

# Índice

	<b>PÁGINA</b>
<b>Introducción</b> .....	
<b>1. El Poder Legislativo</b> .....	
a. Integración .....	
b. Competencias .....	
<b>2. El Poder Ejecutivo</b> .....	
a. Organización .....	
a.1. Elección del Presidente de la República .....	
a.2. Elección del Primer Ministro.....	
a.3 El Consejo de Ministros.....	
b. Competencias .....	
b.1. Del Presidente de la República .....	
b.2. Del Primer Ministro.....	
<b>3. El Poder Judicial</b> .....	
<b>4. El Instituto Electoral</b> .....	
<b>5. Control Constitucional</b> .....	

**6. Otras disposiciones**.....

- a. Cláusula de intangibilidad.....
- b. Eliminación de la figura del Vicepresidente de la República .....
- c. Homologación de los procesos electorales .....
- d. Reelección excepcional del Presidente de la República y de los  
diputados actuales .....

**7. Parlamentarismo a lo nica**.....

- a. Sistema parlamentario.....
- b. Sistema semiparlamentario .....
- c. Algunos sistemas presidenciales contemporáneos.....
- d. Régimen semipresidencial .....

**8. ¿Reforma total o parcial?**.....

**9. Condiciones para la viabilidad de la propuesta de reforma  
constitucional nicaragüense** .....

**Valoraciones conclusivas**.....

**Bibliografía** .....

## Introducción

En el año 2007 se conoció una propuesta de reformas constitucionales supuestamente negociadas y elaboradas por orientaciones de las más altas estructuras partidarias del FSLN y del PLC. Por diversas razones políticas, dicha propuesta de reforma constitucional no fue ni siquiera introducida formalmente a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación.

Uno de los aspectos más polémicos de la propuesta lo constituye, sin duda alguna, la sustitución del régimen presidencial por un régimen parlamentario. Según el

decir de muchos, este relevante cambio persigue distraer la atención del objetivo principal que es en realidad facilitar la instauración de la reelección presidencial sucesiva.

Actualmente la Constitución Política nicaragüense permite la reelección presidencial por una sola vez en períodos discontinuos (arto. 147.a); por tanto, la reelección inmediata se otorgaría a cambio de la reedición del pacto para fortalecer a una de las cúpulas partidarias pactistas, la del PLC, que ha venido sufriendo un

acelerado proceso de desgaste<sup>1</sup>.

Muchos sectores políticos, sociales y académicos de la sociedad nicaragüense han asumido una postura crítica aduciendo que el país enfrenta actualmente problemas muchos más urgentes que el cambio de régimen político y que la reelección presidencial ha sido una de las principales causas de conflictos sociales, subdesarrollo y de falta de institucionalidad democrática.

El presente estudio tiene como objetivo analizar el contenido de los principales elementos de la parte orgánica de tal propuesta de reforma constitucional<sup>2</sup>, es decir, el alcance que conllevaría la aprobación de la reforma en cuanto a la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado, dejando por fuera, pues, aspectos no menos importantes de la parte dogmática de la propuesta de reforma.

---

<sup>1</sup> Los resultados oficiales de las recientes elecciones municipales que otorgan, de manera supuestamente fraudulenta según diversos sectores políticos, económicos, sociales y eclesiales del país, una aplastante victoria del FSLN sobre el PLC, podría poner en crisis el pacto entre ambos partidos, sin embargo, esto no implica desconocer que la lógica de las propuestas de reforma constitucional que se comentan en este trabajo fueron concebidas desde y para los intereses pactistas.

<sup>2</sup> Prácticamente finalizado el presente trabajo se publicó el libro *Parlamentarización del Sistema Político Nicaragüense* de E. Castro, en donde se presenta otra propuesta de reforma parcial a la Constitución nicaragüense. Aunque ambas propuestas son muy parecidas, existen algunos aspectos de la de Castro que se consideró pertinente comentar.

Además, utilizando categorías doctrinales universalmente aceptadas, se realiza un breve repaso comparativo con el fin de clasificar el sistema propuesto y de analizar la viabilidad de su implementación.

## I. El Poder Legislativo

### a. Integración

La propuesta de reforma constitucional contempla un órgano legislativo unicameral, la Asamblea Nacional, integrado por 70 diputados propietarios con sus respectivos suplentes. También forman parte de la Asamblea Nacional, con carácter de diputados vitalicios, los ex Presidentes de la República electos por el voto popular directo desde el año 1984. El período de los diputados es de seis años sin posibilidad de reelección continua. Se establece la incompatibilidad del carácter de diputado con cualquier otro cargo público, excluyendo, por supuesto, el de Primer Ministro como se verá posteriormente (arto. 133)<sup>3</sup>.

La propuesta de Castro mantiene el mismo número de diputados electos, noventa, que actualmente integran la Asam-

---

<sup>3</sup> Debería reformarse el artículo 132 Cn. que establece que la Asamblea Nacional se integra por 90 diputados electos mediante el sistema de representación proporcional. La propuesta no lo menciona por lo que cabe suponer un olvido de los proyectistas.

blea Nacional, añadiendo a los ex Presidentes de la República electos popularmente como diputados vitalicios y al candidato a Presidente que hubiere obtenido el segundo lugar en las elecciones correspondientes con carácter de diputado propietario.

### **b. Competencias**

La propuesta de reforma constitucional de los partidos mantiene, naturalmente, la potestad legislativa como una de las principales funciones que ejerce la Asamblea Nacional mediante la elaboración, aprobación, reforma y derogación de las leyes y decretos (art. 138.1 Cn). Las modificaciones más relevantes se refieren a su participación en la conformación y en el cese del gobierno y a las funciones de control sobre la actuación del mismo.

#### **- Elección del Primer Ministro**

La Asamblea Nacional elige, de su propio seno, al Primer Ministro con mayoría calificada del 60% del voto favorable de los diputados de la Asamblea Nacional, en cuyo caso el Presidente de la República no puede objetarlo y debe ratificarlo sin objeción en un plazo no mayor de 48 horas. Si en este plazo no lo ratifica, el electo Primer Ministro queda de pleno derecho en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Si la Asamblea Nacional no logra elegir Primer Ministro en los primeros 30 días, el Presidente de la República enviará una terna de candidatos a aquélla para elegirlo. Si aún la Asamblea Nacional no se po-

ne de acuerdo en la elección del Primer Ministro, el Presidente de la República puede enviar ternas sucesivas hasta que sea electo el Primer Ministro. Si transcurrido un nuevo período de 30 días, contados a partir de presentada la propuesta del Presidente, ningún candidato obtiene la mayoría requerida, el Jefe de Estado disolverá la Asamblea Nacional y convocará a nuevas elecciones legislativas que se celebrarán en un plazo no mayor a 60 días (art. 138.7).

El artículo 138.7 no dice expresamente si la o las ternas que envía el Presidente de la República a la Asamblea Nacional deben ser integradas por diputados. Puede suponerse que sí, pero no debe olvidarse que el Presidente tiene legitimación democrática directa y que, salvo el caso del Primer Ministro electo por iniciativa de la Asamblea Nacional, los diputados, según la propuesta de reforma constitucional no podrían ser Ministros ni ocupar ningún otro cargo público. Es decir, no puede descartarse que el Presidente de la República no esté vinculado a integrar la terna de candidatos a Primer Ministro solamente con diputados de la Asamblea Nacional.

Tampoco señala, dicho artículo 138.7 un plazo expreso dentro del cual el Presidente deba enviar esa terna, ni si el segundo período de 30 días que tiene la Asamblea Nacional para elegir Primer Ministro se cuenta a partir de la primera terna enviada por el Presidente o si cada terna enviada implica un reinicio de 30 días para elegir Primer Ministro. Cabe

suponer que el Presidente debe enviar la terna inmediatamente después de vencido el primer plazo de 30 días que tiene la Asamblea Nacional para elegir Primer Ministro de su propio seno y que el segundo plazo de 30 días que tiene la Asamblea para elegir al Primer Ministro de la terna enviada por el Presidente de la República se cuenta a partir del envío de la primera terna. De lo contrario quedaría abierto un portillo que el Presidente de la República podría utilizar como un subterfugio para gobernar indefinidamente con el Consejo Administrativo de Gobierno de tres miembros elegidos por la Asamblea Nacional con la mayoría absoluta de sus diputados (arto. 138.7, párrafo 4to.).

En cualquier caso, en la elección del Primer Ministro pueden presentarse varios escenarios. Si el partido o coalición de partidos al que pertenece el Presidente de la República obtiene una mayoría significativa en el Parlamento de tal manera que el resto de partidos no puedan lograr conjuntamente el 60% requerido para elegir al Primer Ministro, muy probablemente el Primer Ministro electo por la Asamblea Nacional, ya sea durante los primeros 30 días de legislatura, o durante los siguientes 30 días a partir de la terna enviada por el Presidente de la República, será del mismo partido del Presidente de la República y facilitará la estabilidad del gobierno y la gobernabilidad, dejando pocas probabilidades a las crisis institucionales y a la disolución anticipada del Parlamento. En este supuesto, el Parlamento difícilmente ejercerá de manera

efectiva los mecanismos de control parlamentarios de que dispone ya que la mayoría legislativa estará interesada en la subsistencia del gobierno para no poner en riesgo sus propios escaños parlamentarios.

Si por el contrario, el partido o coalición de partidos del Presidente de la República obtiene una mayoría minoritaria o, peor aún, no resulta el partido con más escaños parlamentarios, de tal manera que el resto de partidos pueda lograr el 60% para elegir al Primer Ministro, es más probable que surjan dificultades para elegirlo y, consecuente y eventualmente, es más probable la disolución anticipada de la Asamblea Nacional.

En el caso de que los partidos de oposición al Presidente de la República logran ponerse de acuerdo en la elección del Primer Ministro quedarían abiertas las puertas para un período de gran inestabilidad, choques y bloqueos institucionales dadas las importantes competencias que, como se verá más adelante, la propuesta de reforma constitucional confiere al Presidente de la República. Es decir, por un lado estaría el Presidente de la República con legitimación democrática directa, importantes facultades constitucionales y sin obligación de rendirle cuentas ni sujeto al control de la Asamblea Nacional. Y por otro, el Primer Ministro con un importante peso político en tanto mantenga el suficiente respaldo parlamentario. Esta situación podría abonar a una agudización de los fenómenos de socavamiento de las bancadas parlamentarias.

rias, transfuguismo, prebendarismo y otros que no contribuyen a sanear y fortalecer una dinámica política democrática y transparente en nuestro país.

En todo caso, se trataría de un gobierno relativamente frágil y con serias dificultades políticas e institucionales para poder impulsar su plataforma programática. Obviamente, el colapso gubernativo conllevaría, como es lo propio de todo sistema parlamentario, a unas nuevas elecciones generales y creo que valdría la pena reflexionar, entre otros muchos aspectos, acerca de las repercusiones económicas que para un país como el nuestro tendría un diseño institucional construido sobre estas bases.

Una de las pocas maneras de poder disminuir los riesgos de inestabilidad, bloqueos y crisis institucionales es procurar la conformación de un sistema de partidos bipartito o tripartito que facilite la formación de consensos. Desde este punto de vista, talvez se puedan comprender mejor las recientes decisiones institucionales que apuntan al intento de creación de un sistema realmente bipartito, constituido por los dos grandes partidos políticos que se han repartido los espacios institucionales durante los últimos años, FSLN y PLC<sup>4</sup>, con apariencia de sistema multipartito integrado por pequeños partidos satélites que juegan a la

<sup>4</sup> Me refiero a la injustificada cancelación de las personerías jurídicas del Partido Conservador y del Movimiento Renovador Sandinista que les impidió participar en las recientes elecciones municipales.

oposición o que no tienen viabilidad de presentarse como verdaderas alternativas de gobierno<sup>5</sup>.

La propuesta de Castro, en este aspecto de la elección del Primer Ministro, fortalece el papel del Presidente de la República ya que la Asamblea Nacional deberá elegirlo en todo caso según propuesta del Presidente<sup>6</sup>.

### **- Ratificación de los Ministros y otros altos cargos**

Según ambas propuestas de reforma constitucional, la Asamblea Nacional ratifica en un plazo no mayor de 15 días hábiles, con el voto favorable del 60% del total de diputados, el nombramiento hecho por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro, de los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de la República, Jefes de Misiones Diplomáticas<sup>7</sup> y Presidentes o Directores de Entes

<sup>5</sup> Por ejemplo la Alianza Liberal Nicaragüense después del cambio abrupto de autoridades y del Partido Alternativa por el Cambio después de su "resurrección" por obra y gracia del Consejo Supremo Electoral. En efecto, según la Ley Electoral, Alternativa por el Cambio perdió su personería jurídica al no obtener en las últimas elecciones generales del 2006 el porcentaje mínimo de votos exigidos por la Ley.

<sup>6</sup> De manera un tanto contradictoria la propuesta de Castro señala que la elección del Primer Ministro deberá ser ratificada "sin objeción por el Presidente de la República". No se entiende por qué motivo el Presidente podría objetar la ratificación de una elección hecha a propuesta suya.

<sup>7</sup> Excluidos en la propuesta de Castro.

Autónomos y Gubernamentales. Si la Asamblea Nacional no ratifica el nombramiento, éste no se considera firme y el Presidente de la República deberá hacer, siempre a propuesta del Primer Ministro, un nuevo nombramiento dentro del plazo de 30 días hábiles sometiendo al mismo procedimiento de ratificación por la Asamblea Nacional y así sucesivamente hasta que se logre la ratificación del Ministro correspondiente (art. 138.30).

La funcionalidad de esta disposición no es de muy fácil comprensión. Todo lo contrario, puede llegar a constituirse en una de las más disfuncionales de todo el sistema y, paradójicamente, puede ser de las que mejor exprese uno de los verdaderos propósitos de la propuesta de reformas constitucionales.

En efecto, la ratificación con el voto favorable del 60% de diputados del nombramiento hecho por el Presidente de la República a los Ministros y otros funcionarios del Poder Ejecutivo, se aprobó, a través de la Ley 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua, como mecanismo para introducir en un sistema presidencial una cierta lógica parlamentarista. Pero ya en un sistema parlamentario, donde el Primer Ministro requiere la ratificación con el 60% de los votos de los diputados, parece desproporcionado y disfuncional que, además, se exija esa misma ratificación parlamentaria para considerar firme los nombramientos de Ministros, Viceministros, Procurador y Subprocurador, Jefes

de Misiones Diplomáticas y Presidentes o Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales.

No existen en el derecho comparado situaciones o regulaciones totalmente parangonables (Álvarez, G. y Vintró, J.: 2008. Pág. 48). Tal vez uno de los más próximos sería el caso peruano en la medida en que se contempla apoyo parlamentario inicial a los Ministros pero la Constitución peruana no exige mayoría calificada y, sobre todo, el hecho de que el Jefe de Gabinete pueda ser removido libremente por el Presidente, justifica que se considere al sistema como presidencial, si bien parlamentarizado (Zovatto, D. y Orozco, J.: 2008. Pág. 27).

En cualquier caso, la clase política nicaragüense ha demostrado hasta la saciedad su inhabilidad para integrar órganos estatales si no es mediante criterios prebendarios o de repartición bipartidista y excluyente de cuotas de poder público<sup>8</sup>. Por tanto, no parece descabellado suponer que esta disposición encuentra su mejor explicación desde los más genui-

---

<sup>8</sup> Hemos visto en reiteradas ocasiones prolongados períodos sin presidente de la Corte Suprema de Justicia o de Salas, sin Procurador de Derechos Humanos; actualmente se encuentran sin integrar, total o parcialmente, los órganos directivos o superiores del Banco Central, Autoridad Nacional del Agua, Banco de Fomento a la Producción, Instituto Nacional de la Promoción de la Competencia y Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. Ver **Diario La Prensa**, 20 de septiembre de 2008.

nos intereses del pacto, ya que garantiza la repartición de cargos entre los dos partidos mayoritarios en el único poder del Estado que todavía quedaba sin repartirse. Si bien se intentó impulsar este diseño institucional con la Ley 520, los resultados electorales de 2006 impidieron ponerlo en práctica plenamente. Más bien se han encontrado diversas fórmulas para evadir la necesaria ratificación parlamentaria de diversos nombramientos hechos por el Presidente de la República, tales como el nombramiento de Secretarios con rango de Ministro o Viceministro<sup>9</sup>, funcionarios del servicio exterior que ejercen funciones de Jefes de Misión sin rango formal de embajadores<sup>10</sup> o Ministros por la ley que no reciben el nombramiento titular en propiedad.

Si logra recomponerse el pacto FSLN-PLC, aparentemente en crisis a raíz de los recientes resultados electorales mu-

<sup>9</sup> Mas allá de la retórica de los actores políticos que promueven el sistema parlamentario, éste parece ser un buen ejemplo de la falta de verdaderas convicciones políticas favorables, ya no al sistema parlamentario, sino al simple respeto de los controles ya existentes en nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>10</sup> Curiosamente, probablemente con el ánimo de fortalecer los poderes presidenciales, la propuesta de Castro, como ya se señaló, excluye en el artículo 138.30 a los Jefes de Misiones Diplomáticas de los funcionarios cuyo nombramiento requiere ratificación de la Asamblea Nacional. Sin embargo, de manera aparentemente contradictoria propone que la atribución del Presidente de la República de nombrar a los Jefes de Misiones Diplomáticas sólo adquiere firmeza hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique (arto. 138.6).

nicipales, y en el supuesto de aprobación de cualquiera de las propuestas de reformas constitucionales, muy probablemente empiecen, por lo menos de manera temporal, a ratificarse parlamentariamente los nombramientos por parte del Presidente de la República de diversos ministros, embajadores y demás cargos señalados en la Constitución Política. Tomando en cuenta la cultura política nicaragüense, la composición parlamentaria y el pacto que otorgó el control hegemónico sobre las instituciones del Estado a los partidos FSLN y PLC, se puede especular sobre diversos escenarios en cuanto a la composición del Consejo de Ministros: doce Ministros del partido mayoritario y doce Viceministros del partido del segundo lugar; o bien, dejar algunos Ministros para el partido del segundo lugar. Analizando profundamente este asunto, se menoscaba la base misma del régimen democrático, porque será indiferente votar por un partido u otro ya que siempre existirá un gobierno bipartito.

#### **- Aprobación del programa y las políticas de carácter general en materia económica y social del Primer Ministro**

La parte final de los artículos 151 de la propuesta de reforma constitucional de los partidos y 150 de la propuesta de Castro señalan dentro de las facultades del Primer Ministro “Plantear ante la Asamblea Nacional, previa discusión del Consejo de Ministros, su programa y sus políticas de carácter general en materia económica y social. En caso de no ser aprobado,

y producirse un Voto de Censura, se procederá de conformidad a lo establecido en el numeral 7 del artículo 138 Constitución Política”. Es decir, el Primer Ministro cesaría en sus funciones y la Asamblea Nacional procedería a nombrar un Primer Ministro conforme al procedimiento establecido constitucionalmente.

Se trata de una disposición inspirada en una institución típica de los sistemas parlamentarios: la investidura parlamentaria del gobierno.

Vintró recuerda que el objetivo esencial de la regulación de la confianza parlamentaria inicial al gobierno era asegurar la estabilidad del mismo. Era también vista como un instrumento para otorgar preeminencia institucional al parlamento y para conferir legitimación democrática al gabinete que de este modo no sería directa sino derivada del Poder Legislativo (Vintró, J.: 2007. Pág. 343 y siguientes).

En las democracias contemporáneas lo que se pretende es contribuir a la legitimación funcional del parlamento tratando de dar una mayor garantía jurídica a las virtualidades de la aprobación parlamentaria del programa de gobierno. De este modo, se contribuye a configurar un modelo de relaciones entre ejecutivo y legislativo basado en el diálogo público y permanente sobre la orientación política general y la rendición de cuentas sobre los compromisos políticos a partir de los que el gobierno obtuvo la confianza parlamentaria inicial (Vintro, J.: 2007. Pág. 353).

Aunque Vintró estudia modelos con características político-institucionales y económico-sociales muy diferentes al nuestro, creo que sí puede servir como un referente conceptual. En este sentido cabe, en relación a la propuesta de reforma constitucional que se comenta, hacer un par de anotaciones.

Las propuestas ni siquiera plantean el plazo dentro del cual el Primer Ministro está obligado a someter su programa de gobierno a la aprobación de la Asamblea Nacional. Podría suponerse que es al inicio de su gestión gubernativa, como requisito indispensable para la formación y funcionamiento de su gabinete. Por ejemplo, en España, en sentido estricto no es el Jefe del Gobierno sino un candidato a la jefatura de gobierno quien somete su programa al Congreso de los Diputados. Pero en Nicaragua no sería así porque las propias propuestas señalan que el programa debe presentarse ante la Asamblea Nacional “previa discusión del Consejo de Ministros”, es decir, estando ya ratificados por la Asamblea Nacional no sólo el Primer Ministro, sino todos los Ministros que integran el Consejo de Ministros.

Sin plazo preestablecido para presentar el programa, sin agenda específica a desarrollar en un tiempo determinado, sin exigencia de correlato presupuestario que permita su ejecución y sin impedimento para haber ya integrado el gabinete, parece ser que la aprobación parlamentaria del programa y las políticas económico-sociales del Primer Ministro

no será un efectivo mecanismo de control, sino que, siguiendo el análisis de Fernández para el caso peruano, será una mera ceremonia protocolar para dar legitimidad al gabinete que se presente (Fernández, L.: 2003. Pág. 4)<sup>11</sup>.

En sentido contrario a la casi nula funcionalidad que como mecanismo de control puede esperarse de las partes finales de los artículos 151 y 150, en cambio sí tienen un potencial efecto desestabilizador. Parece que la desaprobación del programa del Primer Ministro no implica la aprobación automática de un Voto de Censura. Si se trata de conceptos diferentes no queda claro cuál es la mayoría necesaria para aprobar el programa de gobierno. Debe suponerse que es la mayoría absoluta de diputados presentes según el artículo 141 segundo párrafo Cn. Tampoco queda claro qué ocurriría si no se aprueba el programa de gobierno pero tampoco se alcanza la mayoría de 60%

---

<sup>11</sup> Realmente es difícil creer que la aprobación parlamentaria del programa y las políticas del Primer Ministro llegue a constituir un significativo mecanismo de control sobre el Gobierno en un contexto político donde el Presidente de la República no cumple a cabalidad con una obligación de relativamente menor calado como es la de rendir anualmente un informe a la Asamblea Nacional (arto. 150.15 Cn). Puede recordarse la presentación del Informe Anual 2007 ante la Asamblea Nacional en enero de 2008 por parte del Presidente de la República, Daniel Ortega Saavedra, en donde lo menos que hizo fue informar y debatir sobre su gestión de gobierno. Algunos diputados señalaron que ni siquiera se les entregó copia del Informe entregado al Presidente de la Asamblea Nacional, René Núñez Téllez.

para aprobar el voto de censura. En fin, se trata de situaciones que pueden producir bloqueos y crisis para los cuales no se observan mecanismos institucionales de solución.

### **- Voto de censura**

La propuesta de reforma constitucional de los partidos señala que el Primer Ministro cesará en sus funciones si hubiere un voto de censura en su contra del 60% del total de los diputados de la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional procederá a nombrar a un nuevo Primer Ministro conforme al procedimiento establecido. Después de dos votos de censura el Presidente de la República disolverá la Asamblea Nacional (arto. 138.7, párrafos 5 y 6)<sup>12</sup>.

Si bien este mecanismo de control surgió en los sistemas constitucionales parlamentarios, cada vez se ha ido incorporando más a los regímenes presidenciales o mixtos. En Latinoamérica se encuentra bastante difundida la institución de la moción o voto de censura por parte del legislativo, en tanto que se prevé en doce constituciones de la región, en el entendido de que mientras en algunas tiene como efecto la dimisión automática del Ministro censurado, en otras se encuen-

---

<sup>12</sup> Cabe señalar que la propuesta de Castro no contempla la disolución parlamentaria por parte del Presidente de la República después de dos votos de censura contra el Primer Ministro.

tra sujeta a lo que decida el Presidente de la República<sup>13</sup>.

En algunos casos, el voto de censura sólo afecta al Jefe del Gabinete de Ministros como en Argentina (arto. 101); en otros casos el voto de censura puede afectar sólo a los Ministros, por ejemplo, Bolivia (arto. 70-II y III), Guatemala (arto. 167); y en otros, el voto de censura puede afectar tanto individual como colectivamente a todo el gobierno, por ejemplo, por mayoría absoluta al Consejo de Ministros peruano (artos. 132-134) (Zovatto, D. y Orozco, J. 2008. Pág. 55-61).

En Nicaragua, como resulta de la literalidad del precepto el voto de censura sólo afecta al Primer Ministro. No cabe voto de censura contra el Consejo de Ministros como órgano colegiado ni contra los Ministros miembros de tal Consejo<sup>14</sup>. Por lo tanto, censurado el Primer Ministro, pareciera que los demás Ministros continuarían en sus cargos hasta que la Asamblea Nacional elija un nuevo Primer Ministro y éste inicie un nuevo procedi-

<sup>13</sup> Ver Zovatto, D. y Orozco, J.: 2008. Pág. 56.

<sup>14</sup> Parece que Castro propone la incorporación del voto de censura en contra en de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República y de todos los funcionarios públicos electos por la Asamblea Nacional (Castro, E.: 2008. Pág. 84). Sin embargo, luego esto no aparece reflejado en el texto articulado de su propuesta. En cualquier caso, sería un verdadero despropósito aplicar esta medida de control político a funcionarios tales como Magistrados o Contralores.

miento de propuesta, nombramiento y ratificación de los nuevos Ministros por parte de las distintas autoridades competentes. Sin embargo, existe una figura con efectos muy parecidos que afecta no sólo al Primer Ministro sino también a los Ministros y a otros funcionarios ejecutivos como es la destitución que se comentará más adelante.

En cuanto a un segundo voto de censura que acarree la disolución de la Asamblea Nacional por parte del Presidente de la República y la convocatoria a nuevas elecciones, existe un ejemplo parecido en la Constitución peruana, sin embargo, por lo menos en Nicaragua, es muy poco probable que funcione porque los diputados no querrán someterse al escrutinio popular de manera anticipada. Ante una situación de crisis seguramente buscarán la renuncia del Primer Ministro o cualquier otra salida que no ponga en riesgo sus escaños parlamentarios.

**- Solicitud de informes, comparecencia personal, interpelación y destitución del Primer Ministro, Ministros, Viceministros y Presidentes o Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales**

La propuesta de reforma constitucional señala como atribución de la Asamblea Nacional “solicitar informe al Primer Ministro, a los Ministros, Viceministros de Estado, Presidentes o Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales, quienes deben rendir informe, comparecer personalmente y ser interpelado bajo los apremios civiles y ser

destituido por su no comparecencia justificada dentro del plazo de 15 días hábiles.

*Si la Asamblea Nacional, considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del 60% de diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de 3 días haga efectiva esta decisión” (artículo 138.4)<sup>15</sup>.*

Se trata de la introducción o reforzamiento de mecanismos de control parlamentario que inciden en el cese obligatorio del gobierno o de los Ministros individualmente considerados y que no son desconocidas en el constitucionalismo latinoamericano. En cuanto al cese de los Ministros pueden señalarse diversos textos constitucionales, entre otros, Colombia por mayoría absoluta (artículo 135) o Costa Rica por mayoría de 2/3 (artículo 121.24).

En Nicaragua, el contenido de esta disposición se introdujo al ordenamiento jurídico, esencialmente, a través de la Ley 520 anteriormente referida, incluyendo ahora, lógicamente, al Primer Ministro; sin embargo, no pueden dejar de mencionarse dos importantes cuestiones. Una, la desaparición del Procurador y Subprocurador General de Justicia como funcionarios sujetos al control parlamen-

<sup>15</sup> En este aspecto, la propuesta de Castro, exceptuando cuestiones relativas a la pérdida de inmunidad de los funcionarios señalados en esa disposición constitucional que se encuentran en la Constitución vigente, es idéntica a la propuesta de los partidos.

tario<sup>16</sup>. Otra, planteada al menos como interrogante, la exclusión de los jefes de misiones diplomáticas como sujetos al control parlamentario. Porque si se exige la ratificación parlamentaria de su nombramiento (artículo 138.30 P.R.Cn.), nada obsta para que la Asamblea Nacional pueda llamarlos a rendir informes, a comparecer o a interpelarlos. Probablemente tenga relación con la aparente intención de otorgar al Presidente de la República ámbitos exentos del control parlamentario como se comentará más adelante cuando se traten las competencias del Presidente de la República.

Cabe notar, pues, que los Ministros no pueden ser objeto de voto de censura pero sí de destitución por no comparecencia injustificada ante la Asamblea Nacional o por ser considerados no aptos por la misma con el voto favorable del 60% de los diputados. En cambio el Primer Ministro puede ser objeto tanto de un voto de censura como de la destitución por decisión parlamentaria. En el supuesto de que la destitución del Primer Ministro se deba a su no comparecencia injustificada ante la Asamblea Nacional, podría considerarse relativamente razonable debido a que sus efectos serían automáticos y sin mayor burocracia guber-

<sup>16</sup> Es difícil creer que se trate de un lapsus mentalis después de otros intentos de dejar al Procurador y Subprocurador General de Justicia fuera de los mecanismos ordinarios de control parlamentario. Uno de ellos a través de una fe de errata en La Gaceta, Diario Oficial No. 97 del 23 de mayo de 2008. Ver **Semanario Confidencial** No. 588 de 15-22 de junio de 2008. Pág. 5.

namental. La Asamblea Nacional, sencillamente, debería elegir un nuevo Primer Ministro. En cambio, destituirlo por considerarlo no apto, no tiene mayor sentido porque se trata de una consideración puramente política y para eso, precisamente, existe el voto de censura. En el peor de los casos, podría servir como subterfugio para que la Asamblea Nacional evadiera su posible disolución provocada por la aprobación de un segundo voto de censura y, en su caso, prefiera aprobar la destitución de Primer Ministro por considerarlo no apto.

En cuanto a los informes por escritos, comparencias personales e interpelaciones, la regulación constitucional no plantea necesariamente sanciones para los Ministros o funcionarios informantes, comparecientes o interpelados, por lo que, en sentido estricto, se trataría de meras preguntas. Hasta la fecha no puede decirse que hayan jugado una extraordinaria función de efectivo control parlamentario. De hecho, salvo casos excepcionales, no es raro observar actitudes no muy respetuosas para con la institución parlamentaria de parte de los funcionarios citados, o se recurre a excusas de todo tipo para evitar que los Ministros respondan ante la Asamblea Nacional por sus actuaciones. Incluso, a veces los propios diputados utilizan eufemismos y evitan la utilización del término interpelación prefiriendo utilizar la palabra “*invitación*” precisamente para matizar el significado de actuación contralora y evitar herir suspicacias de los funcionarios “*invitados*”.

Probablemente se deba a la cultura política de los diputados no muy proclives a ejercer autónomamente controles si no son autorizados por los principales dirigentes políticos de los partidos o a la alta fragmentación real o provocada de los partidos de oposición que les impide controlar a los miembros del Ejecutivo. Sólo por citar un ejemplo, casi podría considerarse una burla para la Asamblea Nacional el hecho de que no se permitiera escuchar una grabación que comprometía fuertemente al Ministro de Hacienda por declaraciones que incluso sugerían la presunta comisión de delitos. La insólita explicación dada para no escuchar aquella grabación fue que se obtuvo a través de un mecanismo no formal<sup>17</sup>. En un sistema parlamentario, estos mismos diputados no permitirían escuchar ninguna grabación aduciendo la misma inverosímil razón. Lo que aquí interesa resaltar es que cuando la cultura política y el sistema de partidos no lo permite, no es posible controlar eficazmente el Poder Político, independientemente de que se trate de un sistema presidencial o parlamentario.

En todo caso, los informes, las comparencias personales y las interpelaciones, se tratan de mecanismos que podrían, en un adecuado contexto político - institucional, jugar un relevante papel en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, a promover la transparencia de la gestión

<sup>17</sup> Ver **Diario La Prensa** de 19 de septiembre de 2008 y **El Nuevo Diario** de 20 de septiembre de 2008.

gubernamental y a facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

**- Nombramientos de miembros de Poderes del Estado y otros Órganos de relevancia constitucional**

La propuesta de reforma constitucional de los partidos atribuye a la Asamblea Nacional la facultad de elegir con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los Diputados de la Asamblea Nacional, a los Magistrados vitalicios de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados de los Tribunales de Apelaciones, a los miembros propietarios y suplentes del Instituto Electoral nicaragüense; al Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras; al Fiscal General de la República y al Fiscal General Adjunto de la República, a los Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República; al Procurador y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; al Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural. El plazo para presentar las listas será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Se elegirá cada cargo de listas separadas propuestas por el Presidente de la República y por los diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes (arto. 138.7, 138.8 y 138.9)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> La propuesta de Castro no confiere carácter vitalicio a los Magistrados de la Corte Suprema de

El sistema electoral y la falta de democratización interna de los partidos políticos han convertido las consultas ciudadanas, lamentablemente, en meros parapetos para legitimar decisiones previamente tomadas por los caudillos o por las cúpulas de las dos principales fuerzas partidarias. Los candidatos se escogen más por razones de lealtad partidaria que por razones de mérito profesional o de prestigio social. La eficacia o no, pues, de las consultas ciudadanas no depende del tipo de régimen presidencial o parlamentario en el que se den, sino de la responsabilidad política de los diputados que las realizan y del régimen jurídico que regula la democracia interna de los partidos y los sistemas electorales.

Como ocurre con otras disposiciones, éstas han sido retomadas de la Ley 520, contextualizadas ahora en un sistema de corte más claramente parlamentario. Es decir, se mantiene la generalización del sistema de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los diputados. Ello supone la desaparición del sistema de ternas pero significa sobre todo que el Presidente carezca de la exclusividad de la propuesta de candidatos para cargos de entes más directamente vinculados con el Poder Ejecutivo. En la regulación consti-

---

Justicia ni contempla la existencia del Instituto Electoral Nicaragüense. Además mantiene, tal y como se encuentra actualmente plasmado en la Constitución Política, el nombramiento de los Magistrados de los Tribunales de Apelaciones como competencia de la Corte Suprema de Justicia.

tucional anterior a la Ley 520 dicha exclusividad la tenía el Presidente en relación con la Superintendencia de Bancos y en la propuesta hubiera sido razonable que la tuviera además en relación con el Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural<sup>19</sup>. En compensación de valor muy relativo, el Presidente, de acuerdo con el texto reformado, puede también presentar listas para la elección de la Procuraduría de Derechos Humanos, facultad anteriormente reservada a los diputados (Álvarez, G. y Vintró, J.: 2008. Pág. 40 y 41).

Resulta curioso observar la nula intervención del Primer Ministro, sobre todo en relación con aquéllos cargos más directamente vinculados con la política económica y social del Gobierno, por ejemplo, la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras o el Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural<sup>20</sup>. Es otro ejemplo del excesivo presidencialismo contenido en la propuesta de reforma constitucional pretendidamente parlamentaria como quedará de manifiesto en toda su plenitud a lo largo del presente análisis.

---

<sup>19</sup> Esta exclusividad en supuestos parecidos se recoge en los artículos 223 y 262 de la constitución ecuatoriana.

<sup>20</sup> En relación con el Instituto de la Propiedad Urbana y Rural cabe comentar que la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 10 de Enero de 2008 declaró inconstitucional, entre otras, la Ley 512, Ley Creadora del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural.

- Conocer y admitir de las renunciaciones del Primer Ministro, de los miembros propietarios y suplentes del Instituto Electoral, del Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, del Fiscal General y del Fiscal General Adjunto de la República, de los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, del Procurador y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y del Director y Sub Director del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural (art. 138.11).

Esta disposición resulta un poco incoherente con la supuesta intención de parlamentarizar el sistema. La actual regulación constitucional contempla, además del conocimiento y admisión de las renunciaciones correspondientes, la resolución sobre las destituciones de los funcionarios señalados. Al eliminar la facultad de conocer sobre las destituciones de estos funcionarios se está debilitando el sistema de controles que la Asamblea Nacional podía ejercer sobre los demás Poderes y Órganos del Estado<sup>21</sup>. Parece desproporcionado que, refiriéndose sólo a la renuncia, exijan un 60% del voto favorable de los diputados. Más que un error técnico o despropósito político, parece reflejar la frivolidad con que, excluyendo los aspectos fundamentales que más adelante señalaré, fue elaborada la propuesta

---

<sup>21</sup> La propuesta de Castro mantiene la competencia de la Asamblea Nacional de resolver sobre las destituciones de los funcionarios mencionados.

de reforma constitucional que se comenta.

- Recibir los informes anuales del Presidente de la República, del Primer Ministro, del Presidente del Consejo Superior de la Contraloría General de la República o del que el Consejo designe, del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, del Fiscal General de la República, del Superintendente de Bancos y Otras Instituciones Financieras y del Presidente del Banco Central (art. 138.16 y 138.29).

De todos los informes anuales referidos en la propuesta de reforma constitucional –la mayoría de ellos ya existen en la actual regulación constitucional–, obviamente los más relevantes a efectos de su impacto en la conducción política de la sociedad, serían los informes del Presidente de la República y del Primer Ministro. Estos informes son una obligación de dichos funcionarios. Presentados con el debido respeto y lealtad institucional, permiten a los parlamentarios ejercer un cierto control sobre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno por cuanto rinden cuentas de su gestión y de la situación política general.

Ni la Constitución vigente ni la propuesta de reforma constitucional incluyen ninguna previsión sobre el contenido del informe que deben rendir el Presidente de la República actualmente y, en caso de ser aprobada las reformas constitucionales, el Presidente de la República y el Primer Ministro eventualmente. Pero parece claro que para no vaciar de conteni-

do dicha disposición ni menoscabar la función de control que ejerce y debe ejercer la Asamblea Nacional, más aún, si cabe, en el contexto de un sistema parlamentario, dichos informes deben referirse ineludiblemente y con cierto detalle y concreción a las políticas públicas implementadas, los logros alcanzados, las dificultades enfrentadas, los objetivos no cumplidos, los errores y desaciertos más importantes, en fin todos aquellos elementos que permitan a los diputados y a la sociedad en general tener una visión más o menos clara de la labor del gobierno.

Lamentablemente, el informe anual 2007 del Presidente de la República, como ya se comentó anteriormente, no constituyó un buen ejercicio político de rendición de cuentas y valoración de la actuación del gobierno ante la Asamblea Nacional. Probablemente, la tradición o cultura política nicaragüense de no ejercer o no someterse a controles democráticos y la mentalidad excesivamente presidencialista de algunos líderes políticos impide la mejor utilización de dichos mecanismos de control.

## 2. El Poder Ejecutivo

### a. Organización

Las propuestas de reforma constitucional establecen que el Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente de la República y el Primer Ministro. El Presidente de la República es el Jefe de Estado, Jefe Supremo

de las Fuerzas Armadas que incluyen al Ejército de Nicaragua y a la Policía Nacional. El Primer Ministro es el Jefe de Gobierno (arto. 144).

### **a.1. Elección del Presidente de la República**

La propuesta de reforma constitucional de los partidos establece que la elección del Presidente de la República se realiza mediante sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, con la mitad más uno de los votos válidos de la elección. En caso contrario, se convocará a segunda vuelta entre los dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos, y será elegido Presidente de la República el que obtenga mayor número de votos. Se permitirá la reelección sucesiva por una sola vez (artos. 146 y 147 primer párrafo). El Presidente de la República ejercerá sus funciones por un período de 6 años contados a partir de su toma de posesión el 10 de enero del año siguiente al de su elección.

Dentro de este período el Presidente saliente y entrante gozarán de inmunidad, de conformidad con la ley (arto. 148). Parece absurda y desproporcionada la inmunidad por un período de 6 años a favor de un Presidente saliente que además pasa a ser diputado vitalicio (arto. 133).

La propuesta de Castro mantiene el período actual de 5 años para el Presidente de la República y, más importante aún, elimina la exigencia de la mayoría absoluta para ser electo Presidente de la República en un sistema a doble vuelta y guar-

da silencio sobre la reelección presidencial. Es decir, el Presidente de la República se elegiría con la mayoría relativa de votos con posibilidad de reelección indefinida.

### **a.2. Elección del Primer Ministro**

La propuesta de reforma constitucional establece que el Primer Ministro será elegido de conformidad con los mecanismos que se comentaron anteriormente en el apartado de competencias de la Asamblea Nacional. Habría que añadir que, según la propuesta de los partidos políticos, no podrá ser Primer Ministro quien haya ejercido la Presidencia en el período inmediato anterior (arto. 147.5)<sup>22</sup>. Esta disposición no tiene mucho sentido en un sistema parlamentario ya que, como se sabe, el Primer Ministro depende del apoyo parlamentario que tenga. Tan es así, que en los sistemas parlamentarios no tiene sentido el tema de la reelección indefinida del Jefe de Gobierno porque mientras la mayoría parlamentaria le otorgue su confianza, él podrá seguir siendo Jefe de Gobierno. Por tanto, si no se impide que un Primer Ministro siga siéndolo mientras conserve la confianza parlamentaria, menos sentido

---

<sup>22</sup> La propuesta de Castro no contempla esta inhabilitación. Tampoco contempla la inhabilitación para ser Presidente de la República del cónyuge del que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, que sí contempla la propuesta de los partidos.

tiene impedirle acceder a la jefatura de gobierno a alguien que cuente con el apoyo legislativo suficiente, por el sólo hecho de haber sido Presidente de la República en el período inmediato anterior.

Probablemente, sus redactores incluyeron esta disposición como cortina de humo con la intención de eliminar temores infundados y reducir la resistencia de quienes pudiesen pensar que, debido al pacto, el Presidente de la República y el Primer Ministro serían alternativamente los líderes políticos de los principales partidos políticos. Sin embargo, en un sistema parlamentario, repito, esa inhibición no tiene sentido. Mucho más importante para reducir temores justificados sería prohibir la reelección del Presidente de la República<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Ciertamente, con la prohibición de ser Primer Ministro para quien haya ejercido la Presidencia de la República en el período inmediatamente anterior, pueden evitarse situaciones no deseables, como por ejemplo, la del caso ruso con Vladimir Putin de Primer Ministro inmediatamente después de haber ejercido como Presidente de Rusia; sin embargo, las eventuales repercusiones perniciosas no se solucionan prohibiéndole a un ex Jefe de Estado intentar conseguir el apoyo parlamentario suficiente para ser Jefe de Gobierno, sino respetando el Estado de Derecho, el principio de legalidad, la división de poderes, los Derechos y libertades ciudadanas y perfeccionando los sistemas electoral y de partidos. En cualquier caso, en Nicaragua, definitivamente es más importante para la estabilidad e institucionalidad democrática prohibir la reelección presidencial que prohibirle al Presidente de la República optar al cargo de Primer Ministro en la lógica de un sistema parlamentario.

Sintetizando cuanto acaba de decirse en relación a la organización del Poder Ejecutivo, se observa una organización dualista del Poder Ejecutivo propio de los sistemas parlamentarios en las que la parte esencial de las facultades de orientación política se confían al empalme parlamento-gobierno en conexión con el apoyo parlamentario al gobierno, manteniendo el Jefe de Estado principalmente funciones de equilibrio y simbólicas de la unidad y continuidad del Estado. Como señala Vergottini, cuando las Constituciones establecen un Ejecutivo dualista (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), en realidad sólo uno de estos órganos acaba por tener relevancia preeminente en un sistema constitucional realmente efectivo (Vergotinni, G.: 1985. Págs. 356 y siguientes).

Sin embargo, no parece ser ese el caso de las propuestas de reforma constitucional nicaragüense, donde el Jefe de Estado posee amplias facultades de dirección política asemejándose más bien a ordenamientos de régimen semipresidencial como el francés (Constitución de 1958), lo cual, entre otras cosas, comentaré con posterioridad.

Antes, sin embargo es bueno dejar sentados los siguientes aspectos. Ante las deficiencias técnicas de la propuesta de reforma constitucional, las inadecuadas premisas políticas sobre las que se asienta y que retomaré más adelante, la falta de voluntad política para cumplir las leyes que establecen adecuados controles parlamentarios, la absoluta falta de necesidad

y, peor aún, de conveniencia de transformar el sistema presidencial en sistema parlamentario, destacan más bien el caudillismo, el pacto, la tradición y cultura políticas nicaragüenses como explicación para afirmar que los principales objetivos de la propuesta de reforma constitucional es el reforzamiento del pacto y el establecimiento de la posibilidad de reelección presidencial sucesiva (arto. 147 primer párrafo).

En sentido estricto, la reelección presidencial no tiene mayor sentido en un sistema parlamentario. Si bien es cierto que la totalidad o casi totalidad de ellos admite la reelección, generalmente sólo por un período más, lo cierto es que nada obsta para que se prohíba totalmente la reelección del Jefe de Estado en una república parlamentaria. La clave de la institucionalidad democrática en un régimen parlamentario se encuentra en la interacción permanente entre el Gobierno y el Legislativo.

Por tanto, a pesar de que un sistema parlamentario podría traer más problemas que soluciones a Nicaragua, ya puestos a discutir la propuesta de reforma constitucional, sus impulsores deberían, sin lugar a dudas, eliminar la propuesta de reelección presidencial sucesiva que tanto daño ha causado a los nicaragüenses a lo largo de toda su historia y que no afecta sustancialmente la lógica de un sistema parlamentario. Así lo reconoce el mismo Castro<sup>24</sup>, cuya propuesta es, en este sen-

---

<sup>24</sup> Castro, E. Op. Cit. Pág. 82.

tido, menos conveniente aún que la propuesta de los partidos políticos. En efecto, como se podrá observar a lo largo del presente análisis, la propuesta de Castro, por un lado, establece un Presidente de la República más fuerte aún y con menos limitaciones que las establecidas por los otros proponentes y, por otro lado, permite la reelección presidencial indefinida con una mayoría relativa de votos<sup>25</sup>.

Creo que es importante resaltar que la misma lógica pactista y de otorgamiento de prebendas recíprocas entre los principales líderes políticos del país, reelección sucesiva para uno a cambio de la solución de la situación jurídico-penal para el otro, con el control bipartito de todo el Estado para ambos y la exclusión de la oposición, está implícita en las reformas de los artículos 34 numerales 1 y 10 y la supresión del último párrafo del artículo 47 contempladas en la propuesta de reformas constitucionales de los partidos políticos.

En síntesis, estas modificaciones vienen a mantener la vigencia del ejercicio de todos los derechos de las personas conde-

---

<sup>25</sup> Probablemente, una de las debilidades fundamentales de la propuesta de Castro consista en que pretende justificar su propuesta desde las categorías tradicionales de los sistemas parlamentarios cuando en realidad su propuesta no conduce a un sistema parlamentario en sentido estricto según su propia caracterización (Ver características y cuadro comparativo en páginas 52, 53 y 59), sino a un sistema más aproximado al régimen semipresidencial, incluso con figuras típicas de los sistemas presidenciales como el veto (arto. 149.3).

nadas por delitos hasta tanto no haya sentencia firme (arto. 34.I reformado y supresión del segundo párrafo del artículo 47). Además tiene un pretensión anti-jurídica e inútil de extraterritorialidad mediante la prohibición de ser procesados nuevamente fuera de Nicaragua por delitos por los cuales ya ha sido condenado o absuelto mediante sentencia firme dentro del país (arto. 34.10). Es inevitable reaccionar con cierta suspicacia al recordar los casos pendientes en países extranjeros que podrían afectar al ex Presidente Arnoldo Alemán. Un descarnado ejemplo del concepto de la política predominante en Nicaragua: “*doy para que me den*”<sup>26</sup>.

El resultado de estas reformas constitucionales sería, pues, o bien reiteradas crisis que conllevarían al cese de sucesivos gobiernos con las consecuentes elecciones anticipadas de insostenible costo para la economía del país, o bien un sistemaseudoparlamentario verdaderamente espermático, probablemente más infuncional que el actual sistema presidencial con todas sus deficiencias y debilidades.

### **a.3 El Consejo de Ministros**

El Consejo de Ministros es otro órgano del Poder Ejecutivo. Sus aspectos más relevantes serán abordados más adelante cuando se analicen las competencias del Primer Ministro.

---

<sup>26</sup> Declaraciones del diputado Wilfredo Navarro en “*Pacto saca aplanadora*”. **La Prensa**, 27 de mayo de 2008.

## **b. Competencias**

### **b.1. Del Presidente de la República**

La configuración del Presidente de la República como Jefe de Estado en un sistema que pretende presentarse como parlamentario y que, en principio, sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se exponen, puede aceptarse pacíficamente, constituye en sí mismo un buen criterio de partida para la interpretación del significado y alcance de las competencias del Presidente de la República.

Como Jefe de Estado, el Presidente de la República debería ejercer funciones representativas de la nación y simbólicas de la unidad y continuidad del Estado y poca cosa más. Es decir, no debería de tener grandes atribuciones de dirección política de la sociedad ni de formación de la voluntad política del Estado. Para eso están el Gobierno presidido por su Primer Ministro y la Asamblea Nacional. Así, por ejemplo, los numerales 1 (cumplir la Constitución Política y la leyes y hacer que los funcionarios bajo su dependencia también la cumplan); 2 (Representar a la nación); 12 (Otorgar órdenes honoríficas y condecoraciones de carácter nacional) y 15 (Presentar a la Asamblea Nacional personalmente el Informe Anual y otros informes y mensajes especiales) del artículo 150, podrían perfectamente comprenderse dentro de las facultades de un Jefe de Estado en un sistema parlamentario en tanto son protocolarias o representativas de la nación o del Estado.

Sin embargo, la propuesta de reforma constitucional atribuye al Presidente de la República competencias que difícilmente encajen dentro de la lógica institucional de un sistema parlamentario, y aún dentro de un sistema semipresidencial o semiparlamentario.

Algunas competencias podrían interpretarse con una lógica parlamentarista para evitar disfuncionalidades o incoherencias sistémicas. Así por ejemplo, sancionar y publicar el Presupuesto General de la República (150.4); destituir a funcionarios en los casos que la Asamblea Nacional lo decida (150.6); deben configurarse como actos debidos que el Presidente no puede evitar y que realiza no porque esté de acuerdo con el contenido de dichos actos, sino porque así lo exige la Constitución en virtud de la voluntad política de los órganos que efectivamente ejercen la función de dirección política.

Incluso, algunas competencias establecidas claramente con la finalidad de crear un súper Presidente, pueden y deben interpretarse en el mejor sentido favorable a la efectividad de controles democráticos en un sistema parlamentario. Así por ejemplo, el papel que se le pretende otorgar al Presidente de la República sobre las materias de defensa y relaciones internacionales deben considerarse como principalmente simbólicas. Es decir, las funciones que ejerce el Presidente de la República en temas de defensa y relaciones internacionales no debería conllevar el ejercicio efectivo de atribuciones discrecionales de dirección u orientación

política o, por lo menos, no debería significar la anulación total en estos campos del Jefe de Gobierno.

Veamos. El artículo 144 señala que el Presidente es Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas que incluyen al Ejército de Nicaragua y a la Policía Nacional. Por su parte el artículo 150.9 le atribuye la facultad de dirigir las relaciones internacionales de la república, negociar, celebrar y firmar los tratados, convenios, acuerdos y demás instrumentos internacionales para su aprobación por la Asamblea Nacional según dispone el artículo 138.12 Cn<sup>27</sup>.

Una interpretación muy literal y “presidencialista” de estos preceptos terminaría otorgando definitiva y sustancialmente las materias de defensa, gobernación y exterior al Presidente de la República.

Sin embargo, una interpretación más coherente con el supuesto sistema parlamentario que se pretende implementar las consideraría sólo simbólicas a favor del Presidente de la República.

En efecto, salvo la facultad de negociar tratados, todas las otras las podemos encontrar, lógicamente con sus matices y particularidades, en regímenes parlamentarios o semipresidenciales sin que ello suponga el desconocimiento de las facultades decisorias del Jefe de Gobierno en esas materias.

---

<sup>27</sup> Corresponde al artículo 150.8 de la propuesta de Castro.

Por ejemplo, la Constitución Española señala que el Rey asume la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales (art. 56.1) y que él acredita a los Embajadores y otros representantes diplomáticos y que los representantes extranjeros en España se acreditan ante él. Asimismo, al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes (art. 63.1 y 63.2). Igualmente, la Constitución española señala que corresponde al Rey “*el mando supremo de las fuerzas armadas*” (art. 62 h). Nada de ello obsta para señalar que “*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado*” (art. 97).

Incluso en Francia, con régimen semipresidencialista más que parlamentarista y que parece haber inspirado en buena medida la propuesta de reforma constitucional nicaragüense, la Constitución, si bien señala que el Presidente de la República, con legitimación popular directa igual que en Nicaragua, es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados (art. 5), tiene entre sus funciones acreditar a los embajadores y enviados extraordinarios ante las potencias extranjeras y recibir la acreditación de los embajadores y enviados extraordinarios extranjeros (art. 14), y lo configura expresamente como el Jefe de las Fuerzas Armadas (art. 15), no impide que el Gobierno determine y dirija la política de la nación y disponga de la Administración y de las

Fuerzas Armadas (art. 20) señalando además, que el Primer Ministro dirige la acción del gobierno y es el responsable de la defensa nacional (art. 21).

Finalmente, podría citarse el caso peruano, parecido en algunos aspectos a la propuesta nicaragüense, en donde el Presidente de la República dirige la política exterior y preside el sistema de defensa nacional (art. 18 numerales 11 y 14). Pero sucede que las diferencias son importantes. El Presidente peruano también es elegido con más de la mitad de los votos (art. 111) como lo sería el nicaragüense según la propuesta de reforma constitucional de los partidos (art. 147), pero más que un Jefe de Estado de un sistema parlamentario o semipresidencial, el Presidente peruano es el Presidente de un sistema presidencial parlamentarizado tal y como lo califican algunos autores (Zovatto, D. y Orozco, J.: 2008. Pág. 30). Por eso dirige la política general del gobierno (art. 118.3), administra la hacienda pública (art. 117) y nombra y remueve libremente al Presidente del Consejo de Ministros (art. 122), algo muy diferente a lo que ocurre en las dos propuestas nicaragüenses en donde el Primer Ministro depende de la Asamblea Nacional y no del Presidente de la República (art. 138.4 y 138.7 de las propuestas de reforma constitucional).

Es decir, cuando un sistema constitucional fracciona el Ejecutivo en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, más aún si hace depender a éste de la confianza parlamentaria, independientemente de la atri-

bución al Jefe de Estado de competencias relativamente importantes y distintas de las competencias ordinarias de un Jefe de Estado en un sistema parlamentario clásico, las principales atribuciones de conducción y orientación política del gobierno deben corresponder al Jefe del Gobierno y no dividir las entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, menos aún cuando se configura a un Jefe de Estado totalmente irresponsable como es el caso de las propuestas de reforma constitucional nicaragüense. Recuérdese que la Asamblea Nacional no ejerce ningún tipo de control sobre el Presidente de la República. Todos los ejerce en relación con el Primer Ministro o los Ministros de Estado.

Qué interpretación, presidencialista o parlamentarista, termine imponiéndose en la práctica política nicaragüense, dependerá de la tradición, cultura política de los nicaragüenses y de la composición parlamentaria que dependerá, a su vez, del sistema electoral y del sistema de partidos. Todo indica que se impondrá la interpretación presidencialista y que el Presidente de la República será no sólo Jefe de Estado sino también co-Jefe de Gobierno con competencias en algunas de las áreas estratégicas, dejando muy disminuida la capacidad de acción del Primer Ministro como veremos posteriormente.

Se afirma lo anterior porque además de las competencias atribuidas al Presidente de la República comentadas anteriormente e interpretables con un sesgo más

presidencialista o más parlamentarista, se le confieren otras con muy poca racionalidad jurídico-institucional o de muy difícil encaje en un sistema parangonable con los Estados democráticos contemporáneos, independientemente del régimen político que adopten.

En efecto, la propuesta de reforma constitucional confiere al Presidente atribuciones que deben racionalizarse o simplemente eliminarse.

Comencemos con las primeras. Las atribuciones que se pretenden otorgar al Presidente de la República de nombrar y remover a los Jefes de Misiones Diplomáticas, debiendo poner en conocimiento de la Asamblea Nacional, dentro del término de tres días, el nombramiento para su ratificación, el cual se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique en el término de quince días (arto. 150.7 de la propuesta partidaria y 149.6 de la propuesta de Castro) y la de solicitar al Presidente de la Asamblea Nacional la convocatoria de sesiones extraordinarias durante el período de receso de la Asamblea Nacional para legislar sobre asuntos de urgencia (arto. 150.8 de la propuesta partidaria y 149.9 de la propuesta de Castro), no deben, en ningún supuesto, dejarse a la discrecionalidad del Presidente de la República. Se trata, en el primer caso, de funcionarios subordinados al Ministro de Relaciones Exteriores que deben aplicar la política exterior del Gobierno. En el segundo caso, se trata de una atribución de clarísimo contenido político de la que no se puede marginar

al Jefe de Gobierno. Por lo tanto, en ambos casos el Primer Ministro juega un papel fundamental y por ello dichas atribuciones son admisibles únicamente si el Presidente de la República las ejerce a petición o propuesta del Primer Ministro.

Si finalmente se aprobara que el Presidente de la República nombre y remueva a los jefes de misiones diplomáticas sin necesidad de propuestas del Primer Ministro, y tomando en cuenta, como ya se dijo, que la Asamblea Nacional no puede solicitar informes ni comparecencia, ni interpellar a los Jefes de Misiones diplomáticas (arto. 138.4 de ambas propuestas) se estaría terminando de configurar a un Presidente excesivamente fuerte e irresponsable. Sin embargo, esto no garantizaría la inexistencia de crisis y bloqueos en materia de defensa, gobernación y exterior, cuando el Primer Ministro no pertenezca al Partido del Presidente de la República como se verá más adelante.

En esta misma línea de pensamiento, nada hay que objetar a la atribución del Presidente de la República de nombrar y remover, a propuesta del Primer Ministro, a los Ministros y Viceministros de Estados, Procurador y Sub-Procurador General de la República, Presidentes y Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales (arto. 150.5 de la propuesta partidaria y 149.5 de la propuesta de Castro), ni de la de presentar a la Asamblea listas de los candidatos referidos en el numeral 9 del artículo 138 de la Constitución Política (arto. 150.14 de la propuesta partidaria y 149.13 de la propues-

ta de Castro)<sup>28</sup>, toda vez que no se refiere a órganos o entidades del ámbito del gobierno, sino a Poderes del Estado u órganos autónomos de relevancia constitucional independientes del gobierno.

Ahora bien, resulta interesante saber si el Presidente de la República se encuentra vinculado a las propuestas del Primer Ministro, o si bien puede rechazarlas y solicitar nuevas propuestas. Cabe recordar que el Presidente tiene legitimación democrática directa pero, por otro lado, no debe olvidarse que el Primer Ministro puede pertenecer a un partido o alianzas de partidos distinta a la del Presidente de la República, con lo cual, si se permite al Presidente rechazar las propuestas del Primer Ministro se estaría, por un lado, debilitando la confianza parlamentaria que implica la elección del Primer Ministro con un 60% de votos de los diputados y, por otro, abriendo una crisis institucional que, al final, sólo se podría resolver con la disolución de la Asamblea Nacional y la convocatoria a elecciones anticipadas. Parece que lo más racional es considerar que el Presidente en tanto Jefe de Estado se encuentra vinculado a aceptar las propuestas del Primer Ministro en tanto Jefe de Gobierno que cuenta con un cualificado respaldo parlamentario. La praxis política dilucidará este punto.

---

<sup>28</sup> La propuesta de los partidos sólo habla del numeral 9 pero debe entenderse también incluido el numeral 8 del artículo 138.

Las atribuciones presidenciales de iniciativa de ley (art. 150.3 de la propuesta de los partidos y 149.3 de la propuesta de Castro) y de potestad reglamentaria (art. 150.11 de la propuesta de los partidos y 149.10 de la propuesta de Castro) son relativamente atípicas porque el Presidente no tiene ni ofrece ningún programa de gobierno que cumplir y para lo cual dichos instrumentos son fundamentales. Creo que, sin lugar a dudas, la iniciativa de ley y la potestad reglamentaria deben corresponder al Primer Ministro con el debido refrendo del Ministro de la respectiva rama. Ya no se diga el derecho al veto, figura típica de los sistemas presidenciales, que Castro incorpora en su propuesta y cuyo ejercicio otorga al Presidente de la República (art. 149.3).

Igualmente inadmisibles parecen la atribución que se pretende otorgar al Presidente de la República de proporcionar a los funcionarios del Poder Judicial el apoyo necesario para hacer efectiva sus providencias sin demora alguna (art. 150.16 de la propuesta de los partidos y 149.15 de la propuesta de Castro). Esto puede comentarse en un doble sentido. Por un lado, pretende mantener bajo la competencia del Presidente de la República el mando efectivo de la institución policial encargada de la seguridad y orden interno del país y del auxilio judicial, temas claramente de la competencia de un Jefe de Gobierno y no de un Jefe de Estado; y, por otro lado, reducir las posibilidades de disminución o eliminación de la incidencia y control que tiene el Presidente de la República Daniel Ortega sobre el

Poder Judicial y sobre los instrumentos que hacen efectivas sus resoluciones. Todos hemos observado, por ejemplo, como el Presidente de la República ha ordenado a la Policía Nacional desacatar las resoluciones judiciales de desalojo en diversos conflictos de propiedad<sup>29</sup>. Al margen de que la Constitución señala que las resoluciones judiciales son de ineludible cumplimiento (art. 167 Cn) y de que la primera atribución del Presidente de la República es cumplir la Constitución Política, las leyes, y hacer que los funcionarios bajo su dependencia también la cumplan (art. 150 I Cn), para el Presidente de la República no se trata de un asunto técnico de legalidad, sino político de hegemonía de poder.

Por lo tanto, si se permite a través de las reformas constitucionales, que sea el Primer Ministro quien oriente políticamente a la institución policial como instrumento de auxilio judicial, se puede menoscabar la hegemonía que sobre la Policía y la efectividad del sistema judicial ejerce el Presidente Ortega y podría terminar perdiéndola o, por lo menos, compartiéndola con el Primer Ministro. En definitiva, las relaciones de apoyo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial

---

<sup>29</sup> Cabe recordar los profundos cambios que se han hecho en el mando superior de la Policía que han sido objeto de críticas, incluso por ex Directores de la institución policial. También, supuestamente obedeciendo órdenes superiores, la actitud pasiva y hasta complaciente de miembros de la Policía frente a graves desórdenes públicos producidos a raíz de los resultados de las recientes elecciones de las autoridades municipales.

deben ser, en un sistema de corte parlamentarista, del resorte exclusivo del Jefe de Gobierno y no del Jefe de Estado.

La propuesta de Castro va más allá que la supuestamente elaborada por los partidos políticos pues simplemente elimina a los Ministros de Defensa y de Gobernación pretendiendo con ello otorgar el control absoluto y directo, sin intermediación alguna, del Presidente de la República sobre el Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional (artos. 95 y 97).

Finalmente, en relación con la atribución de convocar al Primer Ministro y a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional para que en conjunto decreten el Estado de Emergencia Nacional, y enviar el decreto correspondiente a la Asamblea Nacional en un plazo no mayor de veinticuatro horas para su aprobación, modificación o rechazo (art. 150.10 de la propuesta de los partidos y 149.9 de la propuesta de Castro), cabe señalar que, además de la peligrosa disfuncionalidad que implica tener que reunir a 8 o 9 personas durante situaciones excepcionales para poder hacerle frente constitucionalmente y reunir en un plazo de 24 horas a los diputados de la Asamblea Nacional para su aprobación, modificación o rechazo, contradice el artículo 185 de la Constitución vigente el cual no se pretende reformar según ninguna de las propuestas analizadas.

## ***b.2. Del Primer Ministro***

Generalmente, como afirma alguna doctrina (Pérez Royo, J.: 1999. Pág. 823 y si-

guientes), las Constituciones en los sistemas parlamentarios, cuando se refieren al Gobierno, no hacen mucho más que afirmar políticamente su presencia y debilitar jurídicamente su posición. Puede decirse que las propuestas de reforma constitucional mantienen un poco esa lógica. Según ésta, el Primer Ministro es el Jefe de Gobierno, y tendrá dentro de sus facultades las siguientes:

- 1) Organizar y dirigir el Gobierno de la República;
- 2) Presidir el Consejo de Ministros<sup>30</sup>;
- 3) Dirigir la economía del país, determinando la política y el programa económico social. Crear un Consejo Nacional de Planificación Económica Social que le sirva de apoyo para dirigir la política económica y social del país. En el Consejo estarán representadas las organizaciones empresariales, laborales, cooperativas, comunitarias, y otras que determine la Asamblea Nacional;
- 4) Dictar decretos ejecutivos en materia administrativa;
- 5) Proponer al Presidente de la República los Ministros y Viceministros de Estados, presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales, para ser ratificados por

---

<sup>30</sup> En la propuesta de Castro, esta facultad la ejerce el Primer Ministro sólo por delegación del Presidente de la República (art. 149.12).

la Asamblea Nacional con el sesenta por ciento de votos de sus Diputados; y

- 6) Elaborar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la República y presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su aprobación.

Plantear ante la Asamblea Nacional, previa discusión del Consejo de Ministro, su programa y sus políticas de carácter general en materia económica y social. En caso de no ser aprobado, y producirse un Voto de Censura se procederá de conformidad a lo establecido en el numeral 7 del artículo 138 Constitución Política (arto. 151 de la propuesta de reforma de los partidos y 150 de la propuesta de Castro).

Si se observa detenidamente, la propuesta otorga una importantísima función al Primer Ministro como Jefe de Gobierno. Nada menos que organizar y dirigir el Gobierno de la República. Es decir, organiza y dirige todo el Gobierno de la República, y no sólo la materia económica y social. Por supuesto que dirige la economía del país y determina la política y el programa económico social, pero su carácter y función como Jefe de Gobierno no se limita a estas áreas como podría suponer una lectura “presidencialista” de las competencias e interrelaciones del Presidente de la República y del Primer Ministro.

La facultad de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Re-

pública y presentarlo a consideración de la Asamblea Nacional para su consideración constituye un importante instrumento de dirección política. Es bueno destacar que en este tema el Presidente de la República no tiene mayor incidencia ya que se limita a ejercer, como acto debido, la sanción y publicación del Presupuesto General de la República, una vez aprobado por la Asamblea Nacional. Es decir, que el Primer Ministro lo presenta directamente ante la Asamblea sin necesidad de intermediación del Presidente de la República. Obviamente, mediante el Presupuesto General de la República, el Primer Ministro podría incluso condicionar la eficacia de algunas iniciativas o del ejercicio de algunas competencias del propio Presidente de la República.

La función de proponer al Presidente de la República para su nombramiento a los Ministros y Viceministros de Estado, Presidentes y Directores de Entes Autónomos del Estado para ser ratificados por la Asamblea Nacional también es muy importante porque los Ministros forman parte del Consejo de Ministros presidido por el Primer Ministro (arto. 152 tercer párrafo). Y es importante no tanto por las funciones del Consejo de Ministros, como se verá más adelante, sino porque se trata de uno de los pocos instrumentos con que cuenta el Primer Ministro para impulsar sus políticas y programas. Por ejemplo, frente a la posible pretensión de dejar en manos del Presidente de la República las áreas de defensa, exterior y gobernación, se encuentra el hecho de que los Ministros de defensa, de relacio-

nes exteriores y de gobernación se configuran, en los ámbitos de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les competen, como subordinados del Jefe de Gobierno y no del Jefe de Estado. Aquí podrían encontrarse, en germen, diversas situaciones de bloqueos o crisis institucionales. La última palabra, como siempre, la tendrán la cultura y la práctica política y la composición y estabilidad de los sistemas electoral y de partidos políticos. Estos bloqueos tendrían menos posibilidades de presentarse, al menos en las áreas de defensa y gobernación, en la propuesta de Castro ya que, como se vio antes, elimina los ministerios correspondientes.

En cualquier caso, parece que la figura del refrendo ministerial (art. 152 de la propuesta de los partidos y 151 de la propuesta de Castro) debe ajustarse a la lógica global de cada propuesta según corresponda. Es decir, los decretos y providencias del Presidente de la República deben ser refrendados por el Primer Ministro, incluyendo los que se refieran a nombramiento o remoción de Ministros o Viceministros de Estado porque esto lo realiza el Presidente de la República sólo a propuesta del Primer Ministro; y, en caso de reconocérsele competencias sustantivas en materias de defensa, exterior y gobernación, también deben ser refrendados por los Ministros correspondientes. Los decretos y providencias del Primer Ministro deben ser refrendados por los Ministros del ramo exceptuando aquéllos que se refieran a propuestas de

nombramiento o remoción de los mismos o de los Viceministros de Estado.

Las atribuciones de presidir el Consejo de Ministros y de dictar Decretos Ejecutivos en materia administrativa (art. 151.2 y 151.4 de la propuesta de los partidos y 150, partes conducentes, de la propuesta de Castro) tienen relativamente poco significado jurídico y político.

En efecto, el Gobierno de la República lo ejerce el órgano unipersonal constituido por la jefatura de gobierno y no el órgano colegiado llamado Consejo de Ministros. Pero más aún, las funciones del Consejo de Ministros están reservadas a la Constitución Política (art. 152 de la propuesta de los partidos y 151 de la propuesta de Castro); es decir, sus funciones son solamente las que señala la Constitución y ninguna ley ordinaria podría venir a ampliarlas u otorgarle otras nuevas. Así pues, las funciones del Consejo de Ministros son participar en las decisiones presidenciales de ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua en apoyo a la Policía Nacional (art. 92) y de decretar la suspensión de derechos y garantías (art. 185), así como discutir con el Primer Ministro su programa y sus políticas antes de su sometimiento a la Asamblea Nacional. Ninguna facultad decisoria de conducción política ni de aprobación de políticas públicas.

En cuanto a los decretos ejecutivos en materia administrativa todo indica que se trata de una facultad de autoorganización que no implica normas jurídicas que traspasen los límites de la propia administra-

ción e incidan en la esfera jurídica de los administrados, sino que agotan sus efectos dentro de la propia organización administrativa. Una interpretación contraria podría implicar un sistema de interrelaciones conflictivo con la potestad reglamentaria que ambas propuestas de reforma constitucional otorgan, desafortunadamente, al Presidente de la República.

Ser Jefe de Gobierno significa ejercer la dirección política de la sociedad y la dirección del aparato del Estado. El Primer Ministro tiene que potenciar con su liderazgo y acción los elementos positivos que hay en la sociedad y eliminar o reducir el impacto de los elementos negativos. Y esto no es definible jurídicamente. La Constitución tiene que mencionarlo expresamente porque es una tarea esencial en el Estado Democrático, pero casi no puede añadir nada más. Lo único que puede hacer es concretar en favor del Primer Ministro una serie de instrumentos de dirección política y es aquí donde, precisamente, se notan algunas de las principales deficiencias o incoherencias de las propuestas de reforma constitucional. Por ejemplo, no se entiende, como ya se dijo, que la potestad de reglamentar las leyes la tenga el Presidente de la República y no el Primer Ministro. No se entiende que la potestad de iniciativa de ley la tenga el Presidente de la República y no el Primer Ministro. Nombrar y remover a los jefes de misiones diplomáticas lo debería de hacer el Presidente a propuesta del Primer Ministro ya que es el Jefe de Gobierno y superior jerárquico del Ministro de Relaciones Exteriores.

Solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias al Presidente de la Asamblea Nacional debería, igualmente, ejercerse también a propuesta del Primer Ministro en su carácter de Jefe de Gobierno. Proporcionar a los funcionarios del Poder Judicial el apoyo necesario para hacer efectivas sus providencias debería ser facultad exclusiva del Primer Ministro o del Ministro de Gobernación, en su caso, ya que dejar esta facultad en manos del Presidente de la República, además de un verdadero despropósito, significa amputar o distorsionar un importante instrumento democrático para el control de legalidad y aplicación de las políticas de gobierno.

En fin, según las propuestas de reforma constitucional, el Primer Ministro ejerce la fundamental función que implica la jefatura de Gobierno pero no posee los instrumentos suficientes para ejercerla efectivamente. Por su parte, el Presidente de la República supuestamente ejerce una función política de menor importancia relativa en tanto Jefe de Estado, pero se le otorgan desproporcionados e injustificados instrumentos de dirección política, incoherentes con sus funciones más simbólicas, moderadoras y arbitrales que se supone está llamado a ejercer.

### 3. El Poder Judicial

Algunas de las modificaciones que contiene la propuesta de reforma constitucional de los partidos en el ámbito del Poder Judicial son las siguientes.

En el artículo 160 se adiciona: “... *En consecuencia, nadie podrá ser privado de su libertad, sus derechos o sus bienes, por ningún motivo sino en virtud de sentencia razonada y firme y dictada por un juez o magistrado imparcial en un proceso contradictorio con el respeto de las garantías del debido proceso*”.

En general puede ser positivo, pero es inevitable vincularla con las modificaciones a los artículos 34.I y 47, comentados anteriormente, que más bien parecen dirigidas a favorecer a determinados líderes políticos.

También se propone la modificación del artículo 165 agregando el principio de dignidad a los principios rectores de la actividad jurisdiccional que ya se encuentran establecidos; y agregando un párrafo que pretende reforzar la independencia interna y externa de los jueces mediante instrumentos propios del régimen de carrera judicial. El nuevo párrafo dice así: “*Para garantizar la independencia interna y externa de los jueces, estos gozarán de estabilidad laboral, por tanto se prohíbe los traslados, promociones y ascensos sin el consentimiento libre y expreso de los mismos, y sólo podrán ser suspendidos o destituidos de sus cargos conforme a la Ley de Carrera Judicial con el respeto del debido proceso, so pena de nulidad*”.

Sin embargo, la independencia de los jueces y la carrera judicial difícilmente se verían fortalecidas con la aprobación de esta propuesta de reformas constitucionales. Entre otros, por los motivos que se derivan de las modificaciones de los artículos 162 y 164 que son, con diferencia, los cambios más importantes para el Poder Judicial y la justicia en Nicaragua, en la propuesta de los partidos.

En efecto, se suprime el inciso 5 del artículo 164 que establece que la Corte Suprema de Justicia nombra y destituye con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus miembros a los Magistrados de los Tribunales de Apelaciones. Esto es coherente con la nueva facultad de la Asamblea Nacional de nombrar a los Magistrados de los Tribunales de Apelaciones establecida en el artículo 138.7 párrafo octavo de la propuesta de reforma constitucional.

Por su parte, el artículo 162 señala: “*El período de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia será vitalicio y el de los magistrados de los Tribunales de Apelaciones, será de seis años. Serán destituidos de sus cargos por la Asamblea Nacional por sesenta por ciento del total de los diputados, por las siguientes razones: Condena por sentencia firme a pena de privación de libertad, abandono de sus funciones judiciales durante sesenta días continuos, contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del Arto. 130 Cn., recibir retribución de fondos estatales, regionales o municipales, por cargo o empleo en otros Poderes del Estado o Empresas Estatales, salvo caso de docencia, y por el in-*

*cumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República treinta días después de haber sido juramentado. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia gozan de inmunidad”.*

De la interpretación sistemática de la reforma de los artículos 162 y 164, resultan destacables los siguientes aspectos: la profundización del pacto, la hiperpolitización del Poder Judicial y la reducción casi a su mínima expresión de la carrera judicial.

El único aparentemente positivo dato lo constituye el establecimiento de causales de destitución para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales de Apelaciones; sin embargo, la mayoría del 60% para destituirlos, sugiere que será muy difícil o casi imposible aplicar esas causales.

Todo lo demás es negativo. El hecho de que la Asamblea Nacional nombre a los Tribunales de Apelaciones significa, por un lado, profundizar la politización del Poder Judicial, ya que los nombramientos políticos no se limitarían sólo a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia como es en la actualidad; y, por otro lado, reduciría sensiblemente el ámbito de aplicación de los aspectos más importantes de la carrera judicial prácticamente sólo a los jueces locales y de distrito.

Y para cerrar el candado del sistema se propone la vitalicidad de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, no se modifica nada que vaya dirigido a superar el estado de deterioro, des-

prestigio y politización que actualmente padece el Poder Judicial.

Tal vez no esté de más señalar que el carácter vitalicio de los magistrados de los órganos judiciales no es un problema en sí mismo. Tiene un carácter instrumental y como tal depende de muchos factores para determinar si perjudica o beneficia a un sistema político democrático. Entre ellos, la cultura política general del país de que se trate, la eficacia del sistema de controles interinstitucionales, la democratización interna de los partidos políticos, los mecanismos de selección de los magistrados y la participación de la sociedad civil en dichos mecanismos de selección y la formación profesional y ética individual de cada uno de los magistrados.

En algunos países el carácter vitalicio de sus magistrados ha funcionado razonablemente bien. El ejemplo paradigmático es Estados Unidos, donde se han criticado actuaciones judiciales como las que llevaron al Presidente George Bush a derrotar al candidato demócrata Al Gore. Sin embargo, es realmente sorprendente observar como la cultura político-legal de ese país se ha acomodado a ese esquema durante tanto tiempo y sin grandes tensiones. La independencia judicial del Tribunal Supremo norteamericano es uno de los pilares básicos de su sistema y el carácter vitalicio de sus magistrados y su designación política por el Presidente de

los Estados Unidos no lo ha puesto en riesgo<sup>31</sup>.

Lamentablemente, en Nicaragua, el Poder Judicial se encuentra altamente politizado y en una grave crisis que afecta principalmente su independencia e imparcialidad<sup>32</sup>. No hay seguridad jurídica ni garantía de la aplicación imparcial del principio de legalidad por parte de algunos jueces y magistrados. El pacto político entre el FSLN y el PLC, constitucionalizado en el año 2000, es la causa de tal perversión judicial. La deplorable situación en que se encuentra el Poder Judicial nicaragüense se corresponde con el desprestigio, la desconfianza y la percepción nacional e

<sup>31</sup> Por ejemplo, en 1902, el Presidente T. Roosevelt designó a Oliver Wendell Holmes al Tribunal. Dos años después Holmes voto contra el Programa antimonopolio del Presidente Roosevelt. Earl Warren, designado Presidente del Tribunal Supremo por el Presidente Eisenhower, es reconocido por sus frecuentes votos en contra del Presidente que lo designó. En 1974, tres de los cuatro jueces que habían sido designados por el Presidente R. Nixon votaron contra él en el famoso escándalo conocido como Watergate. (Barber, R: 2005)

<sup>32</sup> Baste señalar que, ya aprobada la normativa de la Ley de Carrera Judicial, recientemente fueron designados por razones partidarias dos magistrados de Tribunales de Apelaciones en abierto desconocimiento de la Carrera Judicial. Si la Corte Suprema de Justicia hace estos nombramientos por razones de cuotas partidarias y no por mérito profesional, podemos imaginar el grado de politización de la integración de los Tribunales de Apelaciones cuando los nombramientos los haga ya directamente la propia Asamblea Nacional. Ver Diario La Prensa de 10 de septiembre de 2008.

internacional negativa que existe en su contra.

No es muy difícil, pues, deducir que declarar vitalicios a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, dejar a la Asamblea Nacional también el nombramiento de los magistrados de los Tribunales de Apelaciones y casi vaciar de contenido la Ley de Carrera Judicial, lejos de solucionar los graves problemas del Poder Judicial, los profundizarían.

Corresponde señalar una importante diferencia con la propuesta de Castro, que no confiere carácter vitalicio a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y mantiene, tal y como se encuentra actualmente plasmado en la Constitución Política, el nombramiento de los Magistrados de los Tribunales de Apelaciones como competencia de la Corte Suprema de Justicia.

#### 4. El Instituto Electoral

En éste ámbito se puede comentar muy poco, pues el poco o ningún interés verdadero en resolver los problemas institucionales del sistema jurídico-político nicaragüense adquiere aquí uno de sus ejemplos más explícitos. La propuesta de reforma constitucional de los partidos crea un Instituto Electoral sin siquiera modificar o derogar el capítulo referido al Poder Electoral. Se crea a través de las atribuciones de la Asamblea Nacional (arto. 138.8), en la regulación constitucional de la iniciativa legislativa (arto. 140.3) y en el

artículo 4 dedicado a las disposiciones transitorias que confiere el control de jurisdicción de sus actuaciones a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. No tiene pues ningún sentido, ni siquiera posibilidad, referirse a una propuesta obviamente realizada a la carrera con el único objetivo de introducir un eje muy demandado por amplios sectores de la sociedad nicaragüense: la conversión del Consejo Supremo Electoral en un Instituto Electoral de carácter técnico.

## 5. Control constitucional

En este tema, salvo un aspecto que se comentará más adelante, la propuesta de reforma constitucional de los partidos introduce modificaciones menores o simplemente eleva a rango constitucional disposiciones que ya se encontraban en el ordenamiento jurídico a nivel de legislación ordinaria.

En el artículo 187, primer párrafo, se establece un plazo de 60 días a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial, o, en su caso, a partir de su publicación en un diario escrito de circulación nacional, para interponer un recurso por inconstitucionalidad contra toda ley, decreto o reglamento. Actualmente, la Constitución Política no se refiere al plazo de interposición de este recurso, sino que es la Ley No. 49, Ley de Amparo la que señala en su artículo 10 que el plazo para interponer el recurso por inconstitucionalidad es de 60 días contados desde la

fecha en que entra en vigencia la norma de que se trata y no, como señala la propuesta, a partir de su publicación.

El segundo párrafo del mismo artículo 87 incorpora procesos constitucionales que ya se encuentran en el artículo 164 de la Constitución Política: conflictos de competencia e inconstitucionalidad entre los Poderes del Estado (arto. 164.12) y conflictos de constitucionalidad entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica (arto. 164.13). Vale recordar que los conflictos de constitucionalidad y competencia entre los Poderes del Estado fueron regulados por la Ley No. 643, Ley de Reforma y Adiciones a la Ley de Amparo.

Otras modificaciones se establecen en el artículo 188 de la propuesta de reforma. Así, se reitera el contenido del recurso de habeas data contemplado en el artículo 26 numeral 4 de la Constitución vigente y se incluye en la propuesta la denominación expresa de habeas data cuyo ejercicio será por medio del recurso de amparo. La propuesta también recoge en la parte final del artículo 188 que el recurso de amparo no procede contra el procedimiento de formación de la ley, decreto, resolución o reglamento, lo mismo que contra las resoluciones judiciales.

Lo novedoso de esta disposición es la inclusión de los decretos, resoluciones o reglamentos pues las resoluciones judiciales y el proceso de formación de la ley como causales de improcedencia del am-

paro ya se encontraban en la Ley de Amparo y en su reforma, Ley No. 205 (arto. 51). Lo que ocurre es que la politización del Poder Judicial promovió muchas veces el incumplimiento de dicha disposición dando trámite a recursos de amparo contra texto expreso de la ley. Los redactores de la propuesta de reforma probablemente suponen que elevadas a rango constitucional las causales de improcedencia del amparo serán efectivamente respetadas, sin tomar en cuenta que el origen del problema no está en el rango de la norma sino en la politización del Poder Judicial impuesta por el pacto.

El artículo 189 incluye el derecho a la vida como derecho susceptible de protección a través del recurso de exhibición personal cuando ésta esté siendo amenazada. La Constitución vigente tutela por medio de este recurso las violaciones o amenazas de violaciones de la libertad, integridad física y seguridad.

Sin lugar a dudas, el cambio de mayor relevancia en el tema del control constitucional es el contenido en el segundo párrafo del artículo 188 referido a la posibilidad de recurrir de amparo contra las acciones y omisiones de sujetos de derecho privado, cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resultaren claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos y libertades fundamentales. La propuesta de reforma constitu-

cional señala que no procederá el recurso contra acciones legítimas del sujeto privado.

Aunque aparentemente esta disposición podría enmarcarse en las tendencias más modernas de los sistemas de protección de derechos fundamentales y existan modelos cercanos al nuestro que ya lo contemplan, como Costa Rica (Hernández Valle, R.: 2000. Págs. 30 a 32), lo cierto es que, en las actuales circunstancias nicaragüenses, podría traer consecuencias más perniciosas que positivas.

La idea de que los derechos fundamentales sólo son eficaces en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado responde a una concepción jurídico-política de un momento histórico determinado, la de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos propia de los Estados liberales burgueses del siglo XIX, no es consustancial a la idea de los derechos fundamentales en sus orígenes. Sin embargo, admitir la eficacia directa de los derechos fundamentales en las relaciones jurídicos-privadas ha sido objeto de numerosas críticas por parte de la mejor doctrina constitucionalista. Se ha dicho, por ejemplo, que las relaciones entre los individuos entre sí caen fuera del ámbito de la Constitución y deben ser reguladas por el legislador ordinario y por los jueces. Ampliar su ámbito material a la regulación de las relaciones entre particularidades supondría “desnaturalizar” la Constitución cuyo objetivo es estructurar y limitar al Estado, precisamente, mediante

la consagración de derechos públicos subjetivos.

También se ha señalado que tener en cuenta los derechos constitucionales en las relaciones entre particulares aumenta considerablemente la inseguridad jurídica y la libertad individual. En efecto, la indeterminación propia de los enunciados constitucionales puede aceptarse sólo como límite del Poder Público, no como restricción directa de la libertad de los ciudadanos. Por eso, la libertad individual se halla en peligro si la Constitución, en lugar de limitarse a proteger los derechos fundamentales frente al Estado, impone a los individuos el deber de asegurar los derechos de los demás. Debe ser la legislación ordinaria, y no la Constitución, la que reconozca derechos frente a los particulares. Dado que existe una separación crucial para la libertad: la que separa la esfera pública de la privada, si los derechos constitucionales, originariamente previstos para regir en la esfera pública, se extienden en toda su plenitud a la esfera privada, desaparece la necesaria separación entre ambas esferas.

Por lo dicho anteriormente, la doctrina mayoritaria se niega a admitir la eficacia directa de los derechos fundamentales en las relaciones privadas y pugnan por una eficacia mediata o indirecta. Es decir, no se niega que los derechos fundamentales obligan a los particulares en sus relaciones privadas, pero sólo indirectamente. Repercuten sobre el ordenamiento jurídico-privado, pero no en el sentido de que impongan a los individuos, en sus re-

laciones con los demás sujetos, un deber de acción o de omisión invocable en la vía judicial.

La protección del principio de la autonomía de la voluntad como rector de las relaciones entre ciudadanos iguales y la defensa de la independencia relativa del derecho privado frente al derecho constitucional suelen ser las dos ideas-fuerza que rechazan la eficacia inmediata de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares y favorecen su eficacia mediata bajo la consideración de la doble dimensión subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales<sup>33</sup>.

El artículo 188 segundo párrafo de la propuesta parece recoger la tesis de la eficacia directa de los derechos fundamentales entre particulares, lo cual otorga a los tribunales de justicia una amplísima discrecionalidad interpretativa que, dado el alto grado de politización del Poder Judicial, agrava aún más la amenaza que podría significar en contra de la seguridad jurídica y de la libertad de los ciudadanos. Este cuadro se empeora, si cabe, si se vincula con el artículo 427 del Código Penal que sanciona con pena de prisión de 6 meses a un año o de 300 a 600 días multa a “quien impida o dificulte a

---

<sup>33</sup> Un amplio estudio sobre las distintas posiciones a favor y en contra de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares puede verse en Sarazá Jimena, Rafael. **Jueces, Derechos Fundamentales y Relaciones entre Particulares**. Universidad de la Rioja. Logroño. 2008.

otro el ejercicio de un derecho o una facultad prevista en la Constitución Política...”.

En definitiva, el recurso de amparo podría utilizarse no sólo como un instrumento de protección y restitución de derechos fundamentales violados o amenazados de violarse, sino en un mecanismo represivo con consecuencias punitivas. Independientemente de la polémica doctrinaria que puede suscitar este tema, creo que una condición imprescindible para la incorporación al ordenamiento nicaragüense del recurso de amparo contra actos de particulares es recobrar la confianza en el Poder Judicial mediante su despartidarización. Esto último también cabe referirlo a la propuesta de Castro que, en este ámbito del control constitucional, otra vez parece ir un poco más lejos que la propuesta de los partidos.

En efecto, la propuesta de Castro consagra el recurso de inconstitucionalidad por omisión y el control previo de constitucionalidad de las leyes (arto. 187). Sin duda alguna, la Corte Suprema de Justicia se convertiría en un verdadero legislador positivo sin legitimación democrática directa y, si no se reforma el sistema judicial, volverían agravadas las crisis que pretendieron zanjarse con la Ley No. 643, Ley de Reforma y Adiciones a la Ley de Amparo que inequívocamente excluyó el control previo de las leyes. Con un sistema judicial partidizado, aquéllas facultades constituirían un serio peligro para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos constitucionales de los ciudadanos.

## 6. Otras disposiciones

### a. Cláusula de intangibilidad

La propuesta de los partidos señala que “No podrá reformarse el sistema de gobierno republicano y democrático; el pluralismo político; el procedimiento de reforma de la Constitución Política; la separación de los poderes del Estado; las elecciones libres, periódicas y competitivas y el control de constitucionalidad de naturaleza jurisdiccional. La violación a este precepto constituye delito Contra la Constitución. No tendrá ningún valor, por ser fraudulenta, la reforma parcial o total de lo dispuesto en este artículo, para después consagrar lo que se prohíbe reformar” (arto. 191).

Tal propuesta constituye un verdadero despropósito pues su aprobación significaría que ya no podrían hacerse reformas ni parciales ni totales a la Constitución Política nicaragüense. En efecto, al suprimir la disposición que señala quiénes tienen iniciativa de reforma parcial y de reforma total, los siguientes artículos referidos al resto del procedimiento reformatorio quedarían prácticamente sin significado alguno.

Se trata pues de una cláusula de intangibilidad que establece un límite explícito al poder de reforma. Cierta doctrina niega todo valor jurídico a las cláusulas de intangibilidad pues señalan que siempre cabe la posibilidad de eludirlas a través del procedimiento de la reforma en doble grado. Es decir, primero se reforma la cláusula que prohíbe modificar determinados preceptos y, una vez superada la

prohibición, se reforma la disposición objeto de la protección por medio de la cláusula de intangibilidad (De Vega, P.: 1995. Pág. 255 y siguientes).

Sin embargo, otra doctrina, a la cual me acojo, no considera aceptable la crítica a la eficacia práctica de las cláusulas de intangibilidad. Precisamente, el establecimiento de cláusulas de intangibilidad implica el reconocimiento por el derecho positivo de la distinción entre el poder constituyente y el poder de reforma. El poder constituyente, soberano y libre; el poder de reforma como un poder limitado e inferior en la medida en que una parte de la Constitución queda fuera de su competencia. En un ordenamiento constitucional normal, las cláusulas de intangibilidad y los contenidos normativos que protege no pueden ser objeto de revisión ordinaria, sino sólo mediante la reforma total o la acción revolucionaria expresión del poder constituyente.

El esquema descrito con anterioridad presenta en el caso de la propuesta de la reforma nicaragüense una interrogante: ¿Puede el poder de reforma establecer cláusulas de intangibilidad que limitan al poder de reforma?. Dicho de otra manera ¿Puede el poder de reforma de hoy limitar al poder de reforma de mañana?.

La interpretación jurídico-constitucional indica que no. Así como el poder de reforma parcial pretende establecer una cláusula de intangibilidad, de la misma manera nada impediría que un futuro poder de reforma parcial siguiendo la reforma de doble grado modifique lo dis-

puesto por la propuesta de reforma constitucional que se comenta. La única manera de impedir al poder de reforma la modificación de las cláusulas de intangibilidad es que éstas vengan impuestas directamente por el poder constituyente originario.

Otro aspecto resulta destacable en el artículo 191 de la propuesta de reforma constitucional. En principio, nada parece objetable a la pretensión política de otorgar una protección súper reforzada a casi todos los contenidos del artículo 191, a saber: el sistema de gobierno republicano y democrático, el pluralismo político; el procedimiento de reforma de la Constitución Política; las elecciones libres, periódicas y competitivas y el control de constitucionalidad de naturaleza jurisdiccional.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto de *“la separación de los Poderes del Estado”*. Si lo que se pretende es evitar la formación de un sistema absolutista de concentración de poderes, esta idea ya está comprendida en las nociones de *“gobierno republicano y democrático, pluralismo político y elecciones libres, periódicas y competitivas”* a las que se refiere el propio artículo 191.

Otra interpretación posible, totalmente fuera de lugar y sin ningún fundamento jurídico o político, sería la de pretender imposibilitar la reforma del concreto modelo de separación de poderes establecidos en la propuesta de reforma constitucional. No significaría otra cosa que pretender *“eternizar”* lo que se ha

dado en llamar un sistema parlamentario a lo nica, prohibiendo y criminalizando cualquier intento de reforma en el futuro, pues el mismo artículo señala que la violación a este precepto constituye delito contra la Constitución. Esta interpretación pretende transformar el derecho que hoy están ejerciendo o pretenden ejercer quienes propugnan por un cambio de régimen presidencial a régimen parlamentario, en delito para quienes en el futuro, de aprobarse las reformas, propugnen por un cambio del régimen parlamentario a otro tipo de régimen democrático.

#### ***b. Eliminación de la figura del Vicepresidente de la República***

De conformidad con la tradición de los regímenes parlamentarios, las propuestas de reforma constitucional suprimen el contenido del artículo 145 de la Constitución Política actualmente en vigencia.

#### ***c. Homologación de todos los procesos electorales***

La propuesta de reforma constitucional de los partidos pretende homologar todos los procesos electorales: elecciones presidenciales, legislativas, del parlamento centroamericano, regionales y municipales, en una sola fecha, de tal manera que los funcionarios que serán electos iniciarán y cesarán sus funciones en una misma fecha (arto. 4 disposiciones transitorias).

Cabe hacer un par de consideraciones. Por un lado, todo indica que el proceso de fortalecimiento de las autonomías te-

rritoriales se verá afectado debido a la pérdida de identidad de los procesos electorales municipales y regionales que se verán diluidos en la dinámica marcada por la lógica y los intereses de los actores y de los procesos electorales nacionales.

Por otro lado, se trata de una disposición francamente incomprensible por disfunción o por delación. Porque, una de dos, o bien se acepta que no tendrá mayores probabilidades de aplicación ya que en los sistemas parlamentarios las elecciones legislativas no tienen un plazo fijo inmodificable; o bien los proponentes de la reforma ya saben, en virtud del pacto que los vincula, que jamás habrá disolución anticipada de la Asamblea Nacional y que por lo tanto nada impedirá que todos los procesos electorales se realicen en la misma fecha tal y como lo mandata la disposición transitoria referida.

Otra interpretación sería, aunque hay que admitir que suena muy disparatada, que cada vez que se disuelva la Asamblea Nacional, terminan su período todas las demás autoridades electivas. La interpretación jurídica menos irracional parece ser la de que se trata de una disposición sin ninguna posibilidad de aplicación. La interpretación política más aceptable parece ser la de que en realidad no interesa el sistema parlamentario sino la reelección presidencial a cambio del fortalecimiento político del pacto entre el FSLN y el PLC.

#### **d. Reección excepcional del Presidente de la República y de los diputados actuales**

El artículo 133 de la propuesta de reforma constitucional de los partidos establece que los diputados no podrán reelegirse en períodos continuos. Por su parte, el artículo 147 en sus partes conducentes señala que “Se permitirá la reelección presidencial sucesiva por una sola vez” y que “no podrá ser Primer Ministro quien haya ejercido la Presidencia en el período inmediato anterior”.

Sin embargo la disposición transitoria 4 establece que: “...Para no aplicar retroactivamente la presente ley de reformas constitucionales los actuales diputados podrán reelegirse por esta vez para las elecciones del año dos mil once. Asimismo el Presidente de la República podrá reelegirse por esta vez u optar al cargo de Primer Ministro...”.

Esta disposición cumple la función de “persuadir” a los diputados actuales para que no se opongan a la aprobación de la propuesta de reformas constitucionales, pues el principio de irretroactividad de la ley no constituye ningún impedimento jurídico para que la reforma constitucional empiece a producir sus efectos jurídicos desde el mismo momento de su aprobación y, por lo tanto, prohibir la reelección de los actuales diputados para las elecciones del año 2011.

Por otra parte, no se entiende por qué esta cláusula comprende la autorización para que el Presidente de la República pueda reelegirse “por esta vez”. Ya el artí-

culo 147 lo permite. Parece que el verdadero sentido de esta disposición es la de permitir al actual Presidente de la República optar al cargo de Primer Ministro lo cual sí está prohibido por el mismo artículo 147.

El objetivo sería, si las condiciones políticas fueran absolutamente adversas para la aprobación de la norma que permitiera la reelección del actual Presidente de la República, dejar un amplio campo de maniobra y negociación política para o bien admitir con opciones reales de triunfo la candidatura presidencial de un miembro del partido FSLN que le permita ejercer el poder desde el cargo de Primer Ministro, o bien para negociar con la dirigencia del partido PLC una candidatura presidencial siempre con la condición de no obstaculizarle el ejercicio pleno del poder desde el cargo de Primer Ministro.

### **7. Parlamentarismo a lo nica**

De las declaraciones de diversos dirigentes políticos o funcionarios estatales de alto rango de los partidos FSLN y PLC se puede deducir que ellos califican el modelo que se plantea en la propuesta de reformas constitucionales como sistema parlamentario<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Por ejemplo, las declaraciones del Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Rafael Solís, “Sandinistas quieren reformar la Constitución en Nicaragua”, **La Tribuna** del 10 de marzo de 2007, o “Nicaragua busca reforma constitucional”, **AFP**, 2 de octubre de 2007. El ex Presidente Arnoldo Alemán se ha pronunciado a favor de lo que el

En este sentido, no parece tan claro que se trate de un sistema parlamentario en el sentido más tradicional del término. Es necesario, pues, comparar la propuesta de reforma constitucional con los modelos que más se le aproximan.

### **a. Sistema Parlamentario**

Si bien algunas características propias del sistema parlamentario se encuentran en la propuesta de reformas constitucionales como la existencia de un Jefe de Estado distinto de un Jefe de Gobierno y la relación fiduciaria que debe existir entre el Jefe de Gobierno y la Asamblea Nacional o del voto de censura y la disolución anticipada de la Asamblea Nacional como mecanismos de control interinstitucionales; existen otras, a mi juicio fundamentales, que impiden calificar el modelo propuesto como de parlamentario.

En efecto, la doctrina considera que el Jefe de Estado de un sistema parlamentario tiene principalmente funciones de representación y protocolo y que es al Jefe de Gobierno a quien efectivamente le corresponde la conducción política de la administración y del gobierno mismo (Carpizo, J.: 2006. Pág. 2). Es decir, que la Jefatura de Estado está volcada en su poder simbólico hacia la sociedad y mantie-

---

llama “un sistema parlamentario a lo nica”, “Alemania confirma negociaciones con el FSLN para cambiar sistema político en Nicaragua”, 22 de octubre de 2007. <http://www.Radiolaprimerisima.com/noticias/20736>.

ne, excepcionalmente, su capacidad de mediación entre ejecutivo y legislativo. La acción de gobierno se atribuye a un colegio que asume la responsabilidad de manera colectiva. En los sistemas de gobierno parlamentario las competencias ejecutivas corresponden a todo el gobierno, las decisiones se adoptan en Consejo de Ministros y la responsabilidad es de este órgano sin perjuicio, por supuesto, de posibles responsabilidades individuales de los ministros (Aguilera, C. y Martínez, R.: 2000. Págs. 141 y siguientes).

Como vimos anteriormente, según ambas propuestas, más aún en la de Castro, el Presidente de la República no cumple funciones meramente simbólicas o protocolarias sino que tiene atribuidas amplias funciones de conducción políticas mucho más allá de las propias de un Jefe de Estado de un sistema parlamentario. Ciertamente, el Presidente de la República tendría legitimación democrática directa, pero en el contexto de un sistema parlamentario, más que justificación para ejercer poderes sin la correspondiente responsabilidad política ante el Parlamento, tal vez deba considerarse como un desproporcionado y costoso mecanismo, el electoral, para el ejercicio de una responsabilidad supuestamente limitada (Aguilera, C. y Martínez, R.: 2000. Pág. 146).

Por otro lado, en las propuestas de reforma constitucional, el Consejo de Ministros ocupa una función política casi decorativa. Sus funciones son mínimas, de acompañamiento al Primer Ministro y no

de verdadera asunción colectiva de las principales atribuciones de conducción política de la sociedad y el Estado. A mi juicio, estos elementos, entre otros, distancian considerablemente el modelo propuesto por la reforma constitucional del modelo parlamentario.

### **b. Sistema Semiparlamentario**

El semiparlamentarismo surge en el contexto de los problemas políticos del modelo israelí<sup>35</sup>. Es un intento de conjugar la elección directa del titular del ejecutivo con el multipartidismo fomentando el reagrupamiento partidario y la configuración de mayorías estables. Su característica fundamental estriba en que la población elige directamente al Parlamento y al Primer Ministro y en que ambos están obligadamente vinculados ya que la caída del Primer Ministro implica la disolución automática de la Asamblea, y viceversa. El Presidente o Jefe de Estado desempeña los roles simbólicos y protocolarios propios de un Jefe de Estado de un sistema parlamentario (Aguilera, C. y Martínez, R.: 2000. Pág. 165 y siguientes).

Tal descripción no encaja con ninguna de las propuestas de reforma constitucional por lo que se debe descartar que se trate

---

<sup>35</sup> El 19 de marzo de 1992 se reformó la Ley Fundamental del Gobierno de 1965 y con ello se instauró en Israel el modelo Semiparlamentario, término acuñado por Duverger en un artículo de opinión publicado el 29 de mayo de 1996 en el Diario El País.

de un modelo semiparlamentario<sup>36</sup>. Ciertamente el artículo 138 numeral 7 de la propuesta de los partidos en su parte conducente señala que “después de dos votos de censura el Presidente de la República disolverá la Asamblea Nacional y convocará a nuevas elecciones y entrará en vigencia el Consejo Administrativo de Gobierno”, pero no se trata del funcionamiento ordinario y primario como en el sistema semiparlamentario, sino de un mecanismo que pretende racionalizar el uso de los controles parlamentarios sobre el gobierno. Además, el Jefe de Estado nicaragüense tendría potestades exorbitantes en relación con las potestades que tiene el Jefe de Estado del sistema semiparlamentario. En definitiva, la propuesta nicaragüense no conduce a un modelo semiparlamentario.

### **c. Algunos sistemas presidenciales contemporáneos**

Siguiendo los criterios utilizados por alguna doctrina para clasificar los sistemas presidenciales latinoamericanos (Zovatto, D. y Orozco, J. 2008. Págs. 18 y siguientes), creemos que puede ser interesante comparar la propuesta de reforma constitucional con algunos de ellos. De entrada descartamos los modelos de presidencialismo puro, de presidencialismo predominante y de presidencialismo atemperado por ser ostensiblemente di-

---

<sup>36</sup> Sin embargo, cierta doctrina sí considera que la propuesta de reforma constitucional plantea un modelo semiparlamentario (López Sánchez. C, M.: 2008. Pág. 2).

ferentes a la propuesta que se está analizando. Nos quedamos, pues, con el presidencialismo con matices parlamentarios y con el presidencialismo parlamentarizado.

En el presidencialismo con matices parlamentarios los mecanismos de control del poder público son básicamente los del sistema presidencial puro pero admite institutos inspirados en el sistema parlamentario. Por ejemplo, un Consejo de Ministros con facultades amplias cuyos miembros son removidos libremente por el Presidente y donde el Congreso puede censurar a un ministro pero la decisión final sobre la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del Presidente. Es el caso de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Panamá y Paraguay.

La propuesta de reforma constitucional nicaragüense se aleja de éste modelo entre otras razones porque, en primer lugar, el Poder Ejecutivo se fracciona en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno con mecanismos de control más propios del sistema parlamentario que del sistema presidencial puro y porque cuando la Asamblea Nacional declara no apto a un ministro o emite un voto de censura en contra del Primer Ministro, ambos, el ministro o el Primer Ministro, deben dimitir independientemente de la voluntad del Presidente de la República. No se trata pues, de un sistema presidencial con matices parlamentarios.

El presidencialismo parlamentarizado, siguiendo siempre a Zovatto y Orozco, se caracteriza por introducir en un sistema

presidencial controles propios del sistema parlamentario que pueden llegar a alterar. El gabinete y los ministros son responsables tanto ante el Presidente como ante el Congreso. Además, el Presidente puede disolver anticipadamente el Congreso y convocar a elecciones, a pesar de lo cual se respeta el período fijo del Presidente. En los países que actualmente pueden considerarse como presidencialismo parlamentarizado (Argentina, Colombia, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela) el Presidente sigue siendo, básicamente, el eje central del sistema político constitucional pues concentra las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Ello es suficiente para separar la propuesta nicaragüense del modelo de presidencialismo parlamentarizado.

#### **d. Régimen Semipresidencial**

Muy probablemente el modelo que más se aproxima a la propuesta de reforma constitucional nicaragüense sea el régimen semipresidencial de inspiración francesa según el modelo implantado por la Constitución de 1958 y, sobre todo, a partir de la reforma de 1962.

Las características principales del semipresidencialismo son:

- a. Un Presidente de la República elegido mediante sufragio universal y directo, dotado de notables poderes.
- b. Un Primer Ministro y Gobierno responsable ante el Parlamento.

- c. El Presidente nombra al Primer Ministro y preside los Consejos de Ministros.
- d. El Presidente tiene capacidad de disolución parlamentaria.
- e. La duración del mandato del Presidente es tasada y sólo puede ser removido mediante responsabilidad de carácter penal (Aguilera, C. y Martínez, R.: 2000. Págs. 103 y siguientes).

Como se puede observar hay importantes similitudes pero hay aún más importantes diferencias entre el sistema semi-presidencial y el modelo propuesto por la reforma constitucional.

En ambos casos existe un ejecutivo fraccionado en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno y en ambos casos existe un Presidente de la República con legitimación democrática directa que cuenta con notables facultades constitucionales<sup>37</sup>; sin embargo, es de la mayor importancia subrayar que las potestades del Presidente francés se orientan a los más relevantes asuntos de índole política y menos a cuestiones propias del Jefe de Gobierno. Las propuestas de reforma constitucional nicaragüense pretende otorgar al Presidente de la República, entre otras, la fa-

<sup>37</sup> El Presidente francés es elegido por mayoría absoluta de votos en un sistema de doble vuelta (art. 7 Constitución francesa). En este sentido, la propuesta de los partidos se asemeja al modelo francés en tanto que la de Castro se aleja notablemente.

cultad de proporcionar a los funcionarios del Poder Judicial el apoyo necesario para hacer efectivas sus providencias, reglamentar las leyes ordinarias, ejercer la facultad de iniciativa legislativa o ejercer la prerrogativa del veto. Incluso, curiosamente, en la propuesta de los partidos posee funciones administrativas de carácter interino (art. 138.7). Ninguna de estas facultades, en el sistema francés, se otorgan al Presidente de la República.

En el sistema francés se otorga, en ciertas materias, un papel relevante al Presidente de la República sin disminuir el rol del Primer Ministro como Jefe de Gobierno. Por ejemplo, como se comentó anteriormente, el Presidente francés dirige las relaciones internacionales y ejerce el mando supremo de las fuerzas armadas pero ello no impide que el Primer Ministro determine y dirija la política de la nación, dirija la acción del gobierno y disponga de la fuerza armada en carácter de responsable de la defensa nacional (art. 5, 14, 15, 16, 20 y 21 de la Constitución francesa). En la propuesta nicaragüense se observa una clara pretensión de depositar en el Presidente de la República las competencias exclusivas en materia de política exterior, defensa y gobernación (art. 144, 150.7, 150.9, 150.16). Por eso, mientras en la Constitución Francesa el Consejo de Ministro nombra a los embajadores y enviados extraordinarios (art. 13), en las propuestas nicaragüenses el Presidente nombra y remueve a los jefes de misiones diplomáticas ya ni siquiera a propuesta del Primer Ministro.

Mientras el Presidente francés nombra al Primer Ministro, en las propuestas nicaragüenses el Primer Ministro es elegido por la Asamblea Nacional.

En el semipresidencialismo existe un Gobierno colegiado con importantes potestades de dirección política; en las propuestas nicaragüenses, existe un Consejo de Ministros casi decorativo.

En ambos modelos los ministros son nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Primer Ministro, pero en las propuestas nicaragüenses se exige, además, la ratificación parlamentaria con el 60% de los votos favorables de los diputados (art. 138.30).

Siguiendo la línea comparativa, se observa que en el sistema semipresidencial el Presidente, previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Asambleas, tiene capacidad discrecional para acordar la disolución parlamentaria (art. 12 Constitución francesa), mientras que en la propuesta nicaragüense elaborada supuestamente por los partidos la disolución de la Asamblea Nacional sólo puede darse en dos circunstancias: cuando no nombra Primer Ministro a los 30 días de enviada la terna por el Presidente de la República o cuando emite un segundo voto de censura. Se trata de un “*disuasivo*” para que los diputados no se opongan a la propuesta de Primer Ministro del Presidente de la República, en su caso, ni emitan un segundo voto de censura en contra del Primer Ministro que acarrearía su propia disolución. Según la propuesta de Castro la disolución parla-

mentaria sólo puede darse cuando la Asamblea Nacional no logra elegir Primer Ministro en un plazo de dos meses a partir de la primera votación.

Finalmente, cabe señalar que en el modelo semipresidencial, si bien es cierto la duración del mandato del Presidente de la República es fija, cabe la posibilidad de removerlo mediante responsabilidad de carácter penal (alta traición) ante un alto tribunal de justicia mediante la acusación de las dos asambleas por decisión en votación pública de la mayoría absoluta de sus miembros (art. 68 Constitución francesa). Contrario sensu, las propuestas de reforma constitucional nicaragüense mantienen, para procesar penalmente al Presidente de la República, el requisito de la privación de la inmunidad que cuente con el voto favorable de 2/3 de los diputados de la Asamblea Nacional (art. 130 párrafo cuarto). Un obstáculo casi imposible de superar diseñado, precisamente, para convertir al Presidente nicaragüense en un soberano prácticamente inimputable.

Como puede observarse, si bien existen similitudes entre el modelo emblemático del sistema semipresidencial, Francia, y las propuestas de reforma constitucional comentadas, también es cierto que existen diferencias aún más acusadas que las similitudes. Ello sin tomar en cuenta que el modelo francés se inserta en una tradición parlamentarista y con una consolidación, incomparable en relación con el sistema nicaragüense, de los mecanismos democráticos de control político y de

cierta estabilidad de los sistemas electoral y de partidos políticos.

Luego de este breve recorrido comparativo con los más importantes modelos políticos contemporáneos, puede afirmarse, sin desconocer las particularidades que cada país contempla de conformidad con sus propias necesidades, que las propuestas de reforma constitucional nicaragüense en buena medida no se corresponden ni con los sistemas presidenciales, ni con los sistemas parlamentarios, ni con el modelo semiparlamentario, ni con el modelo semipresidencial. Probablemente quien más se ha aproximado al contenido de la propuesta sea el ex Presidente Arnoldo Alemán cuando habló de un “*sistema parlamentario a lo nica*”. Esta categoría puede ser tan válida como decir “*sistema presidencial a lo nica*”, “*sistema presidencial-parlamentario a lo nica*” o cualquier cosa “*a lo nica*”.

En todo caso, “*a lo nica*” parece que debe entenderse más que como una propuesta destinada a resolver los principales problemas político-institucionales y económico-sociales del pueblo nicaragüense, como una componenda entre cúpulas partidarias que, según ha señalado alguna doctrina, son incapaces de crear consensos a largo plazo pero sí están muy presurosos a reformar Constituciones en beneficio propio calculando réditos inmediatos (Martí, S.: 2002. Págs. 17 y 18).

Siguiendo esta línea de pensamiento, podemos razonablemente aventurarnos a afirmar, como en su momento y en otras circunstancias lo señaló cierta doctrina

(Gerpe, M. y Vintró, J.: 1996. Pág. 117), que los proponentes de la reforma no tienen una concepción sistemática sobre la forma de gobierno ni, esta afirmación es personal, sobre la incidencia de las formas de gobierno en los procesos de transición a la democracia en América Latina.

En cualquier caso, a título provisional, mientras la praxis política y la jurisprudencia no demuestren lo contrario, el modelo propuesto podría calificarse como un sistema híbrido: cuasisemipresidencial de preeminencia presidencial, con una Jefatura de Estado fuerte e irresponsable y un Primer Ministro con pocos instrumentos de gobierno que preside un Consejo de Ministros con escasas competencias constitucionales. Se trata, en suma, de un modelo disfuncional que tarde o temprano colapsará y dejará en evidencia que sólo pretende defender los intereses de una pequeña élite y no resolver los problemas de la nación nicaragüense.

## 8. ¿Reforma total o parcial?

Expuestos los aspectos considerados más importantes de la parte orgánica de las propuestas de reforma constitucional y partiendo de la afirmación de que dichas propuestas implican un cambio radical de la forma de gobierno al pasar de un régimen presidencial parlamentarizado (Álvarez, G. y Vintró, J.: Inédito. Pág. 41)<sup>38</sup> a

<sup>38</sup> La ratificación parlamentaria del nombramiento de ministros que hace el Presidente de la República y la censura vinculante de la Asamblea Na-

otro que hemos denominado cuasisemi-presidencial de preeminencia presidencial, cabe preguntarse si su aprobación debe hacerse mediante la reforma total o la reforma parcial de la Constitución.

En este sentido, aunque la Constitución nicaragüense no contempla límites explícitos o cláusulas de intangibilidad, compartimos el criterio doctrinal de que los principios y valores fundamentales y vertebradores de cada concreto sistema jurídico-político se configuran como zonas exentas al poder de reforma parcial de Constitución y adquieren el carácter de límites materiales implícitos a toda operación de reforma. Cualquier intento de modificación de aquéllos principios y valores que componen la fórmula política, a través de la reforma constitucional parcial, implicaría no la simple sustitución de unos artículos por otros, sino la creación de un régimen político diferente y el establecimiento de un nuevo sistema constitucional (De Vega, P.: 1995. Pág. 285).

---

cional que puede conllevar la destitución de los mismos, entre otras disposiciones introducidas por reformas constitucionales realizadas en el año 2005 vigentes desde enero del 2008, nos llevan a clasificar el sistema nicaragüense como de presidencialismo parlamentarizado. Esta afirmación no contradice a quienes consideran al modelo nicaragüense previo a la entrada en vigencia de las referidas reformas constitucionales del 2005 como un presidencialismo con matices parlamentarios (Zovatto, D. y Orozco, J.: 2008. Pág. 26), lo cual, obviamente, sí difiere de la opinión de quienes califican tal modelo, consagrado con las reformas constitucionales de 1995, como un sistema semi-parlamentario (Cuarezma, S. y Cabistán, E.: 2008. Pág. 710).

Por lo anterior, considero que el criterio cuantitativo no es aceptable para calificar una reforma constitucional como total o parcial, sino que es la dimensión cualitativa la que debe dilucidar tal disyuntiva. Es decir, es en las normas que contienen los principios y valores que identifican el núcleo esencial del sistema constitucional nicaragüense donde se encuentra la frontera entre reforma parcial y reforma total de la Constitución nicaragüense (Álvarez, A.: 1999. Pág. 59). Parecida opinión sostienen otros autores (Miranda, B.: 2006. Págs. 396 y 397; y Escobar, I. 2004. Pág. 62 y 63). Además, el hecho de que existan dos procedimientos de reforma constitucional, aunque la Constitución no los defina expresamente, indica que se trata de fenómenos diferentes con funciones, finalidades y limitaciones diferentes. Resultaría jurídica y políticamente inapropiado reformar totalmente la Constitución mediante sucesivas reformas parciales de la misma.

La propia Corte Suprema de Justicia nicaragüense ha recogido esta doctrina al señalar que *“para ser total una reforma debería afectar la existencia misma del Estado o la forma de gobierno o su inspiración democrática”*<sup>39</sup>. Si bien es cierto, posteriormente, la Corte Suprema de Justicia, con menor fortuna, afirmó que *“no existe en la norma constitucional nicaragüense ningún precepto que no pueda ser modificado por el constituyente derivado que realiza la reforma”*<sup>40</sup>, esta afirmación jurisprudencial no

---

<sup>39</sup> Sentencia No. 8 del 8 de mayo de 1995.

<sup>40</sup> Sentencia No. 99 del 5 de agosto de 1996.

necesariamente significa un cambio en la doctrina de la Corte Suprema, sino, tal vez, una incompleta y poco clara argumentación.

De acuerdo con la tipología de poder constituyente expuesta por Escobar Fornos, la Corte Suprema señala la posibilidad de reformar cualquier precepto constitucional siempre y cuando se siga el procedimiento correspondiente, unas veces mediante la reforma total y otras mediante la reforma parcial de Constitución. En efecto, Escobar Fornos señala que existe el poder constituyente institucional destinado a la reforma total y el poder constituyente institucional destinado a la reforma parcial de la constitución. La Corte Suprema de Justicia, siguiendo esta línea de pensamiento, no dice que mediante la reforma parcial se pueda modificar cualquier precepto constitucional, sino que cualquier precepto constitucional puede ser modificado por el constituyente derivado. Algunas materias, como por ejemplo, la forma de gobierno, a través del constituyente derivado para la reforma total (Sentencia No. 8 de 8 de mayo de 1995); otras materias que no alteran la fórmula política del Estado, como la disminución o aumento de los períodos, por señalar sólo un ejemplo, a través de constituyente derivado para la reforma parcial<sup>41</sup>.

En cualquier caso, coincido con la doctrina anteriormente expuesta y con la jurisprudencia establecida por la Corte Su-

prema de Justicia que señala expresamente el cambio de forma de gobierno como modificable únicamente mediante el procedimiento de reforma total de la Constitución. Existen, pues, contundentes argumentos doctrinarios, jurisprudenciales y de derecho positivo para afirmar que las propuestas de reforma constitucional nicaragüense, al pretender modificar la forma de gobierno, deben realizarse mediante el procedimiento de reforma total y no mediante el procedimiento de reforma parcial.

### 9. Condiciones para la viabilidad de la propuesta de reforma constitucional nicaragüense

Independientemente de que, a mi juicio, el régimen político contenido en las propuestas de reforma constitucional tarde o temprano colapsará si llegara a aprobarse, existen condiciones mínimas que le permitirían establecerse con cierta estabilidad por algún período de tiempo.

Siguiendo la línea de pensamiento de un ilustre constitucionalista mexicano (Carpizo, J.: 2007. Pág. 4) y tratando de adaptarla a las circunstancias nicaragüenses, debe afirmarse que aún haciendo los ajustes necesarios y depurando las inconsistencias técnicas y políticas de la propuesta de reforma constitucional nicaragüense, deben cumplirse ciertos presupuestos para poder hacer viable ya no el modelo consagrado en dicha propuesta, sino, en general, cualquier modelo de corte parlamentario.

<sup>41</sup> Escobar, I.: 2004. Págs. 38 y siguientes.

a. La existencia de un sistema electoral confiable que garantice la participación en igualdad de condiciones para todos los actores o partidos políticos representativos. Si la Asamblea Nacional va a ser el eje central de la institucionalidad democrática, lo mínimo que puede exigirse es que los distintos sectores integrantes de una sociedad plural y abierta puedan acceder a formar parte de la misma e incidir en la toma de decisiones políticas fundamentales.

Con un sistema electoral como el actualmente vigente en Nicaragua, difícilmente el parlamento se constituirá en el foro donde se representen los intereses de las mayorías y seguirá actuando de filtro que presenta la voluntad de cúpulas partidarias como si de la voluntad popular se tratase<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Vale la pena recordar el despojo de sus escaños parlamentarios a los diputados José Rizo y Alejandro Bolaños, la no publicación total de los resultados de las últimas elecciones presidenciales o las condiciones en que se desarrolló el proceso electoral municipal recién concluido. Por ejemplo, se elaboró de forma súbita y arbitraria el calendario electoral, la obstaculización de la observación electoral independiente, el manejo partidario de la cedula, la desigualdad con que se aplicó la ley a los contendientes electorales, la falta de transparencia del escrutinio, la publicación en La Gaceta, Diario Oficial de los resultados electorales antes de la sesión correspondiente del Consejo Supremo Electoral. Fácilmente se constata que en Nicaragua los procesos electorales no garantizan el respeto a la voluntad popular y que, por ende, pueden distorsionar la integración de los órganos electivos, entre ellos la Asamblea Nacional.

b. Democratización y estabilización del sistema de partidos. La historia política reciente de Nicaragua indica que las élites políticas no han tenido la capacidad de fortalecer el sistema de partidos. Del bipartidismo propio de las paralelas históricas libero-conservadoras de la época somocista, pasando por el pluralismo político instaurado por la revolución sandinista y plasmado en la Constitución de 1987 que degeneró en una exacerbada atomización partidaria en las elecciones de 1996 con la participación de más de una veintena de partidos políticos, hasta los renovados esfuerzos actuales de reinstaurar las paralelas históricas, ahora de signo libero-sandinista, se marca una inestable evolución política que ha producido alianzas, rupturas y recomposición de las alianzas, transfuguismo, escisiones partidarias, cancelaciones arbitrarias de la personalidad jurídica de partidos políticos devueltas judicialmente de manera extemporánea con cálculos electoreros y no con afán de otorgar justicia pronta y cumplida. Un sistema de partidos tan inestable y manejado por criterios políticos y sin ninguna garantía jurídica sencillamente no puede funcionar en el contexto de un sistema parlamentario. Por eso, repito, la propuesta de reforma constitucional sólo puede funcionar según la lógica pactista de un bipartidismo FSLN-PLC excluyente de cualquier otra expresión política partidaria.

También es importante señalar, en este sentido, la importancia de institucionalizar las elecciones primarias para la selección de candidatos a cargos de represen-

tación popular y la democratización interna de los partidos políticos para permitir que los diputados respondan más por los intereses ciudadanos que por las orientaciones de sus caudillos o líderes políticos.

c. Una administración pública profesional. La función de dirección política del gobierno en un sistema parlamentario exige un aparato administrativo despolitizado, puramente instrumental y controlable jurídicamente. La administración se dirige políticamente pero se gestiona con criterios no políticos que den seguridad a los ciudadanos y estabilidad a la acción de dirección de la sociedad más allá de los cambios políticos de gobierno. La administración pública debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, imparcialidad y sometimiento pleno a la ley y al derecho. Por eso el acceso, a la función pública debe regirse por los principios de mérito y capacidad (Pérez Royo, J.: 1999. Págs. 841 y 848). En este sentido la efectiva aplicación de un adecuado régimen jurídico de la carrera administrativa resulta fundamental para la funcionalidad de un sistema parlamentario. Lamentablemente, en Nicaragua, a pesar de la existencia de diversos regímenes jurídicos de carreras administrativas sectoriales, se observa con cada cambio de gobierno el despido muchas veces ilegal de miles de funcionarios y trabajadores públicos o el ingreso a la función pública por motivos distintos de los establecidos en la ley. Es indispensable cambiar esta situación para hacer viable

la propuesta de reforma constitucional que se analiza.

d. Un sistema judicial imparcial e independiente. Esta es una condición sine qua non para cualquier régimen democrático y no sólo para los sistemas parlamentarios. Vale la pena reiterar que una justicia politizada constituye un serio obstáculo para el funcionamiento adecuado de un sistema parlamentario y una grave amenaza para la libre expresión de la voluntad popular en la conformación y actuación del órgano parlamentario. Es decir, si no se despartidiza el sistema judicial, podría seguir funcionando como una poderosa arma para, por ejemplo, “legitimar” el despojo de escaños parlamentarios o la cancelación de la personalidad de los partidos políticos con el fin de distorsionar la correlación política en el seno del parlamento, desnaturalizando, de manera subrepticia, el régimen parlamentario como un régimen democrático.

e. Un suficiente grado de escolaridad y de cultura general y política que permita a la mayor cantidad de población posible la comprensión cabal de la naturaleza y del funcionamiento del sistema parlamentario y un alto grado de consenso social respecto a la adopción del sistema parlamentario como algo propio de su idiosincrasia y no como un régimen extraño a sus tradiciones. Como se sabe, si el sistema presidencial es el resultado de un diseño expresamente concebido como modelo racional de organización del poder, el sistema parlamentario, no deriva de una construcción racional sino de una

larga evolución histórica (López, L.: 1994. Pág. 94).

Parece contraproducente, entonces, importar e implantar un sistema totalmente contrario a la tradición presidencialista nicaragüense. Un sondeo de opinión sobre la propuesta de reformas constitucionales realizado por el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE) en diciembre de 2007 señala que el 39.7% de la población apoya el cambio de régimen presidencial a régimen parlamentario y que el 43.3% lo rechaza. En ese mismo sondeo se indica que el 87% de la población opina que más que cambiar de régimen político, los problemas más importantes son la falta de empleo y la pobreza.

El gran problema es que un cambio del sistema presidencial al parlamentario, si no existen las condiciones mínimas para su buen funcionamiento, puede agravar la situación política, debilitar aún más a las frágiles democracias e incluso llevarlas a nuevos ciclos de fracasos y rupturas. Entre los peligros más serios que se corren se han señalado los siguientes:

- Una mayor inestabilidad e ingobernabilidad política.
- La resurrección de males que parecen superados como el militarismo, ante la probable caída de gobiernos en forma frecuente.
- Bloqueos institucionales causados por conflictos políticos entre el

Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

- Dificultades para la asimilación por parte de la sociedad de que el Jefe de Gobierno no sea electo directamente, lo que es una costumbre muy arraigada en Latinoamérica (Carpizo, J.: 2007. Págs. 4 y 5).

### Valoraciones conclusivas

La propuesta de reforma constitucional analizada adolece de importantes inconsistencias técnicas y políticas que se han comentado a lo largo del presente trabajo. Sin embargo, a manera de conclusión, me ha parecido útil introducir un enfoque más general. Pues aún en la hipótesis de que se tratara de una propuesta coherente y con dominio de las categorías básicas de las formas de gobierno, existirían serias dudas sobre su viabilidad.

América Latina es una de las regiones más inequitativas del mundo, con enormes carencias en educación, salud, vivienda, empleo, etc. Y parece ser que quienes propugnan por el cambio del régimen presidencial al régimen parlamentario culpan a los sistemas presidenciales de los déficits democráticos o de los pobres resultados socio-económicos de nuestros países<sup>43</sup>. Así, en Nicaragua se ha

<sup>43</sup> Cabe destacar la sinceridad de algunos de quienes propugnan por el sistema parlamentario en reconocer la falta de profundización en el tema.

dicho, por ejemplo, que debe impulsarse una profunda reforma para una mayor protección de los derechos humanos, para fortalecer las iniciativas de desarrollo económico del país mediante un nuevo sistema de gobierno orientado al parlamentarismo para evitar la concentración de poder en el Poder Ejecutivo y democratizar las decisiones en el seno de la Asamblea Nacional (Ortega, D.: 2008. Pág. 16)<sup>44</sup> o actualizar la Constitución Política por el sistema parlamentario que permita no sólo mayor control al Poder Ejecutivo, sino fortalecer el proceso de consolidación económica y de la democracia en el país (Solís, R.: 2008. Pág. 35).

Sin embargo, la causa de aquellos males no es el sistema presidencial. Tanto el sistema presidencial como el sistema parlamentario son regímenes democráticos que deben funcionar razonablemente bien de acuerdo con las tradiciones, características y circunstancias de cada país en concreto. En cualquier sistema presidencial democrático el funcionamiento

---

Así, por ejemplo, el propio Castro señala que su convicción parlamentarista se vio reforzada a partir de realizar sólo un análisis somero de ciertos desarrollos doctrinales. En realidad, fue tan somero que atribuye, al parecer, nacionalidad norteamericana al ilustre economista y jurista inglés W. Bagehot. Ver páginas 31 y 34 de su *"Parlamentarización del Sistema Político Nicaragüense"*.

<sup>44</sup> En cambio, el Vicepresidente de la República, Jaime Morales Carazo se ha declarado en contra de la transformación del modelo presidencial al modelo parlamentario, *"Vicepresidente Morales opuesto al sistema parlamentario"*, **La Jornada** de 8 de enero de 2008.

de los controles mutuos es esencial, pero no funciona introducir los que son inherentes al sistema parlamentario.

Algunos de los sistemas presidenciales latinoamericanos fracasaron porque degeneraron en dictaduras. Las causas deben encontrarse más bien en el atraso de la estructura social; en la inorganización de la vida política; en las cruentas luchas internas por el poder que generaron caos y anarquía; en las invasiones e intervenciones de potencias extranjeras; en la inestabilidad política y el atraso social y económico; en el desprestigio de los Poderes Legislativos y Judiciales; en la falta de institucionalización y democratización de los partidos políticos; en el caudillismo, anterior a la instauración del sistema presidencial, que produjo corrupción e impunidad. En fin, a una serie de factores que nada tienen que ver con la naturaleza intrínseca del modelo presidencial. Los sistemas presidenciales sólo pueden darse en contextos democráticos, sus degeneraciones no son regímenes presidenciales, sino precisamente degeneraciones y aberraciones políticas (Carpizo, J: 2006).

Como señala Carpizo, no se trata de sostener el inmovilismo y la irreformabilidad de los sistemas de gobierno en América Latina, ni siquiera se trata de descartar el sistema parlamentario en la región. Pero tampoco se trata de cambiar por cambiar. Se deben rechazar las aventuras constitucionales que pugnan por el parlamentarismo sin atender a las verdaderas causas de las disfuncionalidades políti-

cas, económicas y sociales de nuestros países (Carpizo, J.: 2007. Pág. 115 y siguientes).

Actualmente, en Nicaragua, no es necesario ni existen las condiciones para la implantación del sistema parlamentario. Constituiría un enorme despilfarro de recursos y una incitación a la profundización de la polarización política totalmente innecesaria y casi suicida para el país. La tendencia que se observa actualmente de fraccionamiento social podría degenerar en una seria amenaza a la precaria paz

social existente si se promueve una discusión que poco o ningún resultado positivo traería a la gran mayoría de los nicaragüenses.

Al contrario, sí es urgente realizar los ajustes institucionales que fortalezcan los mecanismos y controles democráticos propios de la tradición presidencial. Ello facilitará la creación de condiciones propicias que contribuyan a la superación de la pobreza y a iniciar el camino hacia el desarrollo económico y social de Nicaragua.

# BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez Arguello, G. **La Ley en la Constitución nicaragüense**. Cedecs Editorial. Barcelona. 1999.
  - "La Justicia en Nicaragua. Reflexiones y Propuestas para el Fortalecimiento del Sistema Judicial". Movimiento por Nicaragua. USAID. Managua. 2008.
2. Álvarez Arguello, G. y Vintró Castells, J. "Reformas constitucionales y evolución política en Nicaragua 1995-2003" en Pérez Royo, J. y otros Editores, **Derecho Constitucional para el Siglo XXI**. Thompson Aranzadi. Navarra. 2006.
  - *Evolución Constitucional y Cambios Institucionales en Nicaragua 1995-2007*. Inédito. 2008.
3. Aguilera, C. y Martínez, R. **Sistemas de Gobierno, Partidos y Territorio**. Tecnos. Madrid. 2000.
4. Barker, R. "Juro Solemnemente" Una perspectiva histórica sobre la nominación, confirmación y designación de jueces del Tribunal Supremo de Estados Unidos. *Temas de la Democracia*. Abril 2005. eJournal USA.
5. Carpizo, J. *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. No.115. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2006.
  - *América Latina ¿Cambio de régimen?*. **Revista Nexos** No. 356, Agosto. México. 2007.
  - *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2007.
6. Castro, E. **Parlamentarización del Sistema Político Nicaragüense. Instituto de Estudios e Investigaciones Jurídicas**. Managua. 2008.
7. Cuarezma, S. y Cabistán, E. "Reforma Electoral en América Latina: el caso de Nicaragua" en Zovatto, D. y Orozco, J. Coordinadores, **Reforma Política Electoral en América Latina 1978-2007**. IDEA Internacional. Universidad Autónoma de México. México. 2008.
8. De Vega, P. **La Reforma Constitucional y la Problemática del Poder Constituyente**. Tecnos. Madrid. 1995.
9. De Vergottini, G. **Derecho Constitución Comparado**. Espasa-Calpe. Madrid. 1985.

10. Escobar Fornos, I. **La Reforma Constitucional**. Hispamer. Managua. 2004.
11. Fernández, L. **Mecanismo de Control Político**. Universidad del Estado de Nueva York. USAID-Perú. Lima 2003.
12. Gerpe Landín, M. y Vintró Castells, J. **Aproximación a la Reforma Constitucional de Nicaragua**. Papers No. 49. Universitat de Barcelona. 1996.
13. Hernández Valle, R. “*La Jurisdicción Constitucional en Costa Rica*” en Hernández Valle, R. y Pérez Tremps, P. Coordinadores. **La Justicia Constitucional como elemento de consolidación de la Democracia en Centroamérica**. Tirant lo Blanch. Valencia. 2000
14. López Guerra, L. **Introducción al Derecho Constitucional**. Tirant lo Blanch. Valencia. 1994.
15. López Sánchez, C. M. **Consideraciones políticas y jurídicas sobre la propuesta de reforma constitucional nicaragüense**. Managua. 2008.
16. Martí, S. **Dinámica Política y Electoral en Nicaragua 1979-2001**. Universidad de Salamanca. 2002.
17. Miranda, B. **El Parlamentarismo Sui Generis**. Fondo Conjunto de Donantes para la Anticorrupción FAC II. Managua. 2006.
18. Ortega Saavedra, D. “*Presentación*”. En Castro Rivera, E. y Cuarezma Terán, S. Directores. **A 21 Años de la Constitución Política: Vigencia y Desafíos**. Instituto de Estudios e Investigación Jurídica. Managua. 2008.
19. Pérez Royo, J. **Curso de Derecho Constitucional**. Marcial Pons. Madrid. 1999.
20. Sarazá Jimena, R. Jueces, **Derechos Fundamentales y Relaciones entre Particulares**. Universidad de la Rioja. Logroño. 2008.
21. Solís Cerda, R. “*A 21 años de la Constitución Política: Vigencia y Desafíos*” en Castro Rivera, E. y Cuarezma Terán, S. Directores. **A 21 Años de la Constitución Política: Vigencia y Desafíos**. Instituto de Estudios e Investigación Jurídica. Managua. 2008.
22. Vintró Castells, J. **La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española**. Congreso de los Diputados. Madrid. 2006.
23. Zovatto D. y Orozco Henríquez, J. “*Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada*” en Zovatto D. y Orozco Henríquez, J. Coordinadores. **Reforma Política Electoral en América Latina 1978-2007**. IDEA Internacional. Universidad Autónoma de México. México. 2008.