

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA

UNAN-LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



TEMA:

**SISTEMAS POLÍTICOS Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN
NICARAGUA.**

**MONOGRAFÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

Autores:

- Br. Renee Lucía Salmerón Silva.
- Br. Karla María Velásquez Rivera.

Tutor: Dr. Gabriel Álvarez Arguello.

León, mayo del 2008

Dedicatoria.

*A mis padres José Miguel y Aurora,
por ser un fiel apoyo en los momentos cruciales de mi vida,
por su esfuerzo infinito y por demostrarme siempre su amor
que ha sido el principal aliciente para cumplir mis metas.*

*A mi pequeña y amada familia: Paola y Carlos,
por su comprensión e inmenso amor que hacen posible
cumplir mis sueños e ilusiones.*

*A mi hermanito Daryll,
que desde siempre estuvo conmigo en los grandes momentos de
la vida.*

*A todas aquellas personas especiales en mi vida,
por sus buenos consejos, cariño y apoyo
que abonan en mí lucha diaria por ser un mejor ser humano.*

Karla...

Dedicatoria

*A mis padres por su abnegado amor,
por la educación en valores que me otorgaron,
y por su lucha por formarme para ser alguien de bien.*

*A mi buena hermana por su cariño casi maternal,
por el apoyo y confianza depositada en mí.*

*A mi querida abuela que representa mi amor dulce y antaño,
por sus santas bendiciones y por ofrecerme todo de ella.*

A quienes inspiran de algún modo un sentimiento en mi vida.

*A los maestros Mauricio Carrión Matamoros y
Sonia Ruiz por la confianza, el cariño
y apoyo que siempre me han brindado.*

Renee...

Agradecimiento.

A Dios, por iluminar nuestro sendero hacia la meta de formarnos como servidores de la justicia y profesionales de bien.

A nuestro tutor Dr. Gabriel Álvarez Arguello, por inspirarnos con sus sólidos conocimientos y su espíritu crítico a realizar el trabajo monográfico en esta materia, por su tiempo, dedicación y bibliografía, pero por sobre todas las cosas, por su disponibilidad para emprender este viaje juntos.

Al personal bibliotecario de esta facultad, en especial a Don Mariano Salinas, por su aprecio, paciencia y por poner a nuestro alcance la información necesaria para la realización de este estudio.

Al diputado Edwin Castro, por darnos a conocer los principios y línea de pensamiento que inspiran la reforma al sistema político nicaragüense.

Finalmente, debemos con toda certeza agradecerlos mutuamente, porque conseguimos culminar este esfuerzo sobreponiendo cualquier inconveniente y diferencias de criterios.

ÍNDICE

Introducción	1
Justificación	4
Objetivos	5

CAPITULO I

Principios básicos de un sistema político	6
1. Estado de derecho y democracia	6
2. Teoría de la división de poderes	13

CAPITULO II

Sistemas políticos	20
1. Sistema presidencial.....	20
1.1 Modelo clásico del sistema presidencial (Estados Unidos)	20
1.2 Generalidades del sistema presidencial	27
1.2.1 Concepto y características	27
1.2.2 Estructura y Funcionamiento	28
1.2.3 Significado de sus instituciones.....	30
a. veto.....	30
b. Interpelación	32
2. Sistema parlamentario	34
2.1 Modelo clásico del sistema parlamentario (Inglaterra).....	34
2.2 Generalidades del sistema parlamentario	47
2. 2.1 Concepto y características.....	47
2.2.2 Estructura y funcionamiento	50

2.2.3 Significado de sus instituciones.....	55
a. Voto de confianza.....	55
b. Moción de censura.....	56
c. Disolución de las cámaras.....	56
d. Refrendo ministerial.....	60
3. Ventajas y desventajas de los sistemas presidencial y parlamentario	60

CAPITULO III

Sistema presidencial nicaragüense	78
1. Antecedentes	78
2. Sistema presidencial nicaragüense en la constitución política de 1987	86
2.1 Características del sistema presidencial nicaragüense	95
2.2 El control parlamentario en el marco de las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo	103
A. Origen y concepto.....	103
B. Control parlamentario en la constitución política nicaragüense de 1987.....	108
CONCLUSIÓN.....	115
BIBLIOGRAFÍA	117

ANEXO



INTRODUCCIÓN

Al estudiar los sistemas políticos o de gobierno en el mundo se destaca la tradición parlamentaria en Europa y en algunos países anglosajones en oposición a la tradición presidencial de la región de América latina y Estados Unidos que es el modelo por excelencia. En esta región no existe un tipo de sistema presidencial, sino varios y lo que puede considerarse presidencialismo puro en el mundo es cada día más raro.

Los sistemas políticos se van adaptando de acuerdo con el tiempo, lugar y circunstancias; tal parece es eso lo que puede ocurrir a corto o mediano plazo en Nicaragua donde existe un sistema presidencial, que ha sufrido variantes ya que se han impulsado varias reformas en los últimos años aún sin discusión doctrinal, que para algunos ponen de manifiesto el fortalecimiento del Poder Legislativo hacia la transformación del sistema, lo que despertó el interés en nosotros al abordar este tema.

Nicaragua es un país donde se llevó a efecto una revolución popular como respuesta a un régimen dictatorial en el que el poder real se concentraba en manos del titular del ejecutivo , además fueron luego los actores de esa revolución quienes para mantener un proyecto de izquierda fundado en la ideología que se centra en la igualdad por contraposición al neoliberalismo los que establecieron un sistema presidencialista con amplios y fuertes poderes del ejecutivo sobre el legislativo, sin embargo no es sólo este hecho el que hace



identificar en nuestro país en esa época un hiperpresidencialismo como algunos le llaman y ahora un sistema presidencial estrictamente, o bien, un parlamentarismo suigeneris como lo llaman otros autores, sino años de tradición teniendo este sistema; lo que podría conducirnos a pensar en el arraigo del sistema presidencial en Nicaragua que como se argumenta no es suficiente motivo para desechar a uno de corte parlamentario.

El tema de los sistemas políticos es un tema quizás trillado, pero que a la hora de analizarse para que pueda implementarse en un país determinado inspira las más profundas y extensas posturas e hipótesis. Lo que nos atrevemos a adelantar es que los principales modelos que ahora inspiran a los híbridos poseen su cuota de democratización, de conveniencia y legitimidad, pero para estar claros de los principios que deben ser su fundamento y que pueden asegurar su efectividad, abordamos en el estudio el Estado de Derecho y la democracia, exponemos la doctrina de división de poderes para encaminarnos a exponer los modelos de sistemas políticos, sus conceptos, características estructura, funcionamiento e instituciones respectivas, y finalmente estudiamos nuestro sistema en particular y su posible reforma, utilizando como referente para esto último la propuesta extraoficial de algunos sectores, la que exponemos en documento anexo al trabajo.

Con el presente estudio acerca de los sistemas políticos y reforma constitucional en Nicaragua pretendemos dar insumos jurídicos al momento de discutir y aprobar una eventual reforma a la Constitución, teniendo como fundamento categorías generales reconocidas por la doctrina; y utilizando



como instrumento base para nuestro análisis la propuesta de reforma constitucional de carácter extraoficial, hasta ahora la única articulada cuyo surgimiento tuvo lugar en el año 2007 y que aún no ha sido presentada conforme ley al poder del Estado respectivo, pero que ha sido objeto de discusiones internas recientes entre las bancadas políticas mayoritarias.

Creemos menester señalarles que no pretendemos agotar la discusión sobre el tema que es aun más amplio, sino únicamente plantear modestos y corregibles cuestionamientos jurídicos los que tienen un rigor científico sin menospreciar incluir responsablemente algún elemento político que sobrevenga por la naturaleza del tema; dichos cuestionamientos consideramos serán claves en la eventual transformación del sistema político nicaragüense.



JUSTIFICACIÓN

Con el análisis jurídico de los sistemas políticos y reforma constitucional en Nicaragua pretendemos brindar un aporte científico a fin de que este estudio sea un posible aliciente de conocimiento en las discusiones entre los principales actores políticos del país y además les permita a los ciudadanos nicaragüenses destinatarios de la promovida ley acceder a los conceptos básicos que les permitan incidir eficazmente en las decisiones del Estado.



OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar los sistemas políticos de cara a una reforma constitucional del sistema nicaragüense.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1 Exponer las tendencias actuales de los distintos sistemas de gobierno y sus instituciones conforme a los criterios más aceptados por la doctrina.
- 2 Conocer las notas esenciales del sistema presidencial, particularmente el nicaragüense.
- 3 Analizar el sistema político de corte parlamentario, teniendo como referente la propuesta de reforma constitucional del año 2007.
- 4 Determinar ventajas y desventajas de los dos principales sistemas de gobierno, de cara a una posible reforma constitucional al sistema político nicaragüense.



CAPITULO I

PRINCIPIOS BÁSICOS DE UN SISTEMA POLÍTICO.

A fin de acercarnos a comprender teóricamente el tema de los sistemas de gobierno abordaremos primero los principios básicos de un sistema político: Estado de Derecho y Democracia, conceptos que nos permitirán acceder a las nociones conceptuales básicas; segundo, dentro de la teoría del Estado será estudiada la teoría de la división de poderes como instrumento que explica y justifica los sistemas de gobierno que funcionan y han funcionado en los diferentes Estados del mundo en diferentes épocas. A partir de la teoría de la división de poderes podremos valorar el equilibrio entre éstos poderes, principalmente entre el ejecutivo y el legislativo, que es donde se refleja notoriamente, a través del principio checks and balances los efectos jurídico-políticos del sistema de gobierno adoptado.

1. Estado de Derecho y Democracia:

En sus orígenes Estado de Derecho es un concepto típicamente liberal que nace con el derecho positivo de las revoluciones americana y francesa. Sin embargo, el término Estado de Derecho fue concebido por la doctrina alemana. Tal construcción jurídica elaborada por los jurisconsultos alemanes en particular por Robert Von Mohl quien en 1823 creó la expresión “Rechtsstast” cuyo equivalente en castellano es Estado de Derecho, es puramente germánica y de ella dijo Bismark en 1881 que no se tenía una definición satisfactoria ni una traducción en las otras lenguas, pero se opone al Estado de Poder o Estado Policía cuyo gran doctrinario fue Maquiavelo.



Alejandro Serrano Caldera define el Estado de Derecho como la subordinación de la actividad del Estado y de los particulares a la ley. La supeditación de todos, gobernantes y gobernados, al imperio de la ley¹.

El concepto de Estado de Derecho entraña: I. Responsabilidad de todos los poderes públicos conforme la ley, incluso el poder legislativo, respecto de la ley constitucional; y II. Garantía Jurídica de ciertos derechos fundamentales.

Es conveniente señalar que el significado concreto del Estado de Derecho depende de la idea que se tiene del Derecho, la doctrina distingue dos modalidades de Estado de Derecho:

- a. El Estado de derecho legal, propio de los sistemas de derecho escrito, en el que el legislativo tiene la preponderancia en la creación del derecho.

- b. El Estado de Derecho judicial, propio de los sistemas de derecho consuetudinario en el que los jueces, por medio de la interpretación de la ley, van creando derecho (jurisprudencia). Este sistema presenta dos variantes: el modelo inglés donde el parlamento tiene la potestad de crear la ley escrita, aunque el juez por medio de la interpretación de ésta crea también derecho, y el modelo americano, aquí además de crear el derecho consuetudinario el juez controla las conformidad de las normas escritas con la Constitución, control constitucional.

¹Serrano Caldera, Alejandro. Estado de Derecho y Derechos Humanos. Editorial Universitaria, UNAN-León.2000. p. 2.



Junto a las transformaciones sufridas por las instituciones políticas la idea de Estado de Derecho, ha evolucionado elevándose a un nivel más amplio, incluyendo junto al individuo a la colectividad como prioridad. “El intento de conciliar el principio liberal del Estado de Derecho con las exigencias colectivas maduras más recientemente, condujo a la elaboración de la noción sucesiva de Estado Social de Derecho. Según esta doctrina, mientras el Estado de Derecho se basaba en el individualismo político y económico y concebía un papel limitado del Estado para no perjudicar la libertad del mercado, el Estado Social de Derecho modifica los aspectos individualistas mediante una orientación intervencionista que implica el recurso a la programación de los intereses colectivos.”

“El Estado Social es, pues, una consecuencia del proceso de democratización del Estado. El Estado democrático tiene que convertirse inevitablemente en Estado Social en la medida que tiene que atender y dar respuestas a las demandas de todos los sectores de la sociedad y no exclusivamente a una parte de la misma”².

Estas ideas cobran mayor importancia si se toma en cuenta que nuestra Constitución en su artículo 130 dispone: “la nación nicaragüense es un Estado Social de Derecho”. Evidentemente habrá que cuestionarse si esto es una simple declaración, tomando en cuenta las recientes crisis políticas por las que atraviesan las instituciones estatales, encargados de asegurar la legalidad y al

² Baldizón Castellón, María Alejandra; Elvir Aguilar, Omar Leonel y Guevar Lopez, Elieth del Socorro. La Corte Suprema de Justicia en la Constitución de 1987. Tesis. UNAN-León. 2005. p. 16.



mismo tiempo la poca efectividad de políticas gubernamentales a la hora de disminuir la brecha social y garantizar un desarrollo integral de la sociedad a través de una redistribución justa de la riqueza.

Consecuentemente la doctrina ha agregado al concepto de “Estado social de Derecho” la noción de “democrático” constituyendo ésta una nueva transformación del fenómeno dialéctico del Estado. Según García Pelayo, el elemento esencial de la sociedad en la etapa del Estado Social de Derecho (Estado democrático de derecho), se aparta de la concepción original del Estado Liberal de Derecho, ya que al menos teóricamente prioriza los intereses colectivos (sobre todo los económicos) y choca con el individualismo propio de las ideas liberales. Cabe señalar que se ha entendido como democracia política, aquella basada en el modelo liberal, de lo que surgen las contradicciones expresadas.

De esta forma por “Estado Social democrático de Derecho” se entiende, además de las implicancias que envuelve la definición de Estado social de derecho, los siguientes aspectos: radicación popular del poder, concepción pluralista de la sociedad y la visión participativa de los procesos políticos, propios del elemento democrático. En adelante cuando se hable de Estado de Derecho, debe entenderse como Estado social de derecho.

Características del Estado de derecho.

Por lo antes señalado podemos establecer como rasgos esenciales del Estado de derecho: la sumisión del poder a la ley y la garantía de los derechos



fundamentales. De acuerdo a Garrorena Morales citado por Baldizón Castellón y otros³, las características principales son:

- a. Necesidad de proclamar y garantizar la dignidad y libertad de los individuos.
- b. Limitación del poder por parte del derecho.
- c. Un esquema de organización y limitación del poder mediante su distribución equilibrada entre distintos titulares.
- d. La consideración de la ley como expresión de la voluntad general.

Es decir, el Estado de Derecho debería concebirse no sólo como una característica genérica del sistema jurídico y de la actuación de los tribunales, sino que considerarse la norma basada en la legalidad de un Estado democrático. Esto supone que existe un sistema jurídico que es, en esencia, democrático en tres sentidos. Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y accountability que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles debidamente establecidos sobre la legalidad de sus actos. Siempre que se cumplan estas tres condiciones, el Estado de Derecho no será tan sólo un

³Ibíd, p. 12-19.



Estado gobernado por la ley, sino un auténtico Estado Democrático de Derecho⁴.

¿Qué es la democracia?, Giovanni Sartori citado por Terol Becerra⁵, y el mundo contemporáneo se preguntan, agudamente. Si aceptamos como característica de la democracia que el pueblo autogobierna, a los fines de dar respuesta a nuestro interrogante podríamos convenir que el pueblo es la regla de la mayoría considerando la participación de las minorías, y que su voluntad se refleja en instituciones políticas y en la promulgación de las normas.

En este contexto democráticamente mayoritario, el papel de las minorías en una democracia no puede estar reducido a su intervención en las elecciones, sino que deben tener una función relevante especialmente en el funcionamiento de los partidos políticos como instituciones fundamentales de la democracia, vías de canalización de la participación política y formadores de la voluntad de gobierno y en el Poder Legislativo, en las tareas que este poder desempeña con especial dedicación en todos aquellos aspectos que se relacionan con la función de control del gobierno mayoritario. Los grupos que constituyen tanto mayoría como minoría en un sistema gozan por igual del derecho de participación civil en los asuntos de la gestión pública.

No olvidemos que, como bien señala Veroaque Fabrè-Alibert “no estamos ante una sociedad auténticamente democrática más que cuando las

⁴Terol Becerra, Manuel José y Medina Guerrero, Manuel. Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. Editorial Aranzadi, S.A. 1Ed. 2006. p. 46-50.

⁵ Terol Becerra y Medina Guerrero. óp. cit. p. 57.



libertades fundamentales son efectivamente garantizadas”. “La democracia no es solamente una manera de ser de las instituciones sino algo más, ya que puede ser una exigencia moral⁶”

Es relevante en torno a la consolidación de la democracia en una sociedad, por un lado la fortaleza pluralista de la sociedad democrática, lo que significa que la sociedad asuma conscientemente dicha pluralidad y se comporte de tal manera y la auténtica consolidación del Estado de Derecho, como inserción de valores democráticos que privilegien la cultura de la ley, o como le denomina Luigi Ferrajoli “la omnipotencia de la ley”.

Como apunta Norbert Lechner citado por Terol Becerra⁷ en el estudio La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad, “la política democrática no es sólo una cuestión de procedimientos e instituciones o de quiénes y cómo deciden; la política democrática tiene que ver igualmente con las condiciones sociales e históricas en los que estos procesos tienen lugar”.

Así en relación a este tema, en el estudio Crisis de Gobernabilidad Democrática: orígenes y mapa de lectura, David Altman⁸ señala que “en los albores del siglo XXI, los países de América Latina satisfacen de forma casi general los mínimos requeridos para ser considerados democráticos. De hecho,

⁶ *Ibíd*, p. 58.

⁷ *Ibíd*, p. 374.

⁸ *Ibíd*, p.386.



nunca en el continente la democracia estuvo tan extendida por tantos países y tanto tiempo.

La gobernabilidad democrática será definida entonces como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. En las palabras de Prats⁹ “la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales y de la comunidad internacional coadyuvante para asumir y procesar democráticamente el conflicto”.

2. Teoría de la división de poderes.

La teoría de la división de poderes que precisa separar unas de otras, la legislación, la jurisdicción y la administración, nació en Montesquieu originariamente como postulado político para lograr una estructura más conveniente de la organización estatal, sin embargo ya se tenía idea desde Locke; dicho en otras palabras la teoría nace por el principio de la moderación política tendiente a buscar en la vida práctica en general y en la política en particular, el áureo término medio, y por tanto el equilibrio entre la autocracia y la democracia extremas. En dicho principio se basaba la monarquía constitucional propia de la Europa del siglo XIX, y ya que ésta era el prototipo del Estado pretendió deducir de la naturaleza del mismo esta estructura peculiar y por tanto todo el principio de la separación de los poderes. Montesquieu expresaba en *El Espíritu de las Leyes* “todo estaría perdido si el

⁹ *Ibíd.*, p. 62-67.



mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares¹⁰”.

Sin duda alguna, la mera distinción de los tres poderes está bajo el influjo del postulado de la separación de los mismos; de manera que se caracteriza por el dualismo entre la tendencia teórica y la tendencia política: pues cuando se enseña, que si bien el poder del Estado es unitario e indivisible y se compone sin embargo de tres poderes coordinados no se hace sin la idea oculta de allanar el camino por medio de la teoría a una distribución técnica de los tres poderes o funciones entre tres órganos o grupos de órganos aislados unos de otros y jurídicamente independientes lo que dejó claramente de manifiesto con sus notas literales en *El Espíritu de la Leyes* “hay en cada Estado tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de los que dependen del derecho civil. Por el Poder Legislativo, el príncipe, o el magistrado, promulgan leyes para cierto tiempo o para siempre, y enmienda o deroga las existentes. Por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a éste Poder Judicial, al otro, simplemente, Poder Ejecutivo del Estado¹¹”.

¹⁰ Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes*. Reproducción Parcial del Libro XI “De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la Constitución”. España. 1980. p. 3.

¹¹ *Ibíd*, p. 2.



Para Kelsen oscurecida la idea de la necesaria subordinación de la jurisdicción y la administración a la legislación y borrado el principio según el cual las primeras no son sino ejecución de las leyes, debía nacer el postulado en el que los órganos no estarían técnicamente subordinados, sino coordinados a la legislación. Además cree indispensable señalar que el centro de gravedad de esta teoría radica en la idea de una partición de poder entre la pluralidad de titulares; por cuanto debe evitarse en la medida de lo posible que todo el poder estatal se concentre en una sola mano, ya que un órgano único y omnipotente constituiría un peligro para la libertad de los ciudadanos. Pero, aún suponiendo a los órganos de legislación completamente separados de los ejecutivos siempre queda intacta la posibilidad para aquéllos de penetrar a su arbitrio en la esfera de la libertad individual por medio de las normas generales por ellos creados; y si la ejecución ha de responder al principio de legalidad, no hay salvación para la libertad individual. La legalidad de la ejecución no sólo debe ser asegurada por la separación de poderes, sino que incluso es una consecuencia de ésta. Por el contrario, es una garantía de la libertad de los súbditos y un freno eficaz a las invasiones del Poder Legislativo en la esfera individual al hacer que el órgano legislativo se componga de distintos factores de intereses políticos contrapuestos a como es característico en la Monarquía Constitucional¹².

Sin pretender trasladar intacta la fórmula de Montesquieu, queremos señalar en relación a este punto que al parecer éste se manifestaba en contra de un Gobierno de Gabinete o Colegiado y de corte parlamentario, al decir: “El

¹² Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. EDINAL. México. 1959. p. 334 y 335.



Poder Ejecutivo debe estar en manos de un monarca, porque esta parte del Gobierno, que necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una sola persona que por varias; y al contrario, las cosas concernientes al Poder Legislativo se ordenan mejor por varios que por uno solo. Si no hubiera, monarca y se confiara el Poder Ejecutivo a cierto número de personas del cuerpo legislativo, la libertad no existiría, pues los dos poderes estarían unidos, ya que las mismas personas participarían en uno y otro¹³”, pues esto es contrario a lo que sucede en los sistemas parlamentarios al presentarse una no clara definición de la separación de poderes por surgir el gobierno del parlamento y además el Poder Ejecutivo es dual, y cuenta con un gobierno colegiado como estudiaremos más adelante en el siguiente capítulo en el apartado 2.2.1. Montesquieu creía en la concentración de las funciones de gobierno en una figura que es el monarca, pero que también puede ser un Presidente en un sistema presidencial.

La teoría de la división de poderes tal y como fue planteada en sus inicios es objeto de críticas; en primer lugar es considerada gratuita y confusa por la tesis de la implicación recíproca entre la idea del Estado de Derecho y la teoría de sus tres poderes. ¿Por qué tres y no dos o siete poderes? ¿Cuáles son los fundamentos de semejante proposición? Podremos seguramente aceptar que la idea de una constitución política, como en general, la idea de la constitución de cualquier entidad estructural o procesal dotada de unidad interna, requiere, por lo menos, tres determinantes (en rigor: co-determinantes), y no uno ni dos solamente, pues de esta manera cualquier sintaxis estructural o procesal se

¹³ Montesquieu. óp. cit.7



reduciría la integridad de sus partes a un único componente, es decir, dejaría de ser una entidad plural constituida por partes dotadas de ritmos relativamente independientes; recaeríamos en la concepción metafísica del hilemorfismo aristotélico¹⁴, que atribuye a la única forma sustancial la responsabilidad de la unidad de la sustancia.

En segundo lugar se critica que la teoría aparece envuelta en un dualismo, por cuanto lo que Montesquieu propone no son tres, sino propiamente dos potestades, si bien la potestad ejecutiva se subdivide inmediatamente en dos, aunque atendiendo a un criterio enteramente exógeno al caso (la distinción entre un Derecho de gentes y un Derecho civil) se corrobora esta tendencia al dualismo cuando, unas páginas después de su primera proposición, él escribe esta sorprendente conclusión en su *Espíritu de las Leyes*: “De los tres poderes de que hemos hablado, el de juzgar es, en cierto modo, nulo. No quedan más que dos que necesiten de un poder regulador para atemperarlos¹⁵”.

Y por último en cuanto a la teoría de la separación e independencia de los poderes, considerada habitualmente como la más característica de Montesquieu, se subraya su oscuridad y confusión, ya que si los tres poderes son codeterminantes, ¿qué puede significar la tesis de su independencia? La separación entre los tres poderes estará ya incluida en su condición de codeterminantes; luego la separación de poderes habrá de interpretarse como

¹⁴ Doctrina Aristotélica según la cual los cuerpos están constituidos por materia y forma.

¹⁵ Montesquieu. *óp. cit.* p.6



un modo oscuro de establecerse, no la separación de poderes codeterminantes, sino acaso la separación de los órganos o instituciones que los encarnan, lo que por ende ocasiona su dispersión a través de ellos.

La anterior crítica independientemente de lo acertada o no, goza de buenos argumentos los que son casi unánimes y que son respaldados por eminentes estudiosos que incluso señalan que los propios ingleses consideraron deficiente dicha teoría, sin embargo es innegable la vigencia del principio de separación de poderes como forma de controlar el poder. Montesquieu sentó las bases de esta teoría tomando en cuenta básicamente las circunstancias de su época, que como ya dijimos tienen una vigencia parcial y que pueden ser objeto de modificaciones que permitan un mejor planteamiento que no se encauce simplemente en rebatir las proposiciones en la búsqueda inútil de errores de su contenido tal y como plantea Biscaretti, quien expresa que el estudio de los modernos ordenamientos en relación a ésta teoría ha sido acogido con dos correctivos que la transforman en teoría de la distinción y colaboración de los poderes; que son la coordinación entre ellos y la excepción al principio de que cada uno obre en su órbita¹⁶.

La Teoría de la división o separación de poderes, tal como la expone Montesquieu, se inspira en una concepción de la unidad muy próxima a la que Galeno y luego Descartes mantuvieron para pensar en la unidad de los organismos vivientes. La unidad del todo se entenderá como el resultado de un equilibrio dinámico entre partes, miembros, Estados u órganos que logran contrapesarse. Hay, además, una parte directiva, gobernante, un alma racional,

¹⁶ Biscaretti Di Rufia, Paolo. Derecho Constitucional. 3a. Ed. España, Tecnos. S.A. 1987. p. 209.



de naturaleza monárquica, que llegaría a ser arbitraria y despótica si las otras partes no estuvieran separadas de ella. En cualquier caso, el derecho, es decir, las leyes, no tendrán por qué cubrir íntegramente, de modo totalitario, a todas las regiones de una sociedad política, porque muchas de estas partes actuarán sin necesidad de pasar, a toda costa, por las formas legales.



CAPITULO II

SISTEMAS POLÍTICOS.

1. Sistema presidencial.

1.1 Modelo clásico del sistema presidencial: Estados Unidos de Norteamérica.

En los antecedentes de la formación del régimen político norteamericano resaltan aspectos fundamentales como la situación de las trece colonias inglesas a finales del siglo XVIII, la ruptura con el Imperio Británico y la Declaración de Independencia, y la Confederación de Estados americanos.

Las colonias inglesas en el continente norteamericano pertenecían a la Corona de Inglaterra que era quien otorgaba las concesiones territoriales y estaban bajo la autoridad del Parlamento Inglés, contando con importantes mecanismos de autogobierno en los que destacaban un gobernador designado por el rey y una asamblea de carácter electivo aunque muy restrictiva, ya que sólo tenían derecho al sufragio los que contaban con ciertas rentas, por lo demás el derecho de aplicación era el británico y cada colonia contaba con una Carta de fundación.

La situación económica de los territorios americanos era de total dependencia respecto a la metrópoli no pudiendo comerciar fuera de los límites del Imperio británico, lo que suponía unas trabas importantes al crecimiento de una clase burguesa que comenzaba a desarrollarse.



La ruptura con el Imperio Británico tendrá su origen fundamentalmente en razones económicas que acabarán cuestionando la dependencia política de las colonias con la metrópoli.

La guerra de Inglaterra con Francia, aunque había significado la incorporación del Canadá al Imperio británico, tenía como consecuencia que Inglaterra sufriera una importante crisis económica. Ante la negativa inglesa a las peticiones americanas contenidas en la carta de Massachusetts, argumentando que tales derechos no se contenían en las Cartas de fundación de las colonias y quedaban reservadas exclusivamente al Parlamento inglés, los representantes de las colonias se reunieron en el primer congreso de Filadelfia celebrado en 1774 donde se declararían el boicot al comercio con la metrópoli, un año después tendría lugar el segundo congreso y se declararían la guerra. La declaración de Independencia tendría lugar el 4 de julio de 1776.

El texto constituye un antecedente fundamental de lo que posteriormente será la constitución de los Estados Unidos de América, y supone una importante concreción del pensamiento ilustrado del siglo XVIII. Se justifica la emancipación en virtud de una serie de derechos del individuo y se afirma que los gobiernos se establecen por los hombres para garantizar esos derechos y su poder nace del consentimiento de los gobernados.

La Declaración de Independencia no suponía más que el hecho de que las antiguas Colonias Inglesas de América se convertían en Estados soberanos, sin que ello significara un mayor ligazón entre los mismos más que los derivados



de la necesidad de afrontar la guerra. El primer paso de los nuevos Estados fue dotarse de un texto constitucional escrito y codificado que comenzaba con una declaración de derechos, establecía la división de poderes y proclamaba la soberanía del pueblo. El segundo aspecto que debieron plantearse fue el de establecer unos mecanismos de coordinación entre los diferentes Estados que les permitieran asegurar la defensa y las relaciones económicas y políticas mínimas necesarias para desarrollarse; en suma, se trataba de institucionalizar lo que por vía de hecho se había llevado a cabo en el Congreso Continental. El quince de noviembre de 1777 el Congreso aprobó los artículos que establecían la Confederación, aunque no entró en vigor hasta 1781, una vez que fuera ratificado por la totalidad de los Estados.

La Confederación debe ser considerada como un Tratado internacional suscrito entre Estados Soberanos, que proclamando la igualdad de todos ellos, decide establecer un Congreso de la Confederación en el que estarían representados la totalidad de los Estados, y cuyas decisiones importantes deberían tomarse por una mayoría de nueve sobre trece. Las atribuciones con que se dotaba al órgano de gobierno de la Confederación no eran numerosas pero suponían el primer acto formal para la creación de una unión permanente.

Ahora, conoceremos algunas notas esenciales de este sistema a partir de la Constitución de 1787.

La Presidencia de la Unión.

La Constitución Norteamericana en una manifestación que no suele tener



parangón en otras cartas fundamentales, mediante el artículo 2, “deposita en el Presidente el Poder Ejecutivo”. De esta forma, se establecía el primer régimen presidencialista de la historia.

En la actualidad para comprender la importancia de la figura presidencial es importante remitirnos a dos aspectos que concurren en su persona:

- a. Cabeza del Poder Ejecutivo y
- b. Líder de la nación.

El primer aspecto se deriva del campo jurídico, y es consecuencia del tratamiento constitucional en un régimen político que se caracteriza por la rígida división de poderes. El segundo aspecto pertenecería al campo de la sociología y se deriva del hecho de que el Presidente representa a la nación, estableciendo lo que el Presidente Roosevelt denominaba un “caudillaje moral”. La representación directa del pueblo norteamericano se lleva a cabo fundamentalmente mediante la Cámara de Representantes y el Senado: el Poder Legislativo, a cuyos miembros eligen en circunscripciones forzosamente reducidas al ámbito del Estado, sin embargo, el Presidente es elegido en una votación cuyo ámbito es la totalidad de la Unión, ello le proporciona una mayor cercanía a cada uno de los ciudadanos ; por otra parte, las características de heterogeneidad de la población americana convierten la presidencia en un símbolo de unidad del país.

Características de la Función Presidencial.

El mandato presidencial dura cuatro años, no pudiéndose elegir a la



misma persona para el cargo más de dos veces ni más de una vez si ha desempeñado dicho cargo durante más de dos años de un período para el que haya sido elegido como Presidente otra persona.

En caso de que el Presidente sea depuesto de su cargo, o en caso de su fallecimiento o renuncia, el cargo es ocupado por el vicePresidente que será nombrado Presidente, que a su vez nombrará un vicePresidente que será confirmado por el Congreso.

El sistema presidencialista hace que en el Jefe del Estado concurra la condición de Jefe de Gobierno, sin embargo, en la organización ejecutiva norteamericana no existe un Gobierno propiamente dicho, aunque existen órganos asesores del Presidente, entre éstos destaca el que agrupa a los secretarios de departamentos.

Atribuciones del Presidente:

En relación al Poder Ejecutivo éste se encarga de la ejecución de las leyes, del nombramiento y destitución de funcionarios, de la dirección de la administración, de la jefatura de las fuerzas armadas, de la dirección de las relaciones exteriores y de la recepción y acreditación de los embajadores; como participante en el Poder Legislativo se encarga de la sanción de las leyes, del derecho de veto, el que debe ser motivado y puede ser superado mediante nueva votación en el Congreso. Existe también el denominado veto de bolsillo, que se abordará más adelante, el Presidente se encarga de la convocatoria de las cámaras en sesión extraordinaria y puede dirigir mensajes a las cámaras.



Finalmente dentro del Poder Judicial realiza principalmente el nombramiento de los miembros del Tribunal Supremo Federal que son ratificados por el senado, y el derecho de gracia.

El Congreso:

La Constitución de 1787 establece que “todos los Poderes Legislativos corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”.

La Cámara de Representantes se renueva íntegramente cada dos años, lo que imposibilita en muchos casos una producción legislativa continuada. Por el contrario los senadores tienen seis años para realizar su trabajo, continuidad que se acrecienta si tenemos en cuenta que el Senado se renueva por tercios, con lo que el núcleo principal de la Cámara permanece. En cuanto al ámbito de representación, aunque en la actualidad tanto los miembros de la Cámara de Representantes como los del Senado son elegidos por sufragio universal, la circunscripción donde se lleva a cabo es diferente, mientras que la de los primeros tiene forzosamente un ámbito reducido, la de los segundos abarca la totalidad de cada Estado, lo que puede suponer que la representación de los senadores abarque intereses más amplios y estén exentos del marcado localismo de los representantes. Por otra parte, al ser menor el número de senadores que el número de miembros de la Cámara de Representantes hace que la importancia social de unos y otros sea diferente.

El Senado es presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos, que



no puede votar salvo en caso de empate. La Cámara elige un Presidente pro tempore que puede sustituir al vicePresidente de la Unión.

La Cámara de Representantes es presidida por el Speaker que es elegido por la Cámara de entre sus miembros. En virtud del bipartidismo imperante la actividad de las Cámaras se estructura en torno a los líderes de la mayoría y de la minoría, aunque es habitual, especialmente en el Senado que no todos los votos e intervenciones de los miembros de un partido sean coincidentes, ya que la cohesión ideológica de los partidos no siempre es total.

Elecciones del Congreso:

En virtud del modelo federal, las dos cámaras que componen el mismo representan una a la población de la Unión y la otra a los diferentes Estados que componen dicha Unión.

La Cámara de Representantes compuesta actualmente por 435 miembros que son elegidos en circunscripciones uninominales y por sufragio universal directo en un sistema mayoritario simple; al menos se asegura un representante por Estado. Los candidatos deben residir en el Estado y tener la nacionalidad americana durante siete años al menos. La Cámara de Representantes como ya hemos mencionado se renueva íntegramente cada dos años.

El Senado es compuesto por dos senadores de cada Estado, independientemente de la población de los mismos, mediante sufragio



universal, directo y por mayoría simple, renovándose por tercios, aunque el mandato de cada senador dura seis años; hasta 1913 que se introdujo la enmienda decimoséptima los senadores eran elegidos por las asambleas legislativas de cada Estado¹⁷.

1.2 Generalidades del Presidencialismo.

1.2.1 Concepto y Características:

El sistema presidencial es aquella forma de gobierno en la que el Presidente es la figura central, que dirige el gobierno o Poder Ejecutivo. Es elegido de forma directa por sufragio universal y concentra en un único cargo los poderes de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Según Sartori¹⁸ un sistema es presidencial sólo si el Jefe de Estado (el Presidente): a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido de su cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su período pre-establecido; y c) encabeza o dirige de alguna forma el Gobierno que designa”.

Características:

- El Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente que es electo por el pueblo, por voto universal directo (como el caso nuestro), o indirecto (como el caso de los Estados Unidos de América), por un tiempo determinado (Ejemplo: 5 años en Nicaragua).
- El Presidente ostenta tanto el carácter de Jefe de estado como el de Jefe

¹⁷Núñez Rivero, Cayetano, Teoría del Estado y Sistemas Políticos. Madrid. 1996. p. 99-111.

¹⁸ <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife>.



de gobierno, lo que se conoce como ejecutivo monista.

- El cargo de secretario de Estado o ministro es incompatible con el de miembro del Congreso. Si algún miembro del Parlamento acepta el cargo de ministro o de algún otro alto cargo del ejecutivo, pierde su investidura parlamentaria. En algunos países puede recuperarla si culmina su función en el gobierno, en otras la pierde del todo.
- La “responsabilidad política del gobierno ante el parlamento” o “control político”, se hace efectiva a través de las citaciones, interpelaciones y debates que se promueva en el Parlamento a los ministros y altos funcionarios gubernamentales, además de la labor de las comisiones investigadoras que sobre actos administrativos sean creadas; pero no se llega hasta la destitución de dichos funcionarios por el Parlamento.
- El hecho de que ni el Parlamento pueda destituir al Presidente ni este pueda disolver al Parlamento, se debe a que las dos instituciones en este sistema, tiene cada una, su legitimidad obtenida directamente del pueblo, por medio de votaciones separadas, siendo por tanto en su existencia política, completamente independientes una de otra.
- El poder de nombrar y, sobre todo, destituir al Gabinete pertenece al Presidente.

1.2.2 Estructura y Funcionamiento.

El Presidente de la República no sólo representa a la nación y cumple funciones de tipo formal y protocolario, sino que es el Jefe de la administración pública, nombra y remueve libremente con total independencia del



parlamento, a sus ministros y demás colaboradores, preside el consejo de ministros, traza la política gubernamental en los diferentes campos de acción, es el director de las relaciones exteriores del Estado y el comandante supremo de las fuerzas armadas.

El régimen presidencialista funciona tanto con un “gobierno de minoría” como con un “gobierno de mayoría”. Es decir, el Presidente puede pertenecer al mismo o a distinto partido político al que tiene la mayoría en el Parlamento. No obstante, varios autores sostienen que las iniciativas de leyes del Poder Ejecutivo o del Presidente son aprobadas sin mayor problema, mientras pertenezca al mismo partido que tiene la mayoría en el Parlamento, por el contrario, si es la oposición la que domina el Parlamento el Presidente se ve obligado, por lo general, a negociar sus principales iniciativas legislativas con él o los partidos contrarios¹⁹. Cabe anotar en este punto, que el mayor o menor grado de independencia entre estos poderes se da, cuando el ejecutivo y el legislativo se encuentran en manos de partidos políticos diferentes.

¹⁹ En Nicaragua en 1990 el gobierno de la señora Violeta Barrios de Chamorro fue en sus inicios de mayoría la que luego perdió por problemas con la UNO (UNION NACIONAL OPOSITORA) que es unión de partidos que la llevó al más alto cargo. Posteriormente el gobierno del Dr. Arnoldo Alemán gozó de mayoría parlamentaria pero durante todo su gobierno; de igual manera conservó la mayoría parlamentaria en un inicio el Presidente Ingeniero Enrique Bolaños, la que posteriormente pierde por pugnas internas entre éste y su partido, asemejándose su situación a la de la Presidenta Violeta Barrios de Chamorro. En la actualidad el Presidente de la República Daniel Ortega tiene minoría en la Asamblea Nacional, a diferencia de los años ochenta cuando gozaba de amplia mayoría. El gobierno del FSLN logró en un momento cumplir su agenda legislativa y su programa uniéndose al PLC O ALN, sin embargo, ahora parece no tener más opción, razón por la que viola la Constitución Política con nombramientos de directores con rangos de ministro o de Jefes de misiones diplomáticas sin la debida ratificación del Parlamento.



1.2.3 Significado de sus instituciones:

a. El Veto.

Se puede definir al veto como un poder reactivo otorgado al Poder Ejecutivo para el control de la legislación sancionada por el Congreso y consiste en la facultad de observar un proyecto de ley y rechazar ciertos puntos de éste o su totalidad.

La figura del veto es propia de los sistemas presidenciales; siendo Estados Unidos el país donde surgió la forma de gobierno presidencial, analizaremos rápidamente ciertos rasgos de éste país. Los Padres Fundadores del presidencialismo entendían que el problema a resolver era el control del poder y fundamentalmente la amenaza de tiranía. Ellos distinguían tres tipos de tiranías: la tiranía del gobierno central, la tiranía del Poder Legislativo y la tiranía de las mayorías. Para impedir esta última, establecieron dos mecanismos por un lado el gobierno representativo y por otro el federalismo, siendo éste un elemento que permitía mantener las diferencias internas, dificultando la consolidación de mayorías que pudieran actuar tiránicamente. En cuanto a las otras dos formas de tiranía, se desarrollaron elementos que impidieran al poder central monopolizar la toma de decisiones (Seguir, 1998; Etchemendi, 1995) y dentro de estos mecanismos el veto.

El veto desde la perspectiva de los padres fundadores cumple dos funciones: por un lado sirve como protección de las atribuciones y prerrogativas del Poder Ejecutivo de la intrusión del Poder Legislativo, y por el otro es una garantía más contra la expedición de leyes indebidas ya sea por su forma o



contenido.

Tipos de Veto.

En países como Estado Unidos y Argentina sus Constituciones contemplan la variante de *veto total*, es decir que los presidentes pueden rechazar la totalidad de una ley sancionada, reenviándola a revisión de las Cámaras. Sin embargo, éste no es el único tipo de veto existente; en Argentina además del veto total, el Poder Ejecutivo puede vetar parcialmente una ley, *veto parcial*. En este segundo caso, se vetan sólo algunos puntos del proyecto de ley, los cuales son devueltos al Congreso para su reconsideración, y el resto puede ser promulgado, mientras se cumplan con los requisitos establecidos. “Las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso como lo apunta la Constitución Argentina en su artículo 80”.

En el caso estadounidense, el Presidente no cuenta con la prerrogativa de veto parcial ya que es considerada inconstitucional; no obstante la Constitución de EEUU en el artículo 2 de la sección séptima instituye al *pocket*. En ese artículo se establece que toda ley debe ser promulgada por el Presidente o bien vetada por él en el término de 10 días sin contar los domingos. En caso que pasen esos días la ley es promulgada automáticamente a menos que el Congreso, al suspender sus sesiones, impida que el Presidente devuelva la ley sancionada. En esos casos la ley se considera vetada y el Congreso pierde la potestad de insistir ya que el mismo no puede reunirse y votar mientras se



encuentra en receso. Otro aspecto importante de señalar es que una mayoría cualificada de 2/3 de ambas cámaras puede aprobar una ley, incluso contra un veto presidencial; no obstante, si la ley propuesta tiene solamente mayoría simple, el veto del Presidente es decisivo.

b. Interpelación.

Cortés Ruiz²⁰ señala que la Interpelación es el acto mediante el cual, se obliga al interpelado (sujeto pasivo) a dar explicación amplia, extensa y pormenorizada de una determinada actuación.

El sujeto activo puede serlo el pleno de la Cámara, las comisiones, el grupo parlamentario y el Parlamento individual. El sujeto pasivo es el gobierno y las administraciones públicas. El objeto es conocer y debatir determinados hechos atribuidos al interpelado.

Dicho de otra manera la interpelación es el acto de interrogar a un miembro del Consejo de Ministros o Gabinete por parte de los miembros del Poder Legislativo (Asambleas o Congresos) de cada país o región acerca de un tema específico, con el fin de eventualmente hacer valer su responsabilidad política en un tema determinado.

Esta institución nace en el Parlamento del Reino Unido, en el cual los miembros de la Cámara de los Comunes interrogan a uno de los ministros del

²⁰ Cortés Ruiz, Omar. El Control parlamentario del Poder Ejecutivo en Nicaragua. Tesis. León, Nicaragua, UNAN-León.1996. p. 89.



gabinete de la Reina, estando estos últimos obligados a contestar.

Esta figura se presenta en países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Venezuela, Nicaragua, etc., y algunas veces engendra una moción de censura o una negativa de confianza²¹.

Un antecedente reciente lo encontramos en el arto. 135 de la Constitución de Colombia, reformado en año 2003. Esta disposición contempla que, en ejercicio del control político, la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, pueden proponer una “moción de censura respecto de los ministros” y demás funcionarios principales, “por asuntos relacionados con funciones propias del cargo”. La moción de censura requiere la mayoría absoluta en cada una de las Cámaras del Congreso. Una vez aprobada la moción de censura, “el funcionario queda separado de su cargo”.

En el caso de los países con sistema presidencial, la Interpelación no es un mecanismo usual. Algunos países lo regulan de manera especial, pero sin las facultades que generalmente se establecen en favor de los diputados o representantes de un Parlamento. El contrapeso contra la autoridad presidencial suele estar marcada en el sistema de juicio político, antes que en las mociones de censura, propias del sistema parlamentario.

En los países con régimen parlamentario, los miembros del gobierno

²¹ Valadés, Diego. El Gobierno de Gabinete. 1a. ed. Managua, EDITRONIC, S.A. 2005. p. 152.



suelen formar parte al mismo tiempo del respectivo Congreso o Asamblea. En estas naciones, es tradicional que exista un "Gabinete en la sombra", con miembros encargados de evaluar y contrarrestar el trabajo de un ministro en su cartera. Esto suele generar debates intensos y muy interesantes, acerca de la marcha política en un país determinado. Un caso ejemplar es el Reino Unido, donde nace la institución. Casos como estos se dan en España, Canadá, Francia, entre otros, y dichas Interpelaciones pueden ir acompañadas de un voto de censura o de un juicio político (impeachment) en contra de la administración.

2. Sistema parlamentario.

2.1 Modelo clásico de parlamentarismo: Inglaterra.

Tradicionalmente se ha considerado al régimen político británico como fruto de un largo y peculiar desarrollo histórico, y la normativa que lo regula condicionada por la especial evolución de una sociedad que se ha caracterizado por su capacidad para adaptarse a los importantes cambios sufridos en el devenir del tiempo, todo ello presidido por un marcado espíritu pragmático, de tal forma, que viejas instituciones y hábitos, muchos de ellos nacidos en la segunda mitad del siglo XIII, han sabido sin perder denominación e incluso práctica usual amoldarse a situaciones sociales y económicas bien diferentes, sin que por ello hayan debido producirse rupturas; en suma, es un ejemplo claro de realismo de una sociedad donde la realidad institucional y jurídica ha conseguido sincronizar muy bien en las transformaciones que lógicamente ha debido afrontar la nación británica, así, aun hoy día es perceptible observar una línea directa entre el "Parlamento modelo", y las actuales cámaras



parlamentarias por ejemplo. Ello se debe indudablemente al alto sentido pragmático de la sociedad británica, que ha conseguido llevar a cabo una praxis permanente entre las ideas reflejo de los cambios operados en la sociedad y su concreción empírica a nivel institucional.

Un proceso similar al británico es difícil de observar en otros Estados, aún en los de más antigua formación, ya que en éstos el advenimiento del nuevo orden institucional conocido como Estado de Derecho, ha sido consecuencia, quizá con la excepción de los Estados Unidos de Norteamérica, de un proceso caracterizado primero por la formación de un Estado moderno, que culmina con la Monarquía absoluta, ya que la aparición de clases sociales llevaría a agudizar las contradicciones de lo que se ha dado en llamar antiguo régimen, finalizando el proceso con el triunfo de la clase emergente burguesa frente a la sociedad estamental y cristalizando dichos acontecimientos en los textos constitucionales habidos a finales del siglo XIX y principios del XX, que derogarían a las viejas Leyes Fundamentales vigentes en el período anterior.

Este proceso, cuyo ejemplo quizá más claro sea la conformación del Estado Liberal en Francia, no estuvo exento de grandes rupturas y eventos marcadamente revolucionarios, que sellan nítidamente la frontera entre el período histórico anterior y el propio de los primeros tiempos del constitucionalismo, y que se justifican ideológicamente en diversos ropajes según las circunstancias de cada Estado; así mientras en Francia el proceso se realiza siguiendo unos parámetros de pureza difícilmente observables en otros lugares del mundo, teniendo una cobertura ideológica fruto de un elaborado



sistema de carácter filosófico que tenía su base en el pensamiento de la ilustración y en la escuela económica británica, en otros Estados, aunque el proceso resulte menos diáfano y se enmascare con otro tipo de problemas como es el caso norteamericano o de la América española donde se sumerge en los procesos de independencia, el resultado formal es el mismo.

Por el contrario, en el mundo británico el nacimiento del Estado de Derecho o “Rule of Law”, entendido como el sometimiento de todos los hombres y poderes del Estado a la Ley, la existencia de una seguridad jurídica y el reconocimiento de derechos y libertades de carácter individual ha sido consecuencia de un largo proceso iniciado en épocas preestatales, o al menos durante el largo período medieval del feudalismo, y en todo caso, mucho antes de que la burguesía como clase social diferenciada existiese. De esta forma, si situamos el origen del régimen político británico en los primeros textos escritos que recogen la existencia de derechos y libertades individuales, aunque éstos sólo fueran de limitación del poder real en cuanto a privación de la libertad de los súbditos de la Corona, y la necesidad de contar con la aquiescencia de los vasallos para la implantación de nuevos impuestos, es menester remontarse hasta 1215, en que el Rey Juan Sin Tierra otorgara la “Carta Magna”, primer texto que se considera en la historia del constitucionalismo Inglés, o en la convocatoria al “Parlamento Modelo” de 1264 llevada a cabo por Simón de Monfort, y que significó el inicio del parlamentarismo en las islas británicas.

Aunque estos textos y usos deben ser considerados como propios de un régimen feudal, y por tanto representativos de una monarquía débil que no



puede imponer su poder sobre los otros existentes, y que por otra parte no signifiquen un caso aislado en el contexto geográfico europeo de la época, baste recordar las Cortes Castellanas o el Parlamento francés, si es necesario resaltar, que mientras en los otros lugares del continente europeo el proceso fue bruscamente interrumpido con el advenimiento de la Monarquía absoluta o incluso antes con la Monarquía autoritaria, que permitieron el reforzamiento del poder real sobre los otros poderes locales, por el contrario en Inglaterra primero y en el Reino Unido posteriormente el proceso no se vio interrumpido sino completado con otros textos posteriores como la Petition of Rights de 1628, el Habeas Corpus Amendment Act de 1679 , el Bill of Right de 1689, el Act of Settlement de 1701 y las Parliament Acts, que configuran el actual régimen político británico como Estado de Derecho y punto de referencia del constitucionalismo actual en el mundo.

La evolución del constitucionalismo británico, aunque no haya alcanzado las características del francés, norteamericano o español en cuanto a procesos revolucionarios se refiere, no ha estado tampoco exento de fuertes tensiones y enfrentamientos armados entre las diversas partes, Corona, Parlamento, jueces, etc., disfrazado a veces de luchas religiosas o dinásticas, debiendo destacar la inestabilidad institucional de 1648 a 1689, que llevó incluso al patíbulo o al derrocamiento de varios monarcas ingleses; no obstante, la característica fundamental ha sido la de desarrollar legal e institucionalmente los órganos y derechos existentes, sin saltos en el vacío, destacando a este respecto, el pragmatismo y proceso evolutivo del régimen político británico.



El Parlamento:

Hemos indicado anteriormente que el Poder Legislativo en el Reino Unido se denomina “el Rey en el Parlamento”, de tal forma que estaría formado por el monarca, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes; sin embargo, como hemos señalado en el punto anterior, la ubicación del Rey con respecto al Parlamento se limita a una serie de actos debidos, no contando en la práctica con el derecho a veto. Por otra parte, se trata de un bicameralismo desigual, en cuanto que en virtud de las Actas de 1911 y 1949 las atribuciones de la Cámara Alta o Cámara de los Lores quedaron muy reducidas en comparación con la Cámara Baja o de los Comunes que vio reforzada sus funciones, siendo la única de carácter representativo popular, ya que es la única totalmente electa por sufragio universal y el mecanismo por tanto, donde se expresa la soberanía popular²².

Cámara de los Lores²³:

La Cámara de los Lores, que no está formada por un número fijo de miembros, está compuesta por los siguientes tipos de pares:

- A. Espirituales. En número de 26, entre los que se encuentran los arzobispos de Canterbury y York, así como los obispos de Durham, Londres y Winchester; los restantes, lo son, en virtud de la antigüedad y según las vacantes que se produzcan.
- B. Temporales. Este grupo está compuesto por:

²² Cfirt. Biscaretti. óp. cit. p.234 y 235.

²³ Amplíe acerca de las funciones de las Cámaras parlamentarias. González Casanova, J.A.2a.ed.Barcelona. Editorial VICENS-VIVES, S.A.1982. p. 271-276.



- 1 Lores Hereditarios del Reino Unido. Reúne a los titulares de los títulos nobiliarios más importantes del país, y puede considerarse históricamente el origen de la Cámara.
- 2 Lores Hereditarios de Escocia. Formado por dieciséis nobles escoceses. Su existencia se debe al Acta de Unión de 1707.
- 3 Lores Vitalicios. Nombrados por el Rey en virtud de la Ley de 1958, que posibilita el acceso a esta cámara a aquellas personas que aunque no sean de extracción social noble se hayan distinguido en sus servicios del Estado, ya sea en la política, las artes, las fuerzas armadas etc.; no existe límite en su número.
- 4 Lores Judiciales. Tienen carácter vitalicio y son nombrados por el Rey entre altos cargos judiciales o del mundo del derecho. Cumplen las funciones judiciales de la Cámara, y constituyen de hecho el último Tribunal de Apelación del Reino.

La presidencia de la cámara corresponde al Lord Canciller, que a su vez es miembro del gabinete y es propuesto por el primer ministro.

Las funciones de la Cámara desde las Actas de 1911 y 1949 han quedado muy reducidas, especialmente en el aspecto legislativo. Podemos señalar como funciones más importantes las siguientes:

En el aspecto legislativo tiene excluidas las competencias de carácter financiero, aunque sea consultado sobre las mismas, ya que dicha atribución queda exclusivamente para la Cámara de los Comunes. En los restantes



proyectos de ley la Cámara de los Lores guarda un cierto derecho de veto, ya que puede retrasar durante un año la aprobación de los mismos, obligando a que sean votados por dos veces en la Cámara de los Comunes si no cuentan con la aprobación de la alta Cámara.

Respecto al control del Gabinete, la Cámara de los Lores tiene muy reducidas sus atribuciones, en virtud de que la pérdida de confianza por el gabinete no obliga a éste a dimitir, ni tiene participación alguna en la formación del mismo.

En relación a las funciones judiciales, es el campo en que cuenta con más atribuciones, ya que mediante los Pares Judiciales se constituye el último Tribunal de Apelación del Estado en materia civil y criminal. Actúa también en única instancia en “altos delitos y transgresiones”, aunque en la actualidad este tipo de actuación ha quedado en desuso.

Cámara de los Comunes:

La Cámara Baja o Cámara de los Comunes consta de 651 diputados electos a cuyo frente se encuentra el Presidente o Speaker. La figura del speaker es fundamental para el funcionamiento de la Cámara; a diferencia del Presidente de la Cámara de los Lores, el de los Comunes es elegido por la propia Cámara, y suele serlo por una amplia mayoría, en virtud, de que su actuación esta marcada por una actitud independiente de la adscripción partidaria, ya que generalmente su mandato se extiende por varias legislaturas. Su independencia de los partidos políticos se deriva de que a partir de presidir los Comunes



concorre a las elecciones como speaker, y no como militante de una fuerza política concreta, lo que puede llevar a cabo ya que las circunscripciones electorales son uninominales.

Las funciones del Speaker más importantes son:

1. Representa a la Cámara de los Comunes ante los restantes órganos del Estado y actúa como portavoz de la misma
2. Dirige los debates de la Cámara y tiene una actuación decisiva en la formación de las comisiones parlamentarias.
3. Decide las materias que son de orden financiero y por tanto exentas del derecho de veto de la Cámara de los Lores.

La Cámara de los Comunes puede funcionar en pleno y en comisiones; entre estas últimas destacamos tres tipos fundamentales que son de toda la cámara. No es presidida por el speaker; es utilizada fundamentalmente para los grandes temas de debate y para los asuntos de carácter financiero, ya que no existen comisiones específicas de hacienda; otras son las permanentes que son de carácter más especializado y se ocupan de los proyectos de ley y demás temas delegados por el pleno de la cámara.; y las especiales que pueden considerarse como propias del control político del Gobierno que ejerce la cámara, o para seguir determinados asuntos de carácter técnico.

El bipartidismo existente en el país tiene un reflejo claro en el funcionamiento interno del Parlamento, así en la Cámara de los Comunes la representación del partido gobernante se organiza bajo la dirección del



gabinete que es coordinado por el primer ministro; el partido mayoritario de la oposición hace lo propio mediante el líder de la oposición, contando para ello con el denominado “gabinete en la sombra”, que constituye una auténtica alternativa de gobierno; la existencia de estas figuras están reguladas y recogidas por la legislación, de tal forma, que su existencia se hace con cargo a los fondos públicos.

Las funciones más importantes de la Cámara de los Comunes podemos resumirlas en las siguientes: De carácter legislativo; le corresponde la iniciativa legislativa que comparte con el Rey y la Cámara de los Lores, pero además aprueban las leyes, mantiene en exclusiva lo correspondiente a materia financiera; de control del gobierno, mediante la moción de censura, la cuestión de confianza, las interpelaciones, ruegos y preguntas parlamentarias, comisiones de encuesta, etc., así como por la votación del presupuesto; y de carácter financiero ya que le corresponde el monopolio de la legislación financiera y el control del presupuesto elaborado por el Gobierno.

El gobierno. El gabinete. El primer ministro:

En el poder ejecutivo del Reino Unido, cuya formación se debe a un largo proceso histórico, es necesario establecer al menos, tres elementos perfectamente diferenciados: Consejo Privado, gobierno y gabinete, a los que en ciertos aspectos podríamos sumar el primer ministro, si consideramos a este como un elemento diferente al gabinete.



A. El Consejo Privado

Es una reminiscencia histórica que data del siglo XVI, y puede considerarse en cierta medida el origen del Gabinete, e incluso de parte del sistema judicial; su ubicación en el Poder Ejecutivo se comprende mejor si partimos del principio de la vieja fórmula de que el ejecutivo es “el Rey en el Consejo”. Es un órgano muy numeroso, más de trescientas personas que son nombradas por el Rey, tiene un carácter fundamentalmente consultivo no deliberante y que se regula por convenciones. Funciona en comisiones, destacando entre ellas la judicial, ya que es en esta materia donde conserva más atribuciones. Es presidido por el Rey, o en su defecto, por el Lord Presidente. Los miembros del Gabinete forman parte del mismo.

B. El Gobierno

No responde exactamente al mismo concepto que del mismo se tiene en el Derecho Constitucional comparado, y que en el caso británico quedaría reservado al Gabinete. Es un órgano muy numeroso compuesto por los ministros, que no se reúne ni delibera. Entre sus miembros existe una estructura de orden jerárquico en cuyo vértice se encuentran los miembros del gabinete; los restantes componentes desempeñan las mas altas funciones de la administración, tales como ministerios sin sede, secretarías de Estado, etc., su labor es coordinada por los ministros que forman parte del Gabinete, y en ultima instancia por el primer ministro.

C. El Gabinete

Constituye la parte esencial del Poder Ejecutivo; su número de miembros



es indeterminado y depende de la voluntad del primer ministro, que es quien los propone, siendo nombrados por el Rey. Tiene un carácter homogéneo y unipartidista, salvo en ocasiones de crisis nacional, estando sujetos sus miembros a responsabilidad colectiva e individual, su composición es consecuencia de la de la cámara de los comunes, ya que el primer ministro es el líder del partido mayoritario en dicha Cámara, sus miembros han de ser forzosamente miembros del Parlamento, sea de una Cámara o de otra. Éste debe cumplir principalmente con funciones como la Dirección de la política Exterior, Dirección de la Política Interior, Dirección de la administración del Estado, elaboración y presentación del Presupuesto y de carácter legislativo, en cuanto que cuenta con la posibilidad de los proyectos de ley, así como con una amplia delegación legislativa.

D. El Primer ministro

Figura destacada dentro del Gabinete, se le ha definido en ocasiones como “primus inter pares” dentro del mismo, aunque esta afirmación parece mas propia de tiempos pasados que del presente, ya que actualmente se le puede considerar como la pieza clave del Gabinete y del Poder Ejecutivo en el Reino Unido. Su existencia no está recogida jurídicamente y es fruto de una evolución histórica comenzada en el siglo XVIII que se deriva de la necesidad de la Corona de estar informada de los asuntos de Estado, de tal forma, que un miembro del Gabinete centralizaba el despacho con el Rey; su conformación como Presidente de Gobierno se ha basado en las convenciones y en el alto sentido pragmático de la sociedad británica. Lleva anexo el nombramiento de primer Lord de la Tesorería.



Es nombrado por el Rey, en virtud de que la fuerza política que lidera haya obtenido mayoría en la Cámara de los Comunes, que es por tanto donde origina su poder. De esta forma, podemos afirmar que su nombramiento tiene su base en la voluntad popular manifestada en las elecciones a la Cámara de los Comunes.

Como cabeza del ejecutivo tiene encomendadas importantes funciones, entre ellas podemos destacar las de designar y separar a los restantes miembros del Gabinete, coordinar y dirigir la actividad del Gabinete y del Gobierno en su conjunto, despachar regularmente con el Rey, manteniéndole informado de los asuntos de gobierno, siendo el cauce de relación entre la Corona y el Gabinete, y aún, en ciertos aspectos, entre aquella y el Parlamento, y puede proceder a la disolución de la Cámara de los Comunes antes de que acabe la legislatura.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que la existencia del gabinete, y su conformación, es consecuencia del equilibrio de poderes y órganos del Estado, tales como la Corona y el Parlamento, que en la práctica han dejado el desempeño de las funciones en manos del Gabinete, aunque éste quede controlado directamente por el Parlamento, especialmente tras el predominio de la Cámara de los Comunes que ha caracterizado el régimen político británico durante más de un siglo.

En la segunda mitad del siglo XX, sin que formalmente se haya producido variación alguna en la relación entre los diversos órganos del Estado, hemos asistido o estamos asistiendo a un incremento considerable de las atribuciones



del Gabinete en relación al Parlamento.

La crisis del Estado Liberal y del modelo no intervencionista o Estado Mínimo manifestada en los acontecimientos de 1929 y las Guerras Mundiales, así como la necesidad de desarrollar una política social y económica diferente, posibilitaron la asunción por parte del Gabinete de muchas mayores atribuciones que en épocas anteriores. De esta forma, se ha producido un incremento en la capacidad legislativa del Gobierno, habiendo aumentado considerablemente la legislación delegada por parte del Parlamento, que se ve incapaz de legislar con la debida urgencia en algunos casos y con la necesaria preparación técnica en otros. Por otra parte, el bipartidismo imperante, y la mayoría parlamentaria que posee el partido que a su vez controla el Gabinete y cuyo premier es el líder del partido político mayoritario, así como la disciplina de partido existente han reforzado esta tendencia.

Pot otra parte el sistema electoral tiene su base en el sistema empleado por Simón de Monfort para la designación de dos caballeros por ciudad para la formación del denominado Parlamento modelo, habiéndose mantenido en lo fundamental desde entonces, por lo que puede sostenerse que es el más antiguo de los vigentes en la actualidad, salvadas las excepciones de número de candidatos por circunscripción electoral, censo del mismo, etc.

Podemos definirlo como un sistema electoral de tipo mayoritario simple, que se celebra en circunscripciones electorales uninominales y a una sola vuelta. En la actualidad las características del voto son: libre, igual, directo y



secreto.

Las circunscripciones tienen un tamaño reducido, lo que favorece la relación entre los elementos activos y pasivos del sufragio, habiendo favorecido la formación de partidos de notables en las épocas pasadas. Se ha sostenido que este tipo de modelo electoral posibilita el bipartidismo y la formación de mayorías estables, aunque como contrapartida puede argumentarse que los resultados pueden no ajustarse a la realidad social y política de la nación, ya que mediante la obtención de una mayoría simple en cada circunscripción se pierden la totalidad de los votos opositores aunque estos hubieran alcanzado simplemente un voto menos.

2.2 Generalidades del parlamentarismo.

2.2.1 Concepto y Características.

Según Burdeau; se define como “aquél en el cual la dirección de los negocios públicos pertenece al Parlamento y al Jefe del Estado, por intermedio de un Gabinete responsable delante del Parlamento”. Por su parte Cortés Ruiz cita a Javier Pérez Royo para definir que el régimen parlamentario es como “un proceso que se desarrolla exclusivamente entre el gobierno y la Cámara baja con un árbitro inapelable que es el cuerpo electoral. Todo lo demás forma parte del paisaje, pero nada más²⁴”

²⁴Cortés Ruiz. óp. cit. p.6.



El parlamentarismo es el sistema político común de los países occidentales europeos, donde cada uno de ellos conserva sus propios rasgos peculiares por haber transitado en procesos históricos distintos, pero también hemos de saber que a través de tales rasgos definimos la forma político-constitucional europea a diferencia de las que se han impuesto en el resto del planeta. Pérez Royo manifiesta que se ha dicho que el sistema parlamentario es “un producto de la historia más que de una decisión política racionalmente motivada, mientras que el sistema presidencialista es el resultado de un proceso constituyente perfectamente delimitado en el tiempo, construido con un criterio básicamente racional tanto en la estructura, organización y funcionamiento de los órganos del Estado constitucional americano”²⁵.

Características:

- Este tipo de Gobierno descansa en el control político y se da cuando Gobierno y Parlamento operan con recíprocas facultades y posibilidades de control.
- Los miembros del Parlamento son los únicos electos popularmente y por su parte los integrantes del Gobierno son elegidos por el primero.
- Los miembros del Gobierno o Gabinete (Jefe de gobierno y sus ministros) son miembros también del propio Parlamento, con ésto se asegura un mejor control de éste, sobre sus propios miembros. No obstante, se debe tener presente que aunque Gobierno y Parlamento estén por este motivo fusionados (interdependencia por integración), actúan como

²⁵ *Ibíd*, p. 8



detentadores de poder funcionalmente separados y con plena independencia.

- El Ejecutivo está dividido en dos elementos: Un Jefe de Gobierno; conocido también como primer ministro, Presidente del Gobierno, canciller o presidente del Consejo de ministros y un Jefe de Estado que se encarga generalmente de las funciones protocolarias lo que se conoce como ejecutivo dualista.
- El Jefe de Gobierno y su gabinete, son responsables políticamente²⁶ ante las Cámaras Legislativas o Parlamento, el cual puede provocar la dimisión de su Gobierno, existe la posibilidad a la inversa, es decir que el Parlamento sea disuelto por el Gobierno o Poder Ejecutivo.
- Presenta el llamado “esquema Gobierno-oposición” (se da principalmente cuando existe el fenómeno del bipartidismo²⁷), que es la existencia de un partido gubernamental sometido al estricto control del Jefe de Gobierno y que a su vez, controla la mayoría en la llamada cámara de origen popular, pues al partido mayoritario, que ejerce el control del gobierno le hacen contrapeso él o los partidos de oposición representados en las cámaras. Sin embargo, no en todos los países que practican el parlamentarismo se da este esquema, pues hay países multipartidistas (como Italia), en los que no siempre es posible hablar de un partido de Gobierno, pues frecuentemente está conformado por coaliciones de partidos y movimientos.

²⁶ Existe como elemento esencial del régimen parlamentario, la llamada “responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento”. Su importancia es tal, que algunos autores han manifestado que si ella existe, hay régimen parlamentario, aunque falten las otras piezas normales del sistema. Ampliar en Duverger. *óp. cit.*, p. 141-143.

²⁷ Para leer sobre los sistemas parlamentarios con bipartidismo, multipartidismo y los de partido dominante remitirse a: *Ibíd*, p. 145- 150.



2.2.2 Estructura y Funcionamiento.

El Ejecutivo en el sistema de gobierno parlamentario tiene a su cargo la integración del equipo ministerial que debe someter a la aprobación y nombramiento formal del Jefe de Estado y le corresponde conjuntamente con su gabinete ministerial el ejercicio de la función ejecutiva y administrativa. A este órgano (Jefe de Gobierno y Gabinete ministerial), presidido lógicamente por el propio Jefe de Gobierno, se le puede llamar también “Gobierno” o “Ministerio”, y como se puede constatar por su integración, es un órgano colectivo cuyas decisiones son tomadas en conjunto por sus miembros en Consejo de ministros. Es importante para la permanencia del gobierno en el poder, contar siempre con el apoyo y la confianza de la mayoría de los miembros del Parlamento. El Jefe de Gobierno²⁸ dirige la política internacional del Estado y coordina la acción administrativa de los ministerios. Este es designado, por lo general, por el propio Jefe de Estado, quien en algunos sistemas es libre de escoger a la persona que desee.

No obstante, en otros casos, como en Gran Bretaña, por tradición está prácticamente obligado a nombrar al Jefe del partido mayoritario en la cámara de origen popular, siendo por tanto una función meramente formal. Esta regla puede no ser estricta, pues en las diversas modalidades de este sistema, la selección tanto del Jefe de Gobierno como de su Gabinete, puede corresponder directamente al Parlamento. Por lo general, como ya decíamos en la actualidad, el Jefe de Gobierno es el mismo Jefe político del partido que está en el poder, por ejemplo Inglaterra, o el Jefe de una coalición de partidos representados en

²⁸ Para diferenciar esta figura de la del “Jefe de Gabinete”. Valadés. *óp. cit.*, p.21



el Gobierno, como en el caso de Italia. Le corresponde llevar la vocería oficial del Gobierno ante el Parlamento, así como presentar proyectos de ley ante él, directamente o por medio de sus ministros. Asimismo, puede proponer, cuando las circunstancias lo ameriten, la disolución del Parlamento.

Por otro lado el Jefe de Estado puede ser un monarca (Rey²⁹) o un Presidente con funciones principalmente formales que encarna y representa a la nación y ocupa la más alta jerarquía dentro del Estado, es elegido de manera indirecta ya sea por el mismo Parlamento, por una asamblea especial o por sufragio indirecto, siempre que el cargo no sea hereditario. Figura entre sus funciones, la promulgación de las leyes aprobadas por el Parlamento, sancionar los decretos, y eventualmente pronunciar la disolución del Parlamento. No obstante debe tenerse presente, que el contenido y alcance de sus funciones varía según el sistema parlamentario de que se trate.

Se puede decir de forma general, que no posee un fuerte poder, como sí lo tiene el Jefe de Gobierno, pero desarrolla un papel simbólico y de influencia psicosocial en la población, que se podría definir como esencial para mantener la integración nacional. El Parlamento por su parte ejerce una influencia directa sobre la composición del Gobierno, y no se limita solamente a ejercer prerrogativas en la legislación, aprobación del presupuesto y control de la administración. Este debe participar en la investidura del gabinete, la cual puede ser otorgada de forma expresa, mediante el otorgamiento de la investidura a la persona del Jefe de Gobierno primero y luego a sus ministros, y

²⁹ Ampliar sobre “Competencias del Rey”. Gonzales Casanova. óp. cit., p. 249 y 250



de forma tácita, cuando no es necesario el acto de investidura, sino que se entiende otorgada mientras el Parlamento no tome la iniciativa de depositar una moción de desconfianza.

Cabe advertir en cuanto a la responsabilidad política, ya abordada en la característica número cinco de los sistemas parlamentarios, que si en el Parlamento existen dos cámaras, la responsabilidad tiene lugar ante aquella que sea elegida por sufragio universal directo, esto quiere decir, que el gabinete debe gozar de la confianza de los representantes directos de la nación.

La responsabilidad política consiste en que el Parlamento tiene la facultad mediante la aprobación de una moción de censura o la negativa de un voto de confianza solicitado por el propio Jefe de Gobierno para llevar a cabo, por ejemplo, un programa específico, de obligar al Gabinete a presentar su dimisión. El voto de censura puede ir contra un ministro en particular, contra varios, o contra el Jefe de Gobierno, en este último caso, de ser aprobada la moción, todo el Gabinete tiene que dimitir.

Como correlación³⁰ de la “responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento”, se da en este régimen el llamado “Derecho de disolución del Parlamento”, por parte del gobierno, que tiene por objetivo garantizar el equilibrio de los poderes, pues constituye un contrapeso al derecho del Parlamento de revocar el Gobierno.

³⁰ Nosotros estamos en desacuerdo de que sea correlación, ya que el fin de esta institución <<Disolución de las Cámaras>> es darle la decisión al pueblo de solucionar el conflicto entre los dos poderes.



Como apunta Löewenstein: "El derecho de disolución del Parlamento y el rechazo del voto de confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina", ejerciéndose entre ambos recíprocas facultades y posibilidades de control. Esta disolución se puede ejercer, en los Parlamentos que contienen dos cámaras, en relación con una sola de ellas (principalmente en aquellas elegidas por sufragio universal directo, o sea la misma ante la cual el Gobierno es responsable políticamente), o de las dos cámaras, según esté regulado en cada constitución.

El gobierno puede disolver el Parlamento y llamar a elecciones anticipadas; y en circunstancias en que quiera asegurar la continuidad de sus programas, buscando para ello mediante este mecanismo, el apoyo del Parlamento, previendo claro está, mantener o aumentar sus mayorías en él; o cuando tenga un conflicto con el Parlamento, confía a la ciudadanía la palabra final en la pugna mediante su votación. Los resultados darán el índice para que el gobierno continúe o dimita, según la mayoría que resulte electa. Por tal razón, el Gobierno al elaborar su agenda nacional e internacional sabe de antemano, que debe ser del agrado y aprobación del Parlamento, pues de lo contrario podría generar en un conflicto entre ambos poderes.

Otra forma de analizar estos sistemas de gobierno es atendiendo a su estabilidad y perdurabilidad. En algunos países, del número y de la disciplina de los partidos y de sus diseños constitucionales depende la posibilidad de evitar gobiernos inestables o efímeros. Contemplados así, en un extremo estaría el parlamentarismo italiano de la posguerra, y en el otro el tradicional modelo



inglés, junto con el alemán surgido a mediados del presente siglo.

En el caso británico, la estabilidad de su gobierno depende --en opinión de Sartori (1996: 120-122)-- de al menos tres factores: 1) un sistema electoral mayoritario, 2) un sistema de partidos bipartidista y 3) una fuerte disciplina partidaria. El caso alemán tiene que ver con: 1) la prohibición de los partidos opuestos al sistema, 2) el porcentaje del 5% (Sperrklausel) como mínimo para tener derecho a representantes en el Bundestag y 3) con el llamado voto constructivo de censura. Si en el caso de Alemania se alude a este último factor como un elemento que contribuye a que tenga gobiernos longevos y estables conviene señalar que, en el caso inglés, para que el voto de censura surta efectos debe ser emitido por la Cámara de los Comunes en tres votaciones aprobatorias sucesivas en un mismo sentido.

Por lo tanto, las supuestas virtudes del parlamentarismo en relación con el presidencialismo no pueden argumentarse en abstracto: al margen del modelo de parlamentarismo que se toma de referencia y dejando de lado el tipo de presidencialismo al que se está criticando. Por último, no debe olvidarse, tal y como lo afirma Löewenstein que "la existencia de instituciones representativas o parlamentarias en un Estado no significa, a la vez, que en dicho Estado exista una forma de gobierno Parlamentario³¹".

³¹ <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife>



2.2.3 Significado de sus instituciones.

a. Voto de Confianza³².

El voto de confianza significa la aprobación que las cámaras dan a la actuación de un Gobierno en determinado asunto, o autorización para que actúe libremente en tal caso.

El matiz es político; la cuestión de confianza parte del propio Jefe de Gobierno y su fin es conseguir el sí del Parlamento, normalmente ante alguna situación de crisis política que le haga necesitar ese respaldo. La moción de censura, por su parte, nace del Parlamento, normalmente de algún grupo de la oposición política, y su finalidad es conseguir la retirada del apoyo al Presidente.

En algunos sistemas parlamentarios, la pérdida de una cuestión de confianza no exige necesariamente la dimisión del Gobierno. En cambio, la pérdida de una moción de censura si suele implicar la obligación de dimitir.

Además, en una cuestión de confianza nunca se exige la existencia de una alternativa propuesta por la oposición, como es el caso en una moción de censura constructiva.

³² Cfrt. Gonzales Casanova. óp. cit., p. 275



b. Moción de Censura³³.

La moción de censura es el procedimiento por el que un Parlamento (el Poder Legislativo) puede exigir la responsabilidad política al Poder Ejecutivo. Es típico y de gran importancia en los sistemas parlamentarios, en los que es el parlamento el que elige al Presidente del Gobierno o primer ministro, pudiendo a través de la moción de censura forzar su sustitución.

La moción de censura parte de la oposición, normalmente ante un episodio de crisis política que haya provocado la pérdida del respaldo parlamentario mayoritario a la acción del gobierno.

Se diferencian dos tipos de moción de censura:

Moción de *censura destructiva*: Es aquella que busca la caída del Presidente del Gobierno, sin buscar la forma de sustituirle y cubrir el vacío de poder.

Moción de *censura constructiva*: El grupo del Parlamento que eleva la moción de censura y propone a su vez un nuevo Jefe de Gobierno, con un programa político propio. De esta forma, la elección no es solamente si se mantiene la confianza en el Presidente, sino si se le daría en cambio al que ha sido propuesto en la moción.

c. Disolución de las Cámaras.

Para Gonzales Casanova se debe entender por disolución, no la

³³ Cfrt. loc. cit



expiración del mandato parlamentario (lo cual evidentemente, supone que la legislatura se acaba y se disuelve como conjunto de miembros), sino la facultad del Poder Ejecutivo de anticipar dicha expiración y que cese la actividad de las Cámaras.

Parece claro que el derecho a disolver el Parlamento es una prerrogativa del Poder Ejecutivo, heredada de la lejana época en que reyes y asambleas representativas se reunían, parlamentaban, entraban en conflicto y, unas veces, las asambleas forzaban la voluntad del monarca y otras, era el monarca quien las despedía (disolvía) o simplemente suspendía indefinidamente las conversaciones o Parlamentos. Descartadas por anti- jurídicas las disoluciones forzadas por un golpe de Estado o un alzamiento militar; veamos cuales son los dos tipos de disoluciones de los Parlamentos modernos según quien sea su agente.

1. Por el Rey o Jefe de Estado. Este tipo tradicional de disolución corresponde a la fase de la Monarquía limitada, en la que el monarca, cabeza del Poder Ejecutivo, al estar éste sometido al control del Parlamento (concretamente la cámara baja), acudía a su disolución en ciertos casos conflictivos, obligándose a convocar nuevas elecciones. Para la inmensa mayoría de la doctrina constitucional, este poder de disolución sería el contrapeso a las facultades de censura y de provocar la dimisión del Gobierno, propias del Parlamento en la fase superior de Monarquía parlamentaria o de Repúblicas donde ejerce el poder de disolución bajo su exclusiva responsabilidad (constitución Alemana de Weimar, 1918, y española de 1931).



2. Por el Jefe del Gobierno. La evolución del constitucionalismo británico y, en general, la del europeo, ha hecho del Jefe del Gobierno el responsable de la disolución del Parlamento, pero no con la finalidad que supuestamente caracteriza al régimen parlamentarista de equilibrar su poder frente al del Parlamento, sino con la de que sea el electorado quien zanje los conflictos insolubles entre la política gubernamental y la opinión de los parlamentarios. Como veremos la mayor parte de los gobiernos actuales suelen apoyarse en mayorías parlamentarias, sin las cuales no podrían gobernar fácilmente. La disolución, por tanto, no es necesaria, y si lo es significa que hasta la mayoría pro-gubernamental casi siempre formada por el partido que está gobernando se halle dividida y que haya que recomponerla con nuevas elecciones.

Los principales supuestos que pueden provocar la disolución son los siguientes:

- a. La conclusión del programa legislativo previsto por una legislatura.
- b. La aprobación de normas electorales que amplíen o hagan más representativo el sufragio.
- c. La también necesidad de que el electorado confirme con una nueva mayoría si es posible ampliar la política de gobierno, no aceptada por la mayoría parlamentaria, en ocasiones de manera expresa mediante la negativa a apoyar una cuestión de confianza presentada por el Gobierno.
- d. Imposibilidad de que el Parlamento se ponga de acuerdo en la elección de un Jefe de Gobierno, en la formación de un equipo gubernamental o sobre el programa mismo. La disolución tiene aquí un carácter de sanción que incita a los parlamentarios a llegar a un acuerdo so pena de perder su



español³⁴.

Los requisitos constitucionales que suelen exigirse para la disolución parlamentaria son principalmente:

- a. La convocatoria a nuevas elecciones. Este requisito es fundamental para asegurar que no se suprime por decreto del Poder Ejecutivo el poder legislador y de control Parlamentario.
- b. El refrendo del órgano constitucional correspondiente cuando la decisión de disolver sea de la exclusiva responsabilidad del Jefe de Estado. Cuando éste deba disolver en cumplimiento de lo previsto en la Constitución (caso español cuando el Congreso no elija un Jefe de Gobierno dentro del plazo fijado) el refrendo corresponde –al menos en España- al Presidente del Congreso de los diputados.
- c. La exposición de motivos en el Decreto de disolución, que dé razones autorizadas para proceder a ella.
- d. La prohibición de disolver en determinadas circunstancias; cuando esté en trámite una moción de censura al Gobierno por parte de la Cámara, cuando se hayan declarado Estados excepcionales de suspensión constitucional, etc.

Con éstos no se agotan los requisitos que las diversas constituciones han exigido y exigen en defensa de la continuidad parlamentaria hasta agotar su mandato. Con todo, el principal freno a una inmoderada voluntad disolvente es,

³⁴ Ver ejemplos. *Ibíd*, p.266.



como ya dijimos, la tendencia contemporánea a la formación de gobiernos con apoyo mayoritario en el Parlamento³⁵.

c. Refrendo Ministerial³⁶.

El Refrendo, expresa una limitación de los poderes históricos del Jefe del Estado y supone un acto complejo de coordinación de dos voluntades: la de aquél y la del Jefe del Gobierno o del Ministro competente e, incluso cuando se trata de actos que afectan directamente al Parlamento, como es su disolución en determinados supuestos constitucionales al Presidente de la Cámara.

Y debido a que los actos realizados por los Jefes de Estado de los Regímenes Parlamentarios no se consideraban válidos si no iban acompañados del refrendo del órgano constitucional correspondiente, el cual, al hacerlo se hacía responsable de los mismos; la inviolabilidad del Jefe de Estado era fruto de su irresponsabilidad política. El principio parlamentario de exigencia de responsabilidad por los actos políticos tiene, pues, su complemento en la institución del refrendo, que permite imputar dicha responsabilidad a quien lo realiza.

3. Ventajas y desventajas de los sistemas presidencial y parlamentario:

En cuanto a las bondades³⁷ de uno u otro sistema, el presidencialismo es más rígido en su calendario electoral, los cambios de gobierno no operan en función de las crisis sino de las fechas, lo que puede generar problemas de

³⁵ *Ibíd.*, p. 265, 267.

³⁶ *Ibíd.*, p. 289.

³⁷ <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife>.



governabilidad y tensiones crecientes que degeneren en golpes de Estado. Por lo que se argumenta:

- a) El mandato presidencial es un mandato fijo, y por tanto existe cierta estabilidad. En el sistema parlamentario, el ejecutivo puede ser destituido por el legislativo mediante un voto de no confianza o moción de censura, lo cual puede producir cierta inestabilidad; por ejemplo, la IV República francesa o Italia desde la segunda guerra mundial. Para evitarlo, en países como Alemania y España, se ha introducido el concepto de la moción de censura positiva - no basta con ganar la votación de censura al Gobierno, sino para prosperar se tiene que proponer un gobierno alternativo.

Por otra parte, los defensores del sistema parlamentario dicen que incluso en países donde no existe la moción positiva, la inestabilidad no es un problema para estos sistemas, ya que en la mayoría de los casos, los gobiernos tienen una vida media de entre dos y tres años.

Para algunos el sistema presidencial es más democrático, porque el Presidente es elegido popularmente, reúne legitimidad popular en su persona, mientras un primer ministro no es elegido directamente, es elegido por el Parlamento como líder del partido más votado, normalmente. En contra de este argumento, los defensores del sistema parlamentario dicen que la política hoy en día, y las elecciones en particular, se perfilan cada vez más como una lucha entre candidatos a la



presidencia del gobierno; por ejemplo, Aznar contra R. Zapatero, por tanto el primer ministro sí tienen legitimidad popular, aunque no formalmente.

- b) El segundo argumento se centra en la separación rígida de poderes existente en los sistemas presidenciales, lo que no supone que el ejecutivo no pueda intervenir en la función legislativa (esta intervención se da a través de la figura del veto presidencial), cosa que no ocurre muy a menudo en los sistemas parlamentarios. En contra de este argumento, los defensores del sistema parlamentario dicen que la separación de poderes puede provocar situaciones de “separación de responsabilidades³⁸”, a saber, cuando no está muy claro si el ejecutivo o el legislativo tienen la culpa o mérito, por una determinada situación política, los dos se culpan mutuamente. Así se viola el principio democrático de “accountability”, la idea de que los representantes tienen que rendir cuentas delante de la ciudadanía.
- c) Se argumenta que la separación de poderes hace que el poder político sea más limitado frente a la sociedad³⁹, dicho de otra forma, la sociedad es más libre. Como ya hemos visto, la libertad de los individuos frente al Estado ha sido la mayor preocupación del liberalismo, desde los tiempos de Locke, y es uno de los pilares del sistema político norteamericano. Aquí se dice que, por ejemplo, sin la separación de poderes, el caso Watergate nunca hubiera salido a la luz. En contra de este argumento, los

³⁸ Nos parece infundado este argumento por mezclarse el principio de separación de poderes con el criterio técnico de separación de responsabilidades. Cf. con el apartado 2 del capítulo I.

³⁹ Recordamos la formulación y vigencia del “**principio checks and balances**” en el que los límites son entre los poderes para respetar la libertad de los ciudadanos.



defensores del sistema parlamentario dicen que, aunque hay cierta fusión ejecutivo-legislativo, sí existen otros mecanismos para evitar la concentración de poder. Por ejemplo, se respeta la independencia del Poder Judicial; la oposición parlamentaria tiene una labor de marcaje al Gobierno para evitar abusos de poder; en gobiernos de coalición, los socios se vigilan mutuamente. También dicen que no hay tanta concentración de poder en manos de una persona como en el sistema presidencial, por tanto, alegan que, en el ejemplo, en un sistema parlamentario, Watergate nunca hubiera pasado.

Entre las desventajas del sistema presidencial que son a la vez ventajas del sistema parlamentario, la parálisis institucional⁴⁰ es quizás la desventaja más seria del sistema presidencial, ya que es el resultado inevitable de la coexistencia de dos poderes independientes, pero que se necesitan mutuamente (por ejemplo, el caso Clinton contra Gingrich y mayoría republicana del Congreso en el año de 1994). ¿Cómo solucionarlo? A nivel informal, como demuestra el caso citado, el Presidente reúne más legitimidad en su persona, y por tanto en situaciones límites, suele prevalecer sobre el poder legislativo. Sin embargo, habría que preguntarse qué mecanismos existen

⁴⁰ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6ª. ed. Barcelona. Editorial ARIEL.S.A.1980. p.151. El primer ministro británico puede hacer votar las leyes y el presupuesto que quiera, con la única condición de tener en cuenta las reacciones de su partido, sobre el que posee muchos medios de acción. Por otro lado el Presidente de Estados Unidos experimenta siempre grandes dificultades para hacer aprobar sus proyectos legislativos y financieros por el Congreso Americano, que es, con mucho, el Parlamento más poderoso de las democracias occidentales. De ahí resulta a menudo una cierta parálisis del gobierno americano. El gobierno lleva consigo frenos muy poderosos, pero su motor es débil y no tiene acelerador. Nicaragua ha atravesado situaciones semejantes de las que podemos citar el ejemplo del gobierno anterior al actual, en el que el Presidente de la República Enrique Bolaños que ejerció su cargo durante el período 2001-2006 enfrentó muchas dificultades para gobernar gracias a conflictos políticos internos con el partido que lo llevó al más alto cargo. Éste perdió la mayoría parlamentaria, lo que dificultó el cumplimiento de su agenda legislativa y desencadenó crisis e inestabilidad política en el país.



para garantizar que las cosas no lleguen tan lejos.

Por una parte, se podría fortalecer los poderes constitucionales del Presidente frente al legislativo, pero así se aumentaría la posibilidad de un Presidente demasiado fuerte, lo cual podría ser peligroso, sobre todo en países de poca tradición democrática. Por otra parte, se puede reducir, de alguna forma, el poder del Presidente. En EEUU, esto se hace limitando el número de mandatos de un Presidente a dos. Así un Presidente no puede perpetuarse en el poder, con todos los peligros que esto conllevaría para la democracia. Sin embargo, estas medidas han sido criticadas por producir un síndrome del “pato cojo”, en el cual un Presidente en su segundo mandato, sabiendo que no tiene que volver a presentarse, rehúye de decisiones difíciles, prefiriendo una vida tranquila ya que no se juega nada.

En términos de rigidez, según los defensores del sistema parlamentario el sistema presidencial es demasiado rígido en el tiempo, ya que no permite que los ciclos políticos coincidan con los acontecimientos de la sociedad. El sistema parlamentario permite, por ejemplo, la convocatoria de elecciones para refrendar la actuación del gobierno, o para respaldar un nuevo giro político del gobierno. En cambio, el mandato de un Presidente, y el congreso son fijos. Además, el mandato del Presidente es tan fijo que si se muere o dimite, no se convocan elecciones, sino es el vicepresidente el que asume la presidencia



hasta cumplir el mandato original⁴¹.

El sistema presidencial puede ser bastante excluyente, en el sentido de que el ganador se lo lleva todo - pierde uno, gana el otro - por muy reñidas que hayan sido las elecciones. Para remediar esta situación, algunos países, como Francia, en sus elecciones presidenciales, utilizan un sistema electoral de dos vueltas⁴², lo cual obliga a los candidatos a buscar votos de sectores que normalmente no serían sus votantes naturales, como sucede en el caso de Nicaragua si ninguno de los candidatos alcanzare el porcentaje para ser electo⁴³.

Así, la pretendida "pureza" de los elementos definatorios que los distinguen a cada uno de ellos ha pasado, desde hace tiempo, a ser un mero supuesto, que difícilmente puede encontrarse en la realidad.

En la distinción entre gobierno parlamentario y presidencial --como ya quedó estipulado-- lo básico es establecer si el Jefe del ejecutivo es electo por los votantes o por el legislativo, y si está sujeto o no a la confianza de este último para permanecer en el cargo. Podría decirse que todo sistema con un

⁴¹ En Nicaragua lo que sucede es que "por falta definitiva del Presidente de la República asumirá el cargo por el resto del período el Vicepresidente, y la Asamblea Nacional deberá elegir un nuevo Vicepresidente". Arto. 149, décimo párrafo de la Constitución Política.

⁴² Valadés. óp. cit., p. 130.

⁴³ Para ser elegidos Presidente y Vicepresidente de la República los candidatos a tales cargos deberán obtener como mayoría relativa al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos, salvo el caso de aquéllos que habiendo obtenido un mínimo del treinta y cinco por ciento de los votos válidos superen a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de cinco puntos porcentuales. Si ninguno de los candidatos alcanzare el porcentaje para ser electo, se realizará una segunda elección únicamente entre los candidatos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar y serán electos los que obtengan el mayor número de votos. Constitución política de Nicaragua. Arto. 147 párrafo 1°.



ejecutivo electo por el legislativo y sujeto a su voto de confianza es parlamentario, y que todo sistema con un ejecutivo electo por los votantes e independiente del legislativo es presidencial. Estas distinciones no son sino tipos ideales, puesto que difícilmente se presentan en forma pura y exclusiva en la realidad. Por tanto, se da el caso de un ejecutivo electo por el legislativo, independiente de su confianza, y además colegiado, que es el Consejo Federal Suizo. De igual forma, tenemos un Presidente electo indirectamente por los votantes e independiente de la confianza del legislativo, que es el de los Estados Unidos (Lijphart). Y, por si las anteriores excepciones a la regla fueran pocas, está Israel, cuyo sistema parlamentario introdujo, en mayo de 1996, la elección popular directa del primer ministro con un período fijo en el cargo y, al mismo tiempo, sujeto a la confianza del Legislativo.

En Latinoamérica, las características definitorias del sistema presidencial se han visto recientemente cuestionadas a raíz de las reformas constitucionales que algunos países han realizado, incorporando características del parlamentarismo. Destacan los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y ahora Nicaragua. En Argentina, su reforma de 1994 permite al Congreso exigir responsabilidad política al Jefe del Gabinete de Ministros, a través de la aprobación de una moción de censura. En Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela sus constituciones permiten la interpelación de los ministros de Estado y la posibilidad de una moción de censura que, al desaprobado sus políticas, conduzca a su remoción del cargo, en cambio Nicaragua establece la Interpelación como forma de control político sin que



incluya una moción de censura, sin embargo en su lugar con las reformas a la Constitución Política aprobadas en el año 2005 puede resultar de la interpelación la destitución de los funcionarios del Ejecutivo por razones políticas a causa de la no aptitud de los funcionarios del Ejecutivo declarada por el parlamento (arto.138.4 Cn vigente).

Lo anterior, sin dejar de considerar los casos de Uruguay y Perú, países en los cuales su constitución faculta al ejecutivo a disolver el Congreso. En Nicaragua es falta definitiva del Presidente de la República la incapacidad total permanente declarada por la Asamblea, aprobada por los dos tercios de los diputados⁴⁴. Por otro lado, están los casos de Argentina y Perú, donde existe la figura de "Jefe de Gabinete", responsable ante la Asamblea, que es un signo distintivo de los sistemas semipresidenciales.

En relación con la separación de poderes, derivada de la elección separada de los miembros del ejecutivo y del legislativo, en algunos países latinoamericanos se elige con la misma boleta tanto al Presidente como al Congreso o a una parte de éste. Así, por ejemplo, "en Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana (hasta 1990) y Uruguay, el elector sólo tiene un voto para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. En Guatemala el elector, con el voto que emite para las elecciones presidenciales [que se realizan paralelamente], escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa".

⁴⁴ Por falta definitiva del Presidente de la República asumirá el cargo por el resto del período el Vicepresidente, y la Asamblea Nacional deberá elegir un nuevo Vicepresidente. Si faltaren definitivamente el Presidente y Vicepresidente de la República, asumirá las funciones del primero, el Presidente de la Asamblea Nacional o quien haga sus veces. La Asamblea Nacional nombrará dentro de 72 horas a quienes deban sustituirlos por el resto del período. arto. 149Cn.



Por si lo anterior fuera poco, algunos sistemas presidenciales de América Latina (como el de Perú, por ejemplo) han introducido en sus constituciones la posibilidad de que un ministro de Estado pueda ejercer al mismo tiempo la función legislativa y tenga derecho al voto en la aprobación de todos los proyectos de ley, siempre y cuando no sean los de su ramo.

En nuestros días, los elementos exclusivos y distintivos de cada sistema presidencial se han reducido sensiblemente, y para el caso del presidencialismo quedan los siguientes: la elección del Presidente por sufragio universal directo o indirecto; la conjunción de las jefaturas de Estado y de Gobierno; el período fijo de duración en el cargo, y que el Presidente es quien dirige el Gobierno.

De esta forma, la realidad es que el presidencialismo con las características prototípicas del sistema sólo existe en tres de los países americanos: Brasil, Estados Unidos (cuando no se dé la elección del Presidente por el Congreso), y Panamá. Los sistemas presidenciales restantes presentan predominantemente rasgos del sistema parlamentario, con la excepción de Perú y Argentina, que reproducen características del sistema semipresidencial.

A principios de la presente década, los politólogos Juan J. Linz y Arturo Valenzuela⁴⁵ realizaron estudios sobre lo negativo del sistema de gobierno presidencial. Ambos sostuvieron que el parlamentarismo ha tenido, en estos aspectos, un "desempeño histórico superior" al presidencialismo.

⁴⁵ <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife>.



Las críticas de ambos autores se enfocan principalmente a los siguientes puntos:

1) La legitimidad dual: el hecho de que tanto el Presidente como el Poder Legislativo sean electos mediante sufragio popular puede conducir a un "callejón sin salida", sobre todo cuando el partido del Presidente no cuente con mayoría legislativa. Lo anterior, debido a que en los regímenes presidenciales no existe ningún principio democrático que permita resolver la disputa entre la rama ejecutiva y la legislativa a fin de dirimir cuál de los dos representa verdaderamente la voluntad popular.

2) La doble investidura: un Presidente reúne en su persona lo que el pensador político británico Walter Bagehot describió como la conjunción de las funciones "ceremoniales" de Jefe de Estado con las "efectivas" de Jefe de Gobierno. La situación se complica cuando el Presidente, en tanto líder de una opción partidista definida, interviene en un asunto público sin que sea posible establecer de forma clara los límites entre una función y otra, como tampoco exigirle el comportamiento, neutral propio de su investidura como Jefe de Estado.

3) La estabilidad: lo estable del sistema presidencial deriva del carácter invariable del período en funciones de su titular. Sin embargo, esta virtud bien puede convertirse en defecto, argumentan los autores, al acentuar la rigidez o ausencia de flexibilidad para resolver el problema de un Presidente que ha fracasado definitivamente, pero que aún le quedan años de mandato.

4) La sustitución del Presidente: en casos de falta absoluta del Presidente -ya



sea por muerte o incapacidad-, transcurrido un tiempo será el Congreso el que elija al sustituto, quien en ocasiones puede representar una opción política diferente a la del ex mandatario, trayendo consigo una variación importante en la opción política y el programa de gobierno por el que votó el electorado. Si la situación se resolviera por un sucesor automático (vicepresidente), habría tres posibilidades para acceder a este cargo: a) producto de una alianza electoral, por ser representante de una opción política diferente a la del Presidente; b) por dispositivo constitucional que establezca que alguno de los presidentes de los otros dos poderes u órganos del estado pase a ocupar el cargo de vicepresidente ante las ausencias temporales o absolutas de su titular o de los vicepresidentes, como es el caso de Nicaragua, arto.149Cn, y c) impuesto como su compañero de fórmula, sin considerar su capacidad para ejercer el cargo o atraer el apoyo popular. Las dos primeras opciones pueden generar disputas por el poder y la tercera opción problemas de gobernabilidad.

5) La potenciación de las crisis internas del Gobierno: con frecuencia, las crisis en el despacho de alguna de las entidades de la rama ejecutiva de gobierno pueden llevar a la sustitución del ministro o secretario responsable del ramo, y ello a su vez puede convertirse en una crisis que afecte al sistema presidencial en su conjunto, por el alto grado de concentración y personalización de los méritos y responsabilidades depositados en su único titular.

6) El carácter plebiscitario de la elección del Presidente: esta situación, además de favorecer la disputa por la legitimidad democrática, también puede hacer posible que un político diletante acceda a la máxima responsabilidad política de un país apelando al apoyo popular. Situación similar ocurre con los miembros de su gabinete: en vez de incluir personalidades fuertes o políticos



independientes (como con frecuencia sucede en el parlamentarismo), los funcionarios de un Presidente ostentan sus cargos según el arbitrio de su Jefe, y aparecen o desaparecen de la vida pública según sea la voluntad presidencial.

7) Las elecciones suma cero: la lógica que guía las justas electorales en los sistemas presidenciales es la de "todo para el vencedor": los ganadores y los perdedores quedan claramente definidos para todo el período presidencial. No hay esperanza de lograr cambios por medio de alianzas o coaliciones en respuesta a acontecimientos importantes. Los perdedores deben esperar cuatro o cinco años, cuando menos, para poder aspirar otra vez al poder ejecutivo. Por ser la presidencia el cargo más disputado, la apuesta en las elecciones presidenciales es mayor, al igual que la tensión y polarización política entre contendientes. Además, como en las elecciones opera la máxima de que "lo que pierde mi adversario lo gano yo", durante el período de la administración gubernamental las oposiciones tratarán de aplicarle la misma regla al Presidente y a su Gobierno.

8) Carencia de mayoría legislativa por el partido del Presidente: los gobiernos presidenciales no tienen soluciones disponibles para el impase político que puede emerger cuando un Presidente no tiene un apoyo mayoritario en la legislatura. La parálisis gubernamental debilitadora es particularmente posible cuando el presidencialismo coexiste con un sistema multipartidista. Cuando esto ocurre, los presidentes se ven obligados a presionar a los líderes parlamentarios para conseguir el apoyo requerido o intentan gobernar usando decretos legislativos.

9) No proporciona incentivos para construir coaliciones: debido a la lógica de que el futuro político de la oposición depende del fracaso de la administración



vigente, los líderes opositores tienen pocos incentivos para colaborar y, cuando ello se da, es a cambio de otorgarles algunos ministerios u otros puestos gubernamentales. Sin embargo, debido a la prohibición existente en gran parte de los regímenes presidenciales como es el caso de Nicaragua de que una misma persona pueda pertenecer a dos poderes o ramas del Gobierno al mismo tiempo, los puestos en el Gabinete no serían otorgados a los dirigentes en el Congreso -que generalmente están inhabilitados- sino a los dirigentes partidarios fuera de la legislatura, siendo muchos de ellos rivales políticos de los líderes en el Congreso.

Como puede observarse, de lo anterior se desprende una cierta recomendación para que los países latinoamericanos opten por el parlamentarismo en lugar del presidencialismo. Sin embargo, creemos que lo importante al momento de elegir un sistema es determinar las condiciones socio-económicas y políticas. Es importante precisar que tal cambio en el sistema de gobierno podría crear mayores problemas de los que podría resolver, si se deja de lado --como afirma Scott Mainwaring⁴⁶- el número y, sobre todo, el grado de disciplina de los partidos políticos ya que, si de algo requieren los sistemas parlamentarios es de lo que se conoce como "partidos parlamentarios" y, además, disciplinados.

De la misma manera en que se han formulado estas críticas, otros autores, con gran agudeza, han hecho puntualizaciones importantes al respecto. Por ejemplo, Mainwaring, quien se ha referido a cuatro de ellas

⁴⁶ loc. cit.



argumentando estar "de acuerdo con el propósito central de tres", señala: "Coincidimos en que el asunto de la legitimidad dual es problemático dentro de los sistemas presidenciales; sin embargo, recuérdese que el mismo problema se presenta en los sistemas parlamentarios bicamerales." También coincide con Linz en el problema de la rigidez del presidencialismo, pero aclara que el período fijo y sin reelección, de la misma forma que impide deshacerse de presidentes impopulares o ineptos, también prohíbe reelegir a un buen presidente. Precisa el autor que "el problema de los períodos fijos podría remediarse, sin adoptar el parlamentarismo, al permitir -bajo ciertas condiciones la convocatoria a elecciones anticipadas". Observa también que la lógica del ganador único no sólo -se presenta en los sistemas presidenciales, sino también en los parlamentarios, como el de Gran Bretaña, donde "un partido ha ganado frecuentemente una mayoría decisiva de asientos parlamentarios (y cargos en el Gabinete), a pesar de haber obtenido mucho menos del 50% de los votos populares". Además, "el presidencialismo es un sistema de pesos y contrapesos orientado a inhibir las tendencias de ganador único, ya que si un partido pierde la presidencia no hay nada que impida que pueda ganar el Congreso". Más aún, mientras que en el parlamentarismo un sistema electoral de distritos uninominales y cien por ciento mayoritario es el que produce los resultados del tipo de ganador único, "en los sistemas presidenciales con sistemas electorales uninominales y de mayoría relativa, el partido que no controle la presidencia puede controlar el Congreso".

Otra atenuante de esta lógica es el carácter unitario o federal que pueda tener el sistema presidencial: un sistema de organización política de tipo federal



se convierte tal y como lo sostiene Alonso Lujambio⁴⁷ en un poderoso aliado para atemperar su carácter excluyente en la distribución del poder político, al permitir el acceso a los órganos de poder locales a partidos que hayan resultado derrotados en el orden federal. Al darse lo anterior, los partidos políticos excluidos del poder ejecutivo federal no esperarán la llegada de la próxima elección presidencial como la única oportunidad que, en cuatro o más años, se les presenta para poder participar en una distribución del poder que vaya más allá de su presencia y participación en las asambleas legislativas.

En relación con el problema de la doble investidura puede decirse que ésta deriva de que el Presidente, en tanto Jefe de Estado, puede inclinar el poder del Estado hacia una opción partidista determinada. El hecho de que como Jefe de Gobierno intervenga en la política partidista también se observa en todos los sistemas parlamentarios.

En lo que corresponde a la sustitución del presidente, la problemática sólo existe cuando se provee un "sucesor automático", ya que, cuando se convoca a nuevas elecciones, o el Congreso elige al sustituto, se está exactamente, sobre todo en este último caso en la misma situación que de manera regular se produce en el parlamentarismo.

Respecto de que las crisis internas del Gobierno se convierten en crisis de todo el sistema, por la remoción de algunos de los ministros o secretarios, el hecho de que se den depende de su fortaleza o debilidad, ya que en algunos

⁴⁷ loc. cit.



casos la sustitución misma del Presidente no ha llevado a una crisis.

En cuanto al carácter plebiscitario de su elección, que aparece como una desventaja, bien puede ser una de las ventajas del presidencialismo: la mayoría de los ciudadanos de un país elige por sufragio universal al responsable del gobierno, mientras que en el parlamentarismo el acceso a dicho cargo por lo regular se define en negociaciones "tras bambalinas", ex post al proceso electoral. Por otro lado, el acceso al poder público de diletantes no sólo se da en el presidencialismo, sino que también se ha presentado en algunos sistemas parlamentarios, tal como en Italia con el gobierno de Berlusconi, quien accedió al cargo de primer ministro convirtiendo a su partido en mayoritario en virtud de la utilización que hizo de los medios de comunicación para tal fin.

La ausencia de incentivos para construir coaliciones puede presentarse también en los sistemas parlamentarios, con la salvedad de que en éstos los conflictos serían más directos con quienes toman las decisiones: los líderes congresistas que, por lo regular, son al mismo tiempo dirigentes partidarios.

La mayor desventaja que el presidencialismo muestra es que el Jefe de Gobierno puede coexistir y permanecer en el cargo enfrentado con una mayoría legislativa de signo partidario distinto al suyo. Pero, esta circunstancia, como bien puede ser un factor desencadenante de una parálisis gubernamental, también puede constituirse en un importante aliciente para fortalecer la independencia entre los poderes y su colaboración.



Por lo tanto, es obvio que no existen sistemas de gobierno perfectos, y que las desventajas de uno pueden ser al mismo tiempo ventajas frente al otro. Más aún, tampoco existe un sistema de gobierno que pueda ser construido ad hoc para un ideal de democracia.

Siendo la característica esencial de la democracia contemporánea el ser representativa, tres son los modelos de gobierno en que ésta se manifiesta: Parlamentarios y presidenciales que son los modelos tradicionales, y los semipresidenciales que constituyen la tendencia actual, los cuales pueden ser plenamente democráticos, en vías de democratización, o no democráticos. Si los sistemas de gobierno están conceptualmente incluidos en el régimen político, es importante señalar, que "un régimen democrático no debe identificarse con un sólo sistema de gobierno", pues, como se estableció con anterioridad, tanto éste como el sistema político pueden expresarse en combinaciones diversas con respecto a su grado de democratización en cualquiera de los tres sistemas de gobierno mencionados.

Diego Valadés⁴⁸ señala que sería posible denominar como semiparlamentario al sistema cuyo antecedente es parlamentario y que actúa conforme al mecanismo alternativo introducido por la constitución francesa de 1958, y como semipresidencial, al que en su origen era presidencial e incorpora elementos de oriundez parlamentaria. Sin embargo, en uno y otros casos

⁴⁸ No concordamos con el criterio de Valadés al calificar la construcción francesa como un sistema semiparlamentario ya que por el contrario es reconocida por casi toda la doctrina como semipresidencial. Además consideramos que lo que define a un sistema "semi" no es haber sido de una forma en algún momento sino fundamentalmente las características esenciales o definitorias que adopte de uno u otro conservando ciertos rasgos de los principales u originarios que lo transforman o en semipresidencial o en semiparlamentario.



estamos en realidad frente a variantes de cualquiera de los dos Sistemas básicos.

La doctrina coincide en que, con excepción del modelo de Westminster, ya no existen sistemas puros. La “presidencialización de los sistemas parlamentarios y la “parlamentarización de los presidenciales, obedece a razones políticas de gobernabilidad: hacer más estables a los primeros y más flexibles a los segundos.

Este intercambio de características se produce, esencialmente, en el ámbito de los instrumentos de control político y se proyecta sobre las funciones que corresponden a los Jefes de Estado y de Gobierno. De aquí que, para diferenciar con exactitud las atribuciones de uno y de otro, haya que estudiar cada sistema constitucional. En realidad no hay sistemas mixtos, en tanto que tampoco hay sistemas puros. Todos los sistemas políticos que tienen como denominador común una Constitución democrática, participan en mayor o menor medida de elementos que la teoría ha considerado propios del sistema presidencial o del sistema parlamentario⁴⁹.

Por otro lado es importante señalar, que otros autores como Rafael Martínez Garrido, hacen una clasificación de sistemas de gobiernos de tendencia presidencial que no explicaremos por no ser de interés para nuestro estudio⁵⁰.

⁴⁹ Valadés. *óp.cit.* p.23.

⁵⁰ **Sistema semipresidencial:** Deriva de un proceso evolutivo que lo empuja a dejar de ser “semi” al conciliar las



CAPITULO III

SISTEMA PRESIDENCIAL NICARAGÜENSE.

1. Antecedentes.

En este apartado haremos un recorrido breve por la historia constitucional nicaragüense, y por tal razón de los antecedentes a ésta diremos que sólo guarda cierto interés la influencia de la ilustración en España y en la América Hipánica que se plasmó en la Constitución de Bayona promulgada el 6 de julio de 1808 que sirvió de impulso e influencia a la Constitución de Cádiz de 1812, siendo común en ellas el establecimiento de un Estado monárquico.

Es hasta el 01 de julio de 1823 cuando la Asamblea Nacional constituyente promulga el Decreto de la Independencia Absoluta, con el que se crea también la Federación Centroamericana donde se puede hablar, ya

ventajas del presidencial y parlamentario y atenuar sus desventajas. Esta variante en su concepción más conocida es fundamentalmente una construcción francesa y que para algunos se encuentra en la fase de diseño y experimentación constitucional. En el Ejecutivo el poder es bicéfalo, el gobierno es responsable ante el parlamento, el Presidente disuelve el parlamento, el primer ministro y los funcionarios del gobierno dependen del Presidente y del parlamento, el Presidente nombra al primer ministro, el gobierno no emana del parlamento sólo es responsable ante éste, etc. Por su parte el **Presidencialismo parlamentarizado** presenta la principal característica de la inexistencia de la figura de primer ministro., sumado a que el Presidente carece de la facultad de disolver el parlamento y que este posee la facultad de controlar, e incluso censurar, a los ministros del gobierno, que únicamente el Presidente puede nombrar. **El presidencialismo atenuado** se diferencia del sistema semipresidencial por carecer de primer ministro, y del anterior porque el Presidente dispone de disolución parlamentaria y el parlamento por su lado puede controlar y destituir ministros. Martínez, Rafael y Garrido, Antonio. Sistemas Mixtos de gobierno de Tendencia Presidencial. ICPS (Institut de Ciències Polítiques i Socials) Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, 2001. p. 24-71.



propiamente, del devenir político constitucional de Nicaragua. La Constitución de la Federación se fundamentó esencialmente en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica la que según los autores⁵¹ hay que ver en el contexto de las ideas de la época, plasmadas con anterioridad en la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano de Francia, en la Declaración de Filadelfia y en las constituciones de Francia y Cádiz.

En toda América había una doble visión del futuro régimen de gobierno que debía establecerse: unos preferían un gobierno monárquico regulado por una Constitución y otros preferían la instauración de un gobierno republicano.

El sistema electoral influenciado por la Constitución de Cádiz era complicado, la elección era indirecta, y a través de ella se elegía a los diputados ante el Congreso, al Presidente y al Vicepresidente de la República, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y a los senadores del Estado. El Estado de Nicaragua fue el último en promulgar su Constitución debido a los conflictos bélicos que desde 1824 convulsionaban gran parte del territorio.

El 28 de abril de 1826, cuando era Jefe de Estado Juan Arguello, se promulgó la Constitución del Estado de Nicaragua. Ésta era prácticamente una copia de la Federal de 1824, que era una Constitución breve de 168 artículos, de tipo liberal. El Gobierno se fundaba en el mandato popular representativo y era

⁵¹ Castro Rivera, Edwin y Calderón Marengo, Margine. Derecho Constitucional nicaragüense. 1ª. Ed. Managua, Nicaragua, ediciones Calderon Castro. 2007. p. 15.



republicano; teniendo como objetivo la felicidad de los individuos⁵². En nuestro país, la figura presidencial ha sido fundamental en la historia contemporánea para el desarrollo de la democracia representativa como sistema de gobierno. Dentro de este contexto y más allá del elemento constitucional, la figura del Presidente ha sido importante, ya que representa el elemento de liderazgo político en el cual se ha basado la Constitución política nicaragüense, desde 1824 hasta la Constitución de 1987.

En nuestro país, de 1821 a 1853, tuvimos varias constituciones políticas (1826, 1838 y 1848), la verdad es que todas las cartas magnas tuvieron defectos e imprecisiones con respecto a las atribuciones del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de manera que el Poder Ejecutivo, representado por un “Director” tenía muy pocas atribuciones de Gobierno, pues el verdadero poder político descansaba fundamentalmente en el Poder Legislativo. El Poder Judicial era un apéndice del legislativo, sin ninguna independencia⁵³, por tanto, ese modelo de gobierno no funcionó y probablemente esa fue una de las causas por la cual en ese período hubo mucha turbulencia política que desencadenó en insurrecciones, guerras y golpes de Estado.

La Constitución de 1838 es la primera carta magna de Nicaragua como Estado Unitario e Independiente. Es resultado de la separación del Estado de Nicaragua del Estado Federal de Centroamérica, mediante decreto de la Asamblea Nacional nicaragüense del 30 de abril de 1838. Esta Constitución se

⁵² *Ibíd.*, p. 9.

⁵³ <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/5962>.



promulgó el 12 de noviembre de 1838, aún bajo el mando de José Núñez como Jefe de Estado. Mediante ésta se establecía un régimen republicano, popular y representativo. Prevalció durante este período un sistema semipresidencialista⁵⁴, a cuya cabeza había un Supremo Director de Estado elegido por el pueblo. El Poder Ejecutivo era débil con dualidad de mando; por un lado, el supremo director, y, por otro, un comandante de las fuerzas armadas.

Desde los inicios el Poder Legislativo residía en dos cámaras: la del Senado y la de diputados, en los proyectos de Constitución de 1848 y 1854, ésta última recibió el nombre de Cámara de Representantes. Pero esta tradición se interrumpe con la Constitución de 1893 “la Libérrima” en la que el legislativo era unicameral. Posteriormente se sigue con la tradición legislativa bicameral que de nuevo es interrumpida en 1979.

Desde 1854, en la Constitución política se incluye como sistema de gobierno el presidencialista. El primer Presidente de la República fue el general Fruto Chamorro, éste intentó con la nueva Constitución organizar un Poder Ejecutivo fuerte, con amplias atribuciones, muy al estilo y modelo de la Constitución de Estados Unidos. Por tanto, desde 1854 hasta la fecha han transcurrido 154 años que en nuestro país tenemos un sistema de gobierno presidencialista, que demuestra el arraigo de dicho sistema en nuestro país. Sin embargo, en todo éste tiempo la historia nos muestra que los gobernantes de turno a su antojo y capricho han cambiado recurrentemente la carta magna, no

⁵⁴ Castro Rivera y Calderón Marengo. óp. cit. p. 23.



con el propósito de fortalecer el modelo, sino, por el contrario, para perpetuarse y mantenerse indefinidamente en el poder⁵⁵.

La Constitución de 1893, denominada la libérrima por estar inspirada en principios ideológicos de la revolución liberal, establece la libertad, la igualdad, la separación iglesia-estado, abolió la pena de muerte, confiere a la ley de amparo, marcial y electoral el carácter de leyes constitutivas. Señala además que los poderes son : el Poder Legislativo, ejercido por una Asamblea o Congreso de diputados, el Poder Ejecutivo ejercido por un Presidente y el Poder Judicial en manos de la Corte Suprema de Justicia, el Gobierno era republicano, democrático y representativo, se establece la suspensión de la pena de muerte, la enseñanza se declara laica.

Las reformas de 1896 permitieron la reelección de Zelaya, suprime la prisión por deudas, restablece la pena de muerte y le atribuye otras funciones al ejecutivo en detrimento de los demás poderes.

La Constitución non nata de 1911 fue firmada y aprobada el 04 de abril de ese año. Se redactó sobre bases conservadoras y establece en su artículo 125 el voto de censura del congreso para cualquier ministro obligando al ejecutivo a retirar de inmediato al ministro censurado. Indudablemente esta

⁵⁵ Por esa razón las reglas del juego político fueron constantemente cambiadas, ya sea haciendo una nueva Constitución política o reformándola, así ocurrió en 1893, 1911, 1913, 1948, 1950, 1962, 1974, 1979 (Estatuto Fundamental de Nicaragua), 1995, 2000 y 2005. Y con estos cambios constantes de Constituciones políticas resultaron consecuencias catastróficas al país, ya que en el transcurso de un siglo, Nicaragua se ha visto sometida a conflictos, insurrecciones, guerras, golpes de Estado, dictaduras, revoluciones, inestabilidad política, atraso social y económico bien conocidos por todos. <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/5962>.



disposición tiene como fin la destitución del Ministro de Gobernación José María Moncada y el de Guerra, General Luis Mena. Esto provocó que el Ejecutivo y sus ministros exigieran a la Asamblea Constituyente suspender ese artículo y ésta se negó; pero al día siguiente de la aprobación de dicha Constitución el Presidente Juan José Estrada con apoyo de los ministros militares y con el visto bueno de la Embajada de los Estados Unidos, dictó el decreto que disolvía el Congreso, quedando así esta Constitución sin promulgar y además en el mismo decreto se convocó a una nueva constituyente que elaboró la Constitución que fue promulgada el 21 de diciembre de este mismo año que quedó en vigor hasta 1939, siendo la única diferencia respecto de la non nata el que se suprime la facultad del congreso de emitir dicho voto de censura⁵⁶.

Debido a la inconformidad de la ciudadanía con la Constitución de diciembre de 1911 y bajo un ambiente favorable para el cambio el 3 de abril de 1913 reunidos en Asamblea Constituyente autorizados por decreto Ejecutivo del 18 de octubre de 1912 se reforma la Constitución de 1911, a fin de que se tenga como única la nueva Constitución política. Sin embargo, el Presidente Adolfo Díaz no gozaba de la simpatía de muchos de los diputados y el 5 de abril envió una nota en la que les pedía que se limitaran a suprimir los artos. 168 y 170 de la Constitución de diciembre de 1911 y con ello se despojarían a los congresistas de poderes constituyentes. Ante la amenaza de disolución el Congreso emitió decreto de supresión de los referidos artículos por lo que la Constitución de 1913 quedó como la cuarta Constitución non nata de

⁵⁶ Castro Rivera y Calderón Marengo. óp. cit. p. 42,43 y 44.



Nicaragua⁵⁷. Todos estos hechos hacen que Alejandro Serrano Caldera⁵⁸ denomine como increíbles los años 1911 y 1913 dentro de los muchos momentos en que la historia constitucional nicaragüense se adecúa a las exigencias del poder.

La Constitución de 1948, igual que la constitución de 1939, sirvió de marco para un Gobierno que se inscribía en las prácticas de los gobiernos populistas de la época.

Dentro del marco de esta Constitución se desarrolla por primera vez derechos y garantías sociales: función social de la propiedad, educación primaria gratuita y obligatoria, derechos laborales y prestaciones sociales a los trabajadores como descanso domical obligatorio, indemnización por accidente, un mes de vacaciones después de un año de trabajo continuo y creación por parte del Estado del Instituto Nacional de Seguro Social, entre otros⁵⁹.

Se firma además, el pacto Somoza-Cuadra pasos, por el cual el Partido Conservador obtenía una participación minoritaria en el Gobierno y recibía la promesa de la celebración de elecciones libres en 1951. Esto ponía fin a los tradicionales enfrentamientos y choques armados con el principal partido de la oposición.

⁵⁷ *Ibíd.*, p. 47.

⁵⁸ http://www.euram.com.ni/pverdes/Entrevista/alejandro_serrano_147.htm

⁵⁹ Castro Rivera y Calderón Marengo. *óp. cit.* p. 54.



La Constitución de 1950 fue producto del pacto de los Generales, esta vez Somoza García se vio obligado a firmar un nuevo pacto con el verdadero líder conservador, Emiliano Chamorro. En este pacto se acordó suspender la petición de un tercer partido para ir a las elecciones, el partido liberal independiente. Ésta Constitución es reformada en 1955 suprimiéndose la prohibición de elegir y ser elegidas para las mujeres, se permitió que los parientes del Presidente fueran miembros del congreso. Posteriormente, dicha Constitución sufre otra reforma en 1962 reduciéndose el período presidencial de 6 a 4 años, se integra la Corte con 7 miembros y se incorpora el Poder Electoral. Reformándose de nuevo en 1966 al ampliarse el período presidencial de 4 a 5 años.

El pacto Kupia Kumi⁶⁰ celebrado entre Anastasio Somoza Debayle y el líder conservador Fernando Agüero y suscrito el 28 de marzo de 1971, se originó al igual que los anteriores en un contexto de protestas populares y reprodujo el modelo de repartición de cargos entre liberales y conservadores, estableciendo una relación de sesenta por ciento para la mayoría y cuarenta por ciento para la minoría en el Congreso, sin importar los resultados electorales. En virtud de este acuerdo político se reformaría totalmente la Constitución de 1950, se convocaría a una Constituyente, se nombra una Junta de Gobierno libero-conservadora conocida como Triunvirato (dos liberales y un conservador) para un plazo de dos años y medio, a fin de aprobar la Constitución de 1974 que se caracteriza por extensión de 343 artículos.

⁶⁰ <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/11/04/politica/63068>



La Constitución de 1974 estableció el Estado laico, observa disposiciones basadas en la guerra fría, la prohibición de formación y actividades de partidos comunistas y establece facultades al Presidente de la República que limitan el derecho a la libertad.

En 1979 se promulga el Estatuto fundamental del Gobierno de Reconstrucción Nacional. En éste se suprime las instituciones con las cuales el régimen anterior había consolidado su poder. Crea normas que contribuyen a cimentar la legitimidad del nuevo Gobierno, confiere a la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional su existencia legal y crea el Consejo de Estado y tribunales de justicia bajo la rectoría de una Corte Suprema de Justicia integrada por siete magistrados. El Estatuto fue complementado con el Estatuto de Derechos y Garantías de los nicaragüenses del 21 de agosto de 1979.

Mediante el arto. 28 del Estatuto Fundamental de la República se estableció que en cuanto las condiciones de la reconstrucción nacional lo permitieran, se realizarían elecciones generales para la constitución de una Asamblea Nacional, la que finalmente promulgaría la Constitución de 1987 el 09 de enero del mismo año, cuyo principal eje giró entorno a conceder exacerbados poderes al Presidente de la República y que consta de 202 artículos por lo que se puede calificar como una Constitución extensa.

2. Sistema presidencial nicaragüense en la Constitución de 1987⁶¹.

En principio debemos señalar que la Constitución nicaragüense regula en

⁶¹ Cortés Ruiz. óp.cit. p. 57-64.



su Título VIII, capítulo III al Poder Ejecutivo donde denotaremos la preeminencia de que goza el Presidente de la República; aunque no sólo en el mencionado capítulo se regula el sistema presidencial nicaragüense, sino que a lo largo del texto constitucional encontraremos una serie de disposiciones que hacen nuestro, dicho sistema.

Nicaragua se caracteriza por ser un Estado unitario e indivisible con un régimen de autonomía parcial en los territorios de la región Caribe (artos. 89,180 y 181 Cn) y es una República, con una democracia participativa y representativa (arto. 7 parte 1°), que posee un sistema presidencialista el que se expresa a través de la figura del Presidente de la República quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la Nación (arto.144 Cn). También como parte fundamental de este sistema se establece un balance en el Estado con la división de poderes cuadripartita en: Ejecutivo (monista), legislativo (unicameral), judicial (concentra las facultades de justicia ordinaria y constitucional) y electoral (arto.7 Cn); los que deben actuar con total independencia, pero coordinados entre sí y debiéndose únicamente a los intereses de la nación y los establecidos en la Constitución (arto.129 Cn).

A grandes rasgos señalaremos la estructura y funcionamiento de los poderes del Estado:

1. El Poder Legislativo está representado por la Asamblea Nacional que es un órgano unicameral, integrado por noventa representantes con sus



respectivos suplentes, elegidos por voto universal, igual directo, libre y secreto en circunscripciones regionales mediante la aplicación del sistema de representación proporcional, regulado por la Ley Electoral. El número de representantes podrá incrementarse de acuerdo con el censo general de población de conformidad con la ley. También forman parte de la Asamblea nacional como Representantes propietarios y suplentes respectivamente, los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que, habiendo participado en la elección correspondiente, no hayan sido elegidos; en este caso, deben contar en la circunscripción nacional con un número de votos igual o superior al promedio de los cocientes regionales electorales. Los representantes ante la Asamblea Nacional serán elegidos para un período de seis años, que se contará a partir de su instalación, el nueve de enero del año siguiente al de la elección (artos. 132, 133 y 136 Constitución de la República de Nicaragua de 1987).

2. El Poder Judicial es independiente y está sometido a la Constitución y las leyes, al que corresponde exclusivamente la facultad de juzgar y ejecutar lo juzgado. El período de los Magistrados del Poder Judicial será de seis años y únicamente podrán ser separados de sus cargos por las causas previstas en la ley. Los Magistrados gozan de inmunidad. La Corte Suprema de Justicia se integrará con siete Magistrados como mínimo, elegidos por la Asamblea Nacional, de ternas propuestas por el Presidente de la República. Los Magistrados tomarán posesión de su cargo ante la Asamblea Nacional, previa promesa de ley. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia será nombrado por el Presidente de la República, entre los magistrados elegidos por la Asamblea Nacional (artos. 162 y 163 Cn).



3. Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos, está conformado por el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales subordinados y está integrado por cinco magistrados con sus respectivos suplentes, elegidos por la Asamblea Nacional, de ternas propuestas por el Presidente de la República. La Asamblea Nacional escogerá al Presidente del Consejo Supremo Electoral, de entre los magistrados electos (artos 168, 169 y 170 Cn).

4. El Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Jefe Supremo de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de la nación. La elección del Presidente y Vicepresidente de la República se realiza mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto. Serán elegidos quienes obtengan la mayoría relativa de votos. El Presidente y el Vicepresidente de la República ejercerán sus funciones durante un período de seis años, que se contará a partir de su toma de posesión el día diez de enero del año siguiente al de la elección; dentro de este período gozarán de inmunidad (artos. 144, 146 y 148 Cn).

La preeminencia del Presidente de la República se puede hacer constar de forma fehaciente, con sólo analizar las facultades que le confiere nuestra carta magna en el arto. 150. Facultades entre las que destacan las siguientes:

- 1) Ejercer la facultad de iniciativa de ley y el derecho al veto.
- 2) Dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia de carácter fiscal y administrativo.



- 3) Asumir las facultades legislativas que la Asamblea Nacional, durante su período de receso, le delegue.
- 4) Decretar y poner en vigencia el Estado de Emergencia en los casos previstos por la Constitución política y enviar el decreto a la Asamblea Nacional para su correspondiente ratificación en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días.
- 5) Organizar y dirigir el Gobierno y presidir las reuniones del Gabinete.
- 6) Reglamentar las leyes.
- 7) Proponer ternas para la elección de los magistrados a la Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral y Contralor General de la República.
- 8) Designar libremente a los ministros, viceministros de Estado, ministros delegados de la presidencia, presidentes y directores de entes autónomos y gubernamentales, y de aquellos funcionarios que no esté determinado su nombramiento en la Constitución política.

Además de las anteriores facultades la Constitución nicaraguense de 1987 autorizaba al Presidente de la República la designación del Presidente de la Corte Suprema de Justicia (arto. 163Cn), la organización del ejecutivo a través de decreto ejecutivo (arto. 151 Cn) y la aprobación del Presupuesto General de la República durante el Estado de Emergencia debiéndolo enviar a la Asamblea Nacional para su conocimiento (arto. 185 Cn).

El presidencialismo nicaragüense que con la Constitución de 1987 era muy acusado ha pasado a ser un presidencialismo atenuado por sufrir



modificaciones que en lo general implican la relativización en las atribuciones del Presidente de la República, tales como:

- 1 El Presidente de la República comparte con la Asamblea Nacional la elección de miembros del Consejo Supremo Electoral, Corte Suprema de Justicia, Procurador, Subprocurador de Derechos Humanos, Contralor y Sub-Contralor General de la República, Superintendente y Vice-Superintendente General de Bancos.
- 2 Merma de las facultades normativas como es el caso de los decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia fiscal y administrativa y los decretos delegados durante el receso de la Asamblea Nacional.
- 3 Fijación de un plazo determinado al Presidente de la República para someter a consideración de la Asamblea Nacional los tratados internacionales, lo que es revertido nuevamente con la Ley No. 490. Ley de reforma a la Constitución política de Nicaragua publicada en La Gaceta Diario Oficial No. 132, del siete de julio del año dos mil cuatro.
- 4 El Presidente de la República comparte la potestad reglamentaria, al otorgarle la Constitución política a la Asamblea Nacional la potestad de dictar el reglamento, si el Presidente de la República no lo hace en los sesenta días posteriores a la publicación de la ley. Arto. 150.10 Cn.
- 5 Queda sujeta a reserva de ley, la organización y competencia del Poder Ejecutivo. Arto. 151 Cn.
- 6 Sometimiento a un control más intenso de la facultad del Presidente de la República para declarar la Emergencia constitucional en Consejo de Ministros. La declaración exclusiva del Presidente se mantiene, pero el



decreto debe ser sometido a la Cámara que puede aprobarlo, modificarlo o rechazarlo en un plazo no mayor de setenta y dos horas, arto. 150.9 Cn.

- 7 La consagración en el texto constitucional del Consejo de Ministros, cuyas funciones están previstas en los artículos 92 y 185 Cn, referidas a la intervención del ejército en apoyo de la Policía cuando la estabilidad de la república estuviera amenazada y a la suspensión de Derechos y Garantías.

Los anteriores cambios en su mayoría son producto de la reforma a la Constitución política de Nicaragua, Ley No. 192 publicada en el Nuevo Diario el cuatro de julio de mil novecientos noventa y cinco, la que ha nivelado el desequilibrio de poderes existente, y ha devuelto al Parlamento el protagonismo perdido, que ha pasado de ser una simple “cámara de registro” de decisiones normativas y políticas, a potenciar la función decisoria de la Asamblea Nacional, en consecuencia, adquiere el monopolio de la función legislativa, se potencian sus facultades presupuestarias y se amplía notablemente la reserva de ley.

Por la importancia de la figura del Presidente de la República es que en la actualidad se le han impuesto **inhibiciones e incompatibilidades** específicas para optar a la magistratura, como las siguientes (artos.147 y 148 segundo párrafo Cn.):

1. Limitación del período presidencial a 5 años.
2. Inelegibilidad de quien está o estuvo ocupando el cargo de Presidente de



la República en el año que se realizará la respectiva elección y de quien aún dejando transcurrir un período ya ha sido dos veces Presidente de la República.

3. Inelegibilidad por vínculos sanguíneos o de afinidad con el que ejerciere o hubiere ejercido el cargo de Presidente de la República.
4. Inelegibilidad de aquéllos que encabecen o financien un golpe de Estado alterando el orden constitucional y como consecuencia asuman la jefatura de Gobierno.
5. Inelegibilidad de los Ministros de cultos religiosos que no hubiesen renunciado al ejercicio de su cargo doce meses antes de la elección. La misma restricción opera para el Presidente de la Asamblea Nacional, ministros y vice-ministros, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral, miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, el Fiscal General de la República y el Fiscal General Adjunto de la República, el Procurador y Subprocurador General de Justicia, el Procurador y Subprocurador para la Defensa de los Derechos Humanos, y los que estuvieren ejerciendo el cargo de alcalde, a menos que hayan renunciado al cargo doce meses antes de la elección.

Además actualmente se exigen ciertas calidades para optar al cargo de Presidente de la República, como ser nacional de Nicaragua, o cuando se hubiese adquirido otra nacionalidad haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de la elección, el goce pleno de sus derechos civiles y políticos, haber cumplido veinticinco años de edad y por último haber residido en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho período



cumpliere misión diplomática, trabajare en organismos internacionales o realizare estudios en el extranjero (arto. 147 Cn).

La democracia nicaragüense se asienta en la soberanía popular (artos. 1 y 2 Cn), la supremacía constitucional (arto 182Cn), la división de poderes (7 y 129 Cn), la consagración de derechos y libertades (artos 23-91 Cn) y el control del poder político por el derecho (artos 130 y 183 Cn) ya que el pueblo a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de ese poder, su voluntad se convierte en voluntad del Estado, sin apelación superior el Pueblo es Soberano.

La Constitución nicaragüense además de contener los elementos liberales democráticos, se constituye como un Estado Social de Derecho por medio del cual es Estado, se responsabiliza de garantizar la disminución de la desigualdad social, según los criterios y determinaciones establecidos en la misma Constitución (arto 130 Cn).

La reforma constitucional nicaraguense de 1995, recibe como influencia notoria de los regímenes democráticos contemporáneos “la potenciación de la función jurisdiccional” que controla al legislador y al ejecutivo y que resuelve conflictos que pueden darse entre ellos, lo que se llevó a cabo a través de la creación de sala constitucional en la Corte Suprema de Justicia que es quien debe conocer de los conflictos de competencias entre los poderes del Estado.



2.1. Características del sistema presidencial nicaragüense.

Es necesario destacar que en la Constitución política de Nicaragua no se establece expresamente la adopción de un sistema de gobierno presidencial o parlamentario ni cómo específicamente está constituido; sin embargo del análisis de los preceptos se desprenden los rasgos del primero, que no por eso se configura o se ha venido configurando como un sistema puro, ya que como vamos a desarrollar más adelante en este apartado a partir de la reforma constitucional de 1995 se introducen elementos que refuerzan el control del Parlamento sobre el ejecutivo y, ahora bien creemos que habría más que decir con la Ley n° 520, Ley de reforma a la Constitución política publicada en La Gaceta - Diario Oficial, el 18 de febrero del año dos mil cinco, recién entrada en vigencia, en la que ya no es nada más un reforzamiento del control parlamentario sino un peregrinaje hacia un sistema con sesgo parlamentario.

Nicaragua adopta como principio el pluralismo político que según la carta magna asegura la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en los asuntos económicos, políticos y sociales del país, sin restricción ideológica, excepto aquellos que pretenden el restablecimiento de todo tipo de dictadura o de cualquier sistema antidemocrático, principio que es una buena base para cualquiera de los dos sistemas, pero que en el tema de la transformación del sistema político amerita asegurarse de la consolidación del sistema de partidos políticos nicaragüenses porque de lo contrario desde sus inicios el nuevo sistema estaría condenado al caos y a la inestabilidad política y social.

Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa,



(Arto 7 Cn). Con este régimen el pueblo puede contar con un Gobierno que se instaure mediante el sistema de elección y que la duración del cargo sea limitada, es decir las funciones públicas se ejerzan por un período determinado, cinco años en el caso del Presidente y Vicepresidente de la República. El Presidente de la República es electo cuando obtiene la mayoría relativa de votos mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, debiendo obtener mayoría relativa del 40% de los votos, salvo que habiendo obtenido un mínimo de 35% de los votos superen a los candidatos del segundo lugar por una diferencia de cinco puntos porcentuales. De no alcanzar el porcentaje se realiza una segunda elección entre los candidatos del primero y segundo lugar siendo electos los que obtengan el mayor número de votos (arto. 147 párrafo 1° Cn).

Por su parte los ministros, antes al ocupar cargos de confianza ejercían la función el tiempo que discrecionalmente decidía la cabeza del Ejecutivo y actualmente la facultad de destitución la comparte con la Asamblea Nacional; en el caso del Poder Legislativo permanecen en sus funciones durante el mismo tiempo limitado que el Ejecutivo, siendo electos por sufragio universal, igual, directo, libre y secreto mediante el sistema de representación proporcional.

Al calificar a nuestra República con el adjetivo de democrática los legisladores originarios quisieron reflejar que es una nación pluralista políticamente, que se escogen a los representantes a través de los métodos más aceptados, claros y previamente establecidos o expresos en el texto legal, la búsqueda del respeto al Estado de Derecho y la consolidación de la Institucionalidad.



Nuestro sistema al constituirse en participativo y representativo supone una mayor intervención de los ciudadanos en la función pública, lo que se materializa por ejemplo en las figuras del plebiscito y el referéndum, la iniciativa de ley de carácter popular, las facultades de queja contra los funcionarios públicos, lo que se llama por algunos, control social.

Ahora bien, su carácter representativo está vinculado estrechamente con los artículos 132 y 144 Cn que señalan que el Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional por delegación y mandato del pueblo y que está integrada por noventa diputados con sus respectivos suplentes elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto mediante el sistema de representación proporcional y que el Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República igualmente por sufragio universal, igual, directo, libre y secreto quien es electo por mayoría relativa del porcentaje correspondiente, como ya se explicó anteriormente.

Las personas que representan al poder originario reciben la denominación de diputados y una vez electos ejercen funciones tan importantes de control político, entre las que están la ratificación y destitución de los funcionarios del ejecutivo, solicitar informes a los ministros y viceministros de Estado, conocer, discutir y aprobar el proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República (artos. 112 y 138.6 Cn), ya que se dice que el Parlamento ante las imposiciones o arbitrariedades del Presidente de la República puede obstaculizar el cumplimiento de su plan estratégico no aprobando el presupuesto tal y como él propone, conocer y hacer



recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país, llenar las vacantes definitivas del Presidente y del vicepresidente de la República, cuando éstas se produzcan simultáneamente, autorizar la salida del territorio nacional al Presidente de la República cuando su ausencia sea mayor de quince días, ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles, con el voto favorable del sesenta por ciento del total de diputados.

Además es importante resaltar la importante función que hoy tienen los diputados y que consiste en que el nombramiento hecho por el Presidente de la República a los ministros y viceministros de Estado debe contar con la ratificación de la Asamblea Nacional ya que de no producirse la misma el Presidente de la República debe proceder a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta días hábiles, debiendo someterse éste al proceso de ratificación establecido. Esta función ha sido recién incorporada al texto constitucional con la aprobación de una reforma en el año dos mil cinco (Ley N° 520), la que se considera ha venido a darle más poder al Parlamento sobre el Presidente de la República como figura central. Es importante conocer que en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela existe la designación y remoción libres por el presidente de la república; en el caso del Perú se establece la designación y remoción libre del presidente del Consejo de Ministros, por el Presidente de la República; los demás ministros son nombrados y removidos a propuesta del Presidente del Consejo; por su parte Uruguay establece la designación por el Presidente de la República, con apoyo parlamentario, siendo la remoción libre por parte del



Presidente⁶².

Se señala también como otra de las funciones del Legislativo, que son de tipo administrativo la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; así mismo las de su propia naturaleza, aprobar o rechazar los instrumentos internacionales celebrados con países u organismos o sujetos de derecho internacional, crear comisiones permanentes, especiales y de investigación, celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias, otras a las que se llama funciones cuasi jurisdiccionales, como recibir de las autoridades judiciales o directamente de los ciudadanos las acusaciones o quejas presentadas en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad a fin de conocer y resolver sobre las mismas, requerimiento para comparecencia personal e interpelación y la destitución de éstos por su no aptitud.

Por su parte el Poder Ejecutivo cumple con funciones como ejercer la iniciativa de ley, el derecho al veto, nombrar y remover a los ministros y viceministros de Estado 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; dirigir las relaciones internacionales de la República, reglamentar las leyes que los requieran (párrafo noveno del arto. 141.Cn.), decretar la suspensión de derechos y garantías, organizar y dirigir el Gobierno, dirigir la economía del país, proponer a la Asamblea Nacional listas o ternas en su caso, de candidatos para

⁶² Cfrt. Valadés.óp.cit.p.141.



la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia⁶³ y otros órganos. El Presidente de la República deberá también presentar a la Asamblea Nacional personalmente o por medio del vicepresidente, el informe anual y otros informes y mensajes especiales y elaborar el proyecto de ley del presupuesto general de la república, como señala el arto. 150.15 Cn.

En relación a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo la propuesta de reforma a la Constitución política de Nicaragua que se conoció el año dos mil siete establece principalmente la reducción del número de miembros del Parlamento a sólo 70 diputados quienes durarán en su cargo seis años, más los diputados con carácter vitalicios como son los Expresidentes de la República electos a partir de 1984, no gozando de reelección continua, a diferencia del Presidente de la República y no pudiendo ocupar cargos de ministros⁶⁴.

Dicha propuesta contempla que los diputados pueden solicitar informes al primer ministro, figura que es típica de los sistemas con sesgo parlamentario y que es creada por dicha propuesta, y establece el voto de censura en contra del primer ministro el que deberá sumar el sesenta por ciento del total de los diputados de la Asamblea Nacional.

⁶³ La Corte Suprema de Justicia estará integrada por dieciséis magistrados electos por la Asamblea Nacional, por un período de cinco años. La Asamblea Nacional nombrará por cada magistrado a un conjuer, los magistrados toman posesión de su cargo ante la Asamblea Nacional, previa promesa de ley y eligen de entre ellos a su Presidente y Vicepresidente por mayoría de votos para un período de un año, pudiendo ser reelectos. Arto. 163 Cn nicaraguense.

⁶⁴ En la propuesta de reforma las disposiciones transitorias establecen que para no aplicar retroactivamente la ley de reformas constitucionales los actuales diputados en ese momento pueden reelegirse por esa vez para las elecciones del año dos mil once. Así mismo el Presidente de la República puede reelegirse por esa vez u optar al cargo de primer ministro. Con esta se declara vitalicios a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.



En países como Bolivia, Brasil, Costa Rica y Panamá el Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente de la República y los ministros; en Colombia el gobierno está formado por el Presidente, los ministros y los directores de los departamentos administrativos; en El Salvador el gobierno se integra por el Presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros; en Guatemala el Presidente debe actuar con los ministros; en Uruguay el Presidente debe actuar con el Consejo de Ministros o con los ministros y en Venezuela el gobierno lo ejerce el Presidente, el vicepresidente y los ministros; por su parte en Nicaragua el gobierno lo ejerce el Presidente de la República, siendo que en la propuesta de reforma ya referida el Poder ejecutivo lo ejercen el Presidente de la República y el primer ministro, siendo el primero el Jefe de Estado, Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas que incluyen al Ejército de Nicaragua y ejerce la autoridad civil sobre la Policía Nacional, y el segundo el Jefe de Gobierno.

La propuesta de reforma señala elementos propios de un sistema parlamentario, así por ejemplo establece que el primer ministro será electo por la Asamblea Nacional con mayoría calificada del sesenta por ciento y deberá ser ratificado sin objeción por el Presidente de la República mediante decreto en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas, no pudiendo ser primer ministro quien haya ejercido la presidencia en el período inmediato anterior⁶⁵ y que será

⁶⁵En Argentina el Presidente de la República nombra y remueve libremente tanto al jefe de gabinete de ministros como a los secretarios de despacho. Los legisladores que redactaron las reformas constitucionales de 1994 pensaron que un jefe de gabinete podría contribuir a la gobernabilidad si se lograba que buena parte de la responsabilidad política recayera en un personaje que fuera concebido como un intermediario entre el Legislativo y el Ejecutivo. Pero las ingentes dificultades que, al final, se impusieron para lograr su censura evitaron que esta idea fructificara, tal y como lo comprobó la grave crisis política que estalló en el país de la Plata a finales del 2001 que, como se recordara, desembocó en la renuncia a la presidencia de Fernando de la Rúa. <http://aguirrelairadedios.blogspot.com/2007/11/parlamentarismo-vs-presidencialismo-sin.html>.



éste quien propondrá los nombramientos y remociones de los funcionarios del Ejecutivo. Si en los primeros treinta días de votación no se logra la elección del primer ministro el Presidente de la República envía a la Asamblea Nacional una terna de candidatos, que será sometida al mismo procedimiento y así sucesivamente hasta que sea electo.

Es de destacar que se le concede al Presidente de la República la facultad de disolución del parlamento que funciona en el caso en el que hayan transcurrido treinta días de que el Presidente de la República envió la propuesta de nombramiento del primer ministro y ningún candidato hubiere obtenido la mayoría calificada en la segunda fase ya citada, y cuando atribuyan al Presidente de la República dos votos de censura⁶⁶.

Además se suma a las nuevas facultades que el Presidente de la República deberá 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 dicho decreto en un plazo no mayor de veinticuatro horas para su aprobación, modificación o rechazo, lo que difiere con el sistema vigente, ya que en la Constitución Política actual se establece que el decreto del Presidente deberá ser en consejo de ministros y se señala un plazo que difiere con el término de setenta y dos horas hasta hoy vigente.

El Parlamento ejerce control político sobre el ejecutivo a través de la

⁶⁶ Para tales situaciones se crean instituciones que funcionaran provisionalmente, el consejo administrativo en lugar del Ejecutivo y la Comisión permanente en lugar de la Asamblea Nacional.



ratificación del nombramiento de sus funcionarios, destitución de los ministros, la interpelación la solicitudes de informe, la conformación de las comisiones de investigación, la aprobación del presupuesto, la ratificación de tratados internacionales, la declaración de incapacidad del Presidente de la República, todas éstas que pueden obstaculizar la función del Gobierno; por su parte el Presidente puede ejercer el derecho al veto y solicitar convocatoria de sesión extraordinaria, siendo las dos primeras la que constituyen las principales figuras de control político hoy vigentes.

2.2. El control parlamentario en el marco de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo:

A. Origen y Concepto.

El control parlamentario tiene su origen en el Parlamento británico y sus primeras manifestaciones se remontan a los primeros años del s. XIII, pasando después a la Europa continental.

Esta figura en sus inicios se fundamentó en la costumbre como una facultad que sin estar escrita estaba atribuida al Parlamento, fuente que legitimaba su obligatoriedad, aunque después cambió de fuente al positivarse en los reglamentos de la Cámara.

En la monarquía parlamentaria el control parlamentario encuentra su justificación en el hecho de que el Parlamento proveía de los recursos financieros al Gobierno, permitiendo de esta manera el cumplimiento del programa gubernamental que estaba a cargo del Consejo de Ministros,



quienes debían contar con la confianza del Parlamento para formar parte de ese cuerpo. Pero no sólo se trataba de una relación política, sino también jurídica, ya que la actuación del Consejo de Ministros estaba sometida a la ley.

Con la institucionalización paulatina de dicho control se fue construyendo un sentido de responsabilidad, en un inicio de naturaleza penal, luego política-penal y finalmente política hasta el punto de dimitir el miembro del gobierno.

Posteriormente, teniendo en cuenta las fallas del control parlamentario es que se intentó retocar, tomando diferentes dimensiones en los dos períodos de posguerra europea, por un lado se constitucionaliza el control, y por el otro se concibe como el elemento nuclear de las relaciones Parlamento -Gobierno⁶⁷.

La transformación de los regímenes monárquicos hacia formas de gobierno presidencialistas o parlamentarias logra la eliminación de la legitimación monárquica del gobierno y éste pasa a ejercer su mandato dotado de la legitimidad popular y la función controladora es ejercida principalmente por el Parlamento, que ocupa un “espacio central” en el sistema político constitucional.

En relación al concepto de control parlamentario Francisco Rubio Llorente señala que el término control da lugar a equivocidad, porque fue introducido tardíamente a nuestra lengua donde fue trasladada con el sentido original que tenía en inglés y francés. Sin embargo, expresa que todas las

⁶⁷ Cortés Ruiz. óp. cit. p. 20-24.



acepciones contienen en común los elementos siguientes:

- a) Dos sujetos.
- b) Un parámetro de actuación y el sometimiento de ésta a un control.
- c) La corrección de la actividad controlada puede desencadenar determinadas consecuencias⁶⁸.

García Vílchez nos ofrece un concepto tradicional del control parlamentario que se encuentra en la teoría y práctica del Estado Liberal en el cual la forma democrática de gobierno se entendía como el control del pueblo sobre quienes ejercían el poder⁶⁹.

El concepto de control parlamentario ha sido normalmente entendido por referencia a actos de fiscalización, o de presión política sobre el gobierno y otros entes sometidos a las Asambleas Legislativas, incluyéndose en el mismo todo aquello que parecía no corresponder a las funciones legislativas y financieras. Tal es lo que ocurría con las preguntas, interpelaciones, encuestas, mociones, etc.

Sin embargo, tales concepciones sobre el control son insuficientes; afirmar que el mismo supone una actividad de verificación o de presión sobre otro órgano es decir muy poco, ya que esta presión puede dimanar también de actos legislativos o financieros. Así, la presentación y discusión de una proposición de ley o de una enmienda puede servir de ocasión para que las

⁶⁸ *Ibíd.*, p.19 y 20.

⁶⁹ García Vílchez Julio Ramón. *La formación de la Ley en Nicaragua (Procedimientos parlamentarios)*. Ed. EDITRONIC, S.A. Managua, 1ª.edición. p. 34.



fuerzas políticas que constituyen la oposición parlamentaria hagan presión sobre el gobierno y denuncien ante la opinión pública los defectos de su actividad. Prácticamente, toda discusión parlamentaria es utilizada con este fin. De otra parte, las ideas de “presión” o de “influencia” son escurridizas y aleatorias, pues resulta imposible fijar de modo seguro sus límites, dónde empiezan y dónde terminan.

Otro tanto ocurre con las referencias a la “fiscalización” o a la “crítica” para explicar el control. Una pregunta parlamentaria puede suponer una fiscalización sobre el gobierno, pero sin que comporte por sí que la actividad de éste se acomode a la voluntad de la cámara, siendo entonces muy difícil de hablar de control.

No es de extrañar, por ello, que autores más recientes hayan buscado un concepto jurídico más seguro de control, abandonando su tradicional consideración como mera presión, fiscalización o verificación del Parlamento sobre otros entes⁷⁰.

En este sentido, el control constituye una actividad que un sujeto (el controlante) sobre otro (controlado) para la tutela de ciertos valores que el primero tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si se han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario. Pueden ser

⁷⁰ Carrión Matamoros, Mauricio. Control parlamentario sobre la actividad del gobierno y la administración. Control del Poder Legislativo (Asamblea) sobre el Ejecutivo UNAN-León. Maestría de Derecho Público. 1993. p. 4.



diversas las actividades o manifestaciones que pueden someterse a esta verificación. En todo caso, todas ellas deben tener un parámetro de referencia, integrado por una serie de valores o principios que quieren protegerse, y todas ellas pueden dar lugar a una sanción, esto es, a una medida optativa o de corrección, de veto si se quiere, cuando se considera que la actividad controlada no se ha ajustado al parámetro de referencia. Este último elemento es, así, el que viene a superar la equívoca y genérica concepción del control: éste no sólo se limita a un juicio o verificación, sino que también incluye la adopción de una medida destinada a hacer cesar la situación no conforme a los valores que se tratan de proteger⁷¹.

Esta sanción puede consistir en una aprobación, autorización o corrección de la actividad controlada, que, de esta forma, puede quedar ratificada o denegada.

El control parlamentario tiene como parámetro de referencia principios o criterios políticos, como la interpretación de los valores y postulados de la Constitución, el programa político de gobierno, sobre el que gira la relación de confianza, etc.⁷²

Son rasgos comunes tanto del sistema de gobierno presidencial como del parlamentario el control parlamentario y la responsabilidad política difusa que el pueblo tiene sobre sus gobernantes; éstos se manifiestan en los sistemas

⁷¹ Loc.cit.

⁷² Loc. cit.



pluralistas y democráticos, por la opinión que tengan los ciudadanos del Parlamento y del Gobierno, y en donde intervienen como coautores de esta tarea los medios de comunicación colectiva, informadores y formadores de posiciones políticas de los sectores sociales a los cuales sirven. Además son parte de ese control los sindicatos, organismos no gubernamentales, movimientos sociales y, en especial los grupos de presión. Sin embargo, no existen mecanismos institucionales previos de los que se puedan valer para instar el control, por tanto, los detentadores de estos medios pueden valerse de todos los recursos posibles que el entorno democrático le ponga a su disposición, tales como el acceso a las comisiones parlamentarias, las elecciones, recursos contra comisiones arbitrarias, etc.; todo dentro del marco de la legalidad, dejando claro su objetivo de cambiar el rumbo de la política gubernamental o la cesación misma de los gobernantes lo cual sólo es posible a través de elecciones.

Todo lo descrito es el control predominante de los sistemas presidenciales, difuso pero efectivo, por cuanto somete al gobierno a la crítica abierta; lo que existe es una clara intervención del titular de la soberanía popular.

B. Control parlamentario en la Constitución política nicaragüense de 1987⁷³

Como una de las principales transformaciones que ha sufrido nuestro sistema podemos mencionar que a partir de la implementación de la Ley n° 520 Ley de reforma a la Constitución política publicada en La Gaceta - Diario Oficial,

⁷³ Cortés Ruiz. óp. cit., p. 64-69.



el 18 de febrero del año dos mil cinco, la Asamblea Nacional puede con votación calificada de 60% de los diputados destituir al funcionario que considere no apto para el ejercicio del cargo; sin embargo, en países como Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y El Salvador se establece la censura y/o remoción vinculada de alguna manera a la interpelación de los funcionarios del ejecutivo, siendo El Salvador el que más se aproxima en su regulación al caso nicaragüense, pero en ninguno de estos países existe la figura de la no aptitud como causal de destitución⁷⁴. Como recuerda Bonifacio Miranda⁷⁵ es la primera vez que aparece la destitución de los funcionarios del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo, después de la corta experiencia de la Constitución non nata de 1911.

La Asamblea puede, además solicitar informes no sólo a ministros, viceministros y Presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales, sino que esta facultad se extiende al Procurador y Subprocurador General de Justicia, obligación que es ineludible de modo que la no comparecencia injustificada será causa de destitución.

Otro aspecto a destacar es lo referente al nombramiento hecho por el Presidente de la República a los ministros y viceministros, procurador y subprocurador general de la república, Jefes de misiones diplomáticas, y Presidentes o directores de entes autónomos y gubernamentales. Sólo se

⁷⁴ Cfrt. Valadés. óp. cit. 152.

⁷⁵ Miranda Bengoechea, Bonifacio. El parlamentarismo sui generis. Régimen Político, reformas constitucionales y corrupción. Fondo conjunto de donantes para la anticorrupción. 2006. p. 361.



considera un nombramiento firme hasta que sea ratificado en un plazo no mayor de 15 días, con el voto favorable del 60% del total de los diputados.

Las referidas reformas adicionan que la Asamblea Nacional puede elegir con voto favorable del 60% del total de diputados, de listas propuestas por el Presidente de la República y diputados, al superintendente y a los intendentes de servicios públicos, y director y subdirector del Instituto de la propiedad reformada urbana y rural.

En lo relativo al veto, las reformas disponen que cuando éste sea parcial, debe contener la expresión de motivos de cada uno de los artículos vetados, y que la comisión correspondiente dictamine sobre cada uno de los artículos vetados. La Asamblea, con un número de votos que exceda la mitad de sus miembros podrá rechazar el veto de cada artículo, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley.

Por su parte el texto originario de la Constitución política de Nicaragua de 1987 es reformado en su mayoría en la parte referida a la relación entre el legislativo y el ejecutivo, ya que se moderan las atribuciones de éste último reguladas el arto. 138.4 marcando diferencias de significativa importancia para el efectivo control sobre los sujetos destinatarios del mismo, los que pueden ser ministros, viceministros, directores de entes autónomos y gubernamentales, procurador y subprocurador de justicia; ya que en la Constitución de 1987 el arto. 138.4 Cn señalaba que la facultad del legislativo de solicitar informes, exigir la comparecencia o interpelación de los funcionarios mencionados con



anterioridad tenía que efectuarse por medio del Presidente de la República el que muchas veces no comunicaba a sus subalternos el requerimiento del Poder Legislativo, vaciando de contenido la norma constitucional citada; mientras que actualmente en los artos. 138.4 y 151 párrafo 5° se otorga al Poder Legislativo esa facultad sin la intervención del Presidente.

Además de la modificación mencionada, se incorporó en la Constitución un mecanismo compulsivo para obligar a los funcionarios a comparecer ante el poder que tiene la representación popular, mecanismo que consiste en hacerlos comparecer bajo el apremio de la fuerza pública.

La regulación legal del mecanismo informativo en la Constitución de 1987 interfería en el ejercicio pleno de esas facultades, puesto que la desobediencia por el funcionario no podía ser objeto de responsabilidad política, sólo penal, misión imposible de realizar en este último caso, si la mayoría parlamentaria y el Presidente eran del mismo partido o coalición, al no contar con los votos necesarios para levantar la inmunidad. La exigencia de responsabilidad política a los funcionarios aludidos en el arto. 138.4 Cn, para que respondan por su actuación de gobierno o administrativa, no en la forma personal o solidaria como lo prevé el arto. 151 Cn, y aún en este último caso, la exigencia de responsabilidad no es viable por depender directamente del Presidente, y “por no existir el voto de censura” en su contra.

La importancia de perfeccionar el sistema de control sobre los funcionarios del Poder Ejecutivo, pasa por darle intervención al Poder



Legislativo en la decisión de los grandes objetivos de la política nacional.

Por su parte cuando la Asamblea Nacional manda a publicar el 24 de febrero de 1995 la reforma a la constitución política las modificaciones más importantes se dieron en el ámbito de las atribuciones presidenciales y legislativas dirigidas a atenuar el intenso presidencialismo consagrado en la Constitución de 1987. Álvarez y Vintró⁷⁶ señalan dos aspectos que recuerdan cierta lógica parlamentarizante y que pueden llegar a incidir de manera notable en el funcionamiento y en la estructura tradicional y todavía formalmente unipersonal del Poder Ejecutivo nicaragüense: *la constitucionalización del Consejo de Ministros y la incorporación del refrendo ministerial*. En cuanto a éste parece que debe sostenerse la inconstitucionalidad de los decretos y providencias del Presidente que adolezcan del refrendo del ministro del ramo, salvo los que se refieran a nombramientos o remoción de sus ministros o viceministros de Estado (arto. 151 Cn).

Sobre el tema de las formas de control parlamentario en doctrina se conocen dos tipos de procedimientos, los formales y los informales, diferenciándose los primeros de los segundos en que, los formales están previstos en la Constitución política de Nicaragua, arto. 138.4 y son el informe por escrito, la comparecencia personal obligatoria, y la interpelación; y los segundos son los informales que carecen de regulación en la ley suprema.

Los controles informales tienen la ventaja de ser de elección libre de los

⁷⁶ Terol Becerra. óp. cit. p. 567.



diputados o de las fracciones parlamentarias, quienes deciden cuando consideran que el momento es políticamente oportuno su implementación sin tener que buscar consensos legislativos para ello.

Los controles formales se encuentran en la Constitución política de Nicaragua y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua. Los artículos 144 y 145 LOPL regulan la tramitación de la solicitud de informe, que deberá ser presentada por un Jefe de bancada o por un mínimo de cuatro diputados y luego de aprobada la solicitud por el plenario y enviando comunicación al Presidente de la República el funcionario deberá presentar dicho informe en el término establecido conforme a la ley. El arto 146 y 147 del mismo cuerpo legal establecen la tramitación de la solicitud de comparecencia y fijan que ésta igualmente debe ser recibida por la Asamblea Nacional, presentada por cualquier Jefe de bancada o por un mínimo de cinco diputados, aprobada por el plenario y ser enviada al Presidente de la República para que instruya al funcionario. Los efectos de esta forma de control parlamentario están regulados en el arto 148 de la LOPL. Finalmente, la solicitud de interpelación podrán presentarla los Jefes de bancada que representen al menos un tercio de los diputados en ejercicio, será aprobada por el plenario y será enviada al Presidente de la República para que se comunique al funcionario. Además, este mismo instrumento establece las Comisiones Especiales y de Investigación, las que también están catalogadas como forma de control político-jurídico, artos. 78.3.4 y 79 LOPL.

Las solicitudes de informe, comparecencia e interpelación no implican



ningún orden de prelación, arto. 151 LOPL.

A juicio de Bonifacio Miranda⁷⁷, los informes anuales que los funcionarios de diferentes Instituciones, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Contraloría General de la República y otros, rinden a la Asamblea Nacional son también formas de control parlamentario, artos. 18.13 Ley 212 del 10 de enero de 1996 y 156 Cn.

Señala el autor que el voto de censura no está previsto ni reglamentado en nuestra legislación, pero por la vía de las declaraciones, los pronunciamientos y las resoluciones que el plenario de la Asamblea Nacional está facultado para emitir, bien puede plantear críticas públicas que tienen carácter de censura, sin tener efectos jurídicos vinculantes. Agrega que ha sostenido que el control parlamentario en nuestro medio no tiene efectos vinculantes, sin embargo, en las democracias parlamentarias, la aprobación de un voto de censura implica la inmediata separación del funcionario censurado y, eventualmente, la caída de un Gobierno⁷⁸.

⁷⁷ Miranda Bengoechea. óp. cit. p. 45.

⁷⁸ *Ibíd*, p. 45 y 46.



CONCLUSIÓN

Los pilares de una democracia no se fortalecen independientes de la configuración de un determinado sistema político, sin embargo dicha aseveración no da margen para creer que por adoptar uno u otro sistema se agrega determinado carácter democrático y se instaura el Estado Social democrático de Derecho, como un concepto que lleva implícito la radicación popular del poder, la concepción pluralista de la Sociedad y la visión participativa de los procesos políticos, propios del elemento democrático. Es sólo que para algunos, el modelo de democracia representativa, caracterizado por un presidencialismo a veces autoritario, pareciere agotado y necesita ser sustituido por un nuevo modelo que satisfaga la necesidad natural de participación, adjetivo último que tampoco supone ser elemento de democratización, y que no implica necesariamente un cambio de régimen.

Nosotros concordamos plenamente con la mayoría de doctrinarios, en el hecho de que tanto el presidencialismo como el parlamentarismo, considerados en sus diferentes tendencias modernas, tienen aspectos positivos y negativos. Así por ejemplo el presidencialismo privilegia el valor operatividad y la democracia, y cuenta como disvalores al autoritarismo. El parlamentarismo, por su parte tiene como rieso principal la inoperancia y la inestabilidad, sin embargo el éxito de uno u otro va a depender de su adecuada construcción en base a estudios de factibilidad, y esencialmente de cómo se relacionen el poder ejecutivo y el legislativo, pero también de otros mecanismos complementarios



como el régimen electoral, el sistema unitario o federal, la organización del poder legislativo, además de las vivencias sociológicas y las prácticas de derecho consuetudinario constitucional.

No se discute de manera alguna que Nicaragua desde que se constituyó en República ha sido reconocida como sistema presidencial, siendo excepcional el momento que se señaló como semipresidencial, sin embargo, debemos reconocer que a partir de la reforma constitucional de 1995, empezó a revertirse el estado de cosas, cuando el legislador restó atribuciones al poder ejecutivo otorgándoselas a sí mismo, lo cual constituía un intento por controlar el “hiperpresidencialismo” que sellaba a la Constitución de 1987, y no fue sino, indudablemente, con la reforma aprobada en el 2005 cuando empieza a perfilarse lo que algunos autores denominan “parlamentarismo suigeneris” reforma con la que se incluye la figura de ratificación y destitución de los funcionarios principales del Ejecutivo, por parte de la asamblea nacional, o bien, como lo denominamos nosotras un presidencialismo atenuado, a raíz de las distintas reformas que se han aprobado en Nicaragua.

En Nicaragua el tema del cambio de sistema político siempre ha estado en el tapete y creemos que cuando decidan los actores políticos llevarlo a cabo deben liberar las discusiones de intereses mezquinos que procuren beneficiar a la fuerza política que representan y no al país.



BIBLIOGRAFIA

Textos

- ❖ Bresser Pereira, Luis Carlos y O'donell, Guillermo. Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Constitucional para una gobernabilidad Democrática. Edición Especial No. 8-9. Barcelona, España. Proyecto LAGNIKS (Latin American Governance Network Information and Knowledge System). 2001.
- ❖ Biscaretti di Rufia, Paolo. Derecho Constitucional. 3° edición. España, ed. Tecnos S.A. 1987.
- ❖ Castro Rivera, Edwin y Calderón Marengo, Margine. Derecho Constitucional Nicaragüense. 1ª. ed. Managua, Nicaragua, Ediciones Calderón Castro. 2007.
- ❖ Cayetano Núñez, Rivero. Teoría del Estado y Sistemas Políticos. Madrid, España. 1996.
- ❖ Centro de Estudios Constitucionales. El Presidencialismo puesto a prueba, Madrid, España. 1992.
- ❖ Cabanellas de Torres, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Argentina, ed. HELIATA S. R. L. 2004.



- ❖ Duverger, Maurice. Instituciones políticas y Derecho constitucional. 6° edición. Barcelona, Ed. ARIEL S.A. 1980.
- ❖ García Vílchez Julio Ramón. Presidencialismo y Parlamentarismo. Exégesis Jurídico Político. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Nicaragua. 2003.
- ❖ García Vílchez Julio Ramón. La formación de la Ley en Nicaragua (Procedimientos parlamentarios). 1ª.edición. Managua, Nicaragua, Ed. EDITRONIC, S.A.
- ❖ García-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. 1° edición. Madrid, España, Ed. Alianza. 1984.
- ❖ Gonzales Casanova, J.A. Teoría del Estado y Derecho constitucional. 2°edición. Barcelona, España, Ed. VICENS-VIVES, S.A. 1982.
- ❖ Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. MEXICO, OXFORD UNIVERSITY PRESS. 1999.
- ❖ Kelsen, Hans. Teoría general del Estado. México, Edinal. 1959.
- ❖ Martínez, Rafael y Garrido, Antonio. Sistemas Mixtos de gobierno de Tendencia Presidencial. ICPS (Institut de Ciències Polítiques i Socials)



Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona. 2001.

- ❖ Miranda Bengoechea, Bonifacio. El Parlamentarismo Suigeneris. Régimen Político, Reformas Constitucionales y Corrupción.
- ❖ Molas, Isidre e Pitarch. Las Cortes generales en el Sistema Parlamentario de gobierno. Madrid, España, Ed. Tecnos. S.A. 1993.
- ❖ Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. Reproducción Parcial del Libro XI “De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la Constitución”. España. 1980.
- ❖ Piura López, Julio. Metodología de la Investigación científica: un enfoque integrador. 1º edición. Managua, Nicaragua, Ed. PAVSA. 2006.
- ❖ Ramirez León, Lucero. La especialización legislativa y el control parlamentario del Gobierno. Seminario de Investigación. Programa de Doctorado. “Procesos políticos contemporáneos”. Facultad de Derecho. Universidad de Salamanca.
- ❖ Serrano Caldera, Alejandro. Estado de Derecho y Derechos humanos. Ed. Universitaria, UNAN-León. 2000.
- ❖ Terol Becerra, Manuel José y Medina Guerrero, Manuel. Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Tomo II. 1ª. Ed. España, España, Editorial



Aranzadi, S.A.2006.

- ❖ Valadés, Diego. El Gobierno de gabinete. 1° edición. Managua, Nicaragua, Ed. Hispamer. 2005.
- ❖ Vintro Castells, Joan. La investidura parlamentaria del gobierno: Perspectiva comparada y Constitución española. Madrid, España, Colección Monografías. CLOSAS-ORCOYEN, S.L. 2006.

Tesis.

- ❖ Baldizón Castellón, María Alejandra; Elvir Aguilar, Omar Leonel y Guevara Lopez, Elieth del Socorro. La Corte Suprema de Justicia en la Constitución de 1987 y sus reformas. Tesis. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Tesis, León, 2005.
- ❖ Cortés Ruiz, Omar. El Control Parlamentario del Poder Ejecutivo en Nicaragua, Tesis, León, 1996.
- ❖ Carrión Matamoros, Mauricio. Control parlamentario sobre la actividad del gobierno y la administración. Control del Poder Legislativo (Asamblea) sobre el Ejecutivo UNAN-León. Maestría de Derecho Público. 1993.



Páginas de Internet

- ❖ <http://filosofia.org/filomat/df609.htm> (teoría de división de poderes).
- ❖ <http://www.ife.org.mx/portal/site/ife>.
- ❖ <http://www.elnuevodiario.com.ni/opinion/5962>.
- ❖ <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/11/04/politica/63068>
- ❖ <http://aguirrelairadedios.blogspot.com/2007/11/parlamentarismo-vs-presidencialismo-sin.html>.
- ❖ http://www.euram.com.ni/pverdes/Entrevista/alejandro_serrano_147.htm

Fuentes hemerográficas.

- ❖ LA PRENSA. Managua, 02 de octubre, 2007.
- ❖ LA PRENSA. Managua, viernes 12 de octubre, 2007.
- ❖ LA PRENSA. Managua, lunes 15 de octubre, 2007.

ANEXO

Propuesta de Reforma a la Constitución Política de Nicaragua

Disposición

Propuesta del PLC y FSLN

Art. 1 Se Reforman Parcialmente la Constitución Política en los siguientes artículos: 25, 26, inc. 4, 27, 34, 44, 45, 46, 47, 48, 52, 99, 105, 129, 130, 131, 133, 136, 138, [40, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 160, 162, 163, 164, 165, 178, 181, 187, 188, 189, 190 y 191, los que se leerán de la siguiente manera:

TITULO IV

DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS

DEL PUEBLO MCRAGÜENSE

CAPÍTULO 1

DERECHOS INDIVIDUALES

Artículo 25. Toda persona tiene derecho:

1. A su libertad individual
2. A su seguridad jurídica y personal
3. Al reconocimiento de su personalidad y capacidad jurídica

Artículo 26. Toda persona tiene derecho:

1. A vida privada y a la de su familia
2. A la inviolabilidad de su domicilio, su correspondencia y sus comunicaciones de todo Tipo
3. Al respeto de su honra y reputación
4. A conocer toda información que sobre ella hayan registrado las autoridades estatales o personas naturales, así como el derecho de saber por qué y con qué finalidad tiene esa información. Como consecuencia toda persona tiene derecho al acceso a los datos que sobre ella consten en registros o bancos de datos oficiales o privados destinados a suministrar informes, para conocer la finalidad de su registro y el uso que se dé a los mismos. En caso de falsedad, de violación a la privacidad, de información errónea o de discriminación podrá exigir a la autoridad o al particular que ha registrado sus datos, la actualización, corrección o supresión de aquellos.

Los medios de comunicación no estarán obligados a revelar la fuente de las informaciones que publiquen. El ejercicio del habeas data se hará por medio de Recurso de Amparo.

Artículo 27. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social.

Son derechos humanos no sólo los consagrados expresamente en esta Constitución, sino también los inherentes a la persona humana o los que se desprenden del sistema democrático de gobierno.

Artículo 34. Toda persona tiene derecho, en igualdad de condiciones a la Tutela Judicial Efectiva y como parte de ella a las siguientes garantías mínimas:

- 1) A que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme la ley en sentencia firme, mientras tanto la persona goza de todos sus derechos constitucionales humanos.
- 2) A ser juzgado sin dilaciones por tribunal competente establecido por la ley. No hay fiero atractivo. Nadie puede ser sustraído de su juez competente ni llevado a jurisdicción de excepción.
- 3) A ser sometido al juicio por jurados en los casos determinados por la ley. Se establece el recurso de revisión.
- 4) A que se garantice su intervención y defensa técnica desde el inicio del proceso y a disponer de tiempo y medios adecuados para su defensa.
- 5) A que se le nombre defensor de oficio cuando en la primera intervención no hubiera designado defensor; o cuando no fuere habido, previo llamamiento por edicto. El procesado tiene derecho a comunicarse libre y privadamente con su defensor.
- 6) A ser asistido gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado por el tribunal.
- 7) A no ser obligado a declarar contra sí mismo ni contra su cónyuge o compañero en unión de hecho estable, o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, ni a confesarse culpable, ni a prestar juramento para declarar en el proceso.
- 8) A que se le dicte sentencia motivada, so pena de nulidad, dentro de los términos legales en cada una de las instancias del proceso y que se ejecuten sin excepción conforme a la ley.
- 9) A recurrir ante un tribunal superior, a fin de que su caso sea revisado cuando hubiese sido condenado por cualquier delito, quedando expresamente prohibida en todas las materias toda fianza o requerimiento económico previo para recurrir. Se prohíbe La reformatio in peius y, en consecuencia, por ningún motivo podrán agravarse las penas, las medidas de seguridad y otras consecuencias jurídicas impuestas al reo.

- 10) A no ser procesado nuevamente dentro o fuera del país por el delito por el cual fue condenado o absuelto mediante sentencia firme. La jurisdicción nacional prevalece sobre la extranjera cuando se trate del mismo delito.
- 11) A no ser procesado ni condenado por acto u omisión que, al tiempo de cometerse, no esté previamente calificado en la ley de manera expresa e inequívoca como punible, ni sancionado con pena o medida de seguridad no prevista en la ley. Se prohíbe en materia penal la interpretación extensiva, analógica y de contexto; además toda duda en materia penal sustantiva y procesal debe favorecer al reo, so pena de nulidad. Se prohíbe dictar leyes proscriptivas, o aplicar al reo penas o tratos infamantes. Asimismo, se prohíbe dictar leyes de carácter penal que violen la igualdad de tratamiento y de aplicación entre las personas.

El proceso penal deberá ser público. El acceso de la prensa y el público en general podrá ser limitado, por consideraciones de moral y orden público. El ofendido será tenido como parte en los juicios, desde el inicio de los mismos y en todas sus instancias.

Artículo 44. Agregar el párrafo siguiente;

La expropiación por causa de utilidad pública o interés social deberá ser calificada en cada caso únicamente por la ley, y la indemnización deberá ser previa, en efectivo, proporcional y justa.

Artículo 45. Las personas cuyos derechos constitucionales hayan sido violados o estén en peligro de serlo, pueden interponer el Recurso de Exhibición Personal, el Recurso de Amparo y el Recurso de Habeas Data, según el caso y de acuerdo con la ley que regule la materia. Se reconoce en el Recurso de Amparo el interés difuso y colectivo.

Artículo 46. En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas; en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos y en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Artículo 47. Eliminar último párrafo.

Artículo 48. Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer.

Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre las mujeres y hombres nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.

En todas las instituciones de carácter público existirá representación de las mujeres y un equilibrio de dicha representación.

Artículo 52. Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se le comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca. Estas respuestas deben hacerse con transparencia, sin hacer diferencia de ningún tipo entre los ciudadanos, y sin más reservas que lo establecido en la ley.

Artículo 99. (Agregar al texto original) (...)

Se reconoce el derecho a la herencia.

El Estado garantiza la libertad de comercio, lo mismo que la de contratación e industria.

Artículo 105. Es obligación del Estado promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transportes, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población, y es derecho inalienable de la misma el acceso a ellos. Las inversiones privadas y sus modalidades y las concesiones de explotación a sujetos privados en estas áreas, serán reguladas por la ley en cada caso.

Los servicios de educación, salud y seguridad social, son deberes indeclinables del Estado, que está obligado a prestarlos sin exclusiones, a mejorarlos y ampliarlos. Las instalaciones e infraestructura de dichos servicios propiedad del Estado, no pueden ser enajenados bajo ninguna modalidad.

Se garantiza la gratuidad de la salud para los sectores vulnerables de la población, priorizando el cumplimiento de los programas materno - infantil. Los servicios estatales de salud y educación deberán ser

ampliados y fortalecidos. Se garantiza el derecho de establecer servicios privados en las áreas de salud y educación.

Es deber del Estado garantizar el control de calidad de bienes y servicios, y evitar la especulación y el acaparamiento de los bienes básicos de consumo. Se reconoce la Tutela Judicial de los Derechos de los Consumidores.

TITULO VIII
DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO
CAPÍTULO E
PODER LEGISLATIVO

Artículo 129. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, son independientes entre sí y se coordinan armónicamente, subordinados únicamente a la Constitución Política.

Artículo 130. Reformar sólo el primer párrafo:

La nación nicaragüense se constituye en un Estado Democrático y Social de Derecho. Ningún cargo concede, a quien lo ejerce, más competencia, atribuciones o funciones que las que le confieren Constitución y las leyes.

Artículo 133. La Asamblea Nacional se integra con setenta diputados propietarios y sus su entes electos por un periodo de seis años, más los diputados con carácter vitalicio. Son diputados de la Asamblea Nacional con carácter vitalicio los Ex Presidentes de la República electos por el voto popular Directo a partir del año mil novecientos ochenta y cuatro, y gozaran, cuando asuman, únicamente del salario de diputado El periodo de los diputados propietarios es de seis años y no habrá reelección continua al vencimiento de su mandato y no podrán ser, durante su período, Ministros ni ocupar otro cargo público.

Artículo 138. Son atribuciones de la Asamblea Nacional:

- 1) Elaborar y aprobar las leyes y decretos, así como reformar y derogar los existentes.
- 2) La interpretación auténtica de la ley interpretación auténtica de la ley.
- 3) “Decretar amnistía e indulto por su propia iniciativa o por iniciativa del Presidente de a República o del Primer Ministro”.

- 4) "Solicitar informe al Primer Ministro, los Ministros y 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 comparencia justificada dentro del plazo de quince días hábiles. Si a Asamblea Nacional, considera al funcionario no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los Diputados lo destituirá, y pondrá en conocimiento al Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva esta decisión.
- 5) Otorgar y cancelar la personalidad jurídica a las asociaciones civiles.
- 6) Conocer, discutir y aprobar el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de República, y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.
- 7) Elegir al Primer Ministro, quien será el Jefe de Gobierno. El Primer Ministro será electo del seno de la Asamblea Nacional con mayoría calificada del sesenta por ciento y deberá ser ratificado sin objeción por el Presidente de la República mediante Decreto en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas no lo hiciere en dicho plazo, el electo quedará de pleno derecho en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Si en los primeros treinta días de votación no se lograre la elección del Primer Ministro, el Presidente de la República enviará a la Asamblea Nacional una terna de candidatos, que será sometida a este mismo procedimiento, y así sucesivamente hasta que sea electo el Primer Ministro. Si transcurrido treinta días de presentada la propuesta del Presidente de la República, ningún candidato hubiere obtenido la mayoría calificada, el Presidente de la República disolverá la Asamblea Nacional y convocará a nuevas elecciones legislativas. Estas se celebrarán en un plazo no mayor a sesenta días.

El Presidente de la República no podrá por ningún motivo disolver la Asamblea Nacional durante la vigencia de un estado de emergencia ni de un período de un año antes de las elecciones generales.

Durante el período posterior a la disolución de la Asamblea Nacional y la convocatoria electoral para la elección de una nueva Asamblea Nacional y hasta la elección del Primer Ministro el Presidente de la República gobernará con un Consejo Administrativo de Gobierno de tres miembros elegidos por la Asamblea Nacional con la mitad más uno de todos los diputados, antes de su disolución.

El Primer Ministro cesará en sus funciones si hubiere un Voto de Censura en su contra del sesenta por ciento del total de los Diputados de la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional procederá a nombrar a un nuevo Primer Ministro conforme al procedimiento del presente artículo del sesenta por ciento del total de los

Diputados de la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional procederá a nombrar a un nuevo Primer Ministro conforme al procedimiento del presente artículo.

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, todo ello conforme el procedimiento establecido en el presente párrafo.

Se crea además una Comisión Permanente integrada por diputados de la Asamblea Nacional para cuando la misma termine su mandato constitucional o sea disuelta, integrada por quince diputados que representen a las bancadas en proporción a su importancia numérica. Hasta la elección de la nueva Asamblea Nacional la Comisión Permanente continuará la función de la misma con las atribuciones que esta le delegue.

Asimismo elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia con carácter vitalicio y Magistrados de los Tribunales de Apelaciones, por un periodo de seis años respectivamente, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por Diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. El plazo para presentar las listas será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere Listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las propuestas por los Diputados de la Asamblea Nacional. Se elegirá a cada magistrado con el voto favorable de por lo menos el sesenta por ciento de los diputados de la Asamblea Nacional.

También se elegirán a un número igual de Conjueces con los mismos requisitos y procedimientos con el que se nombran a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

- 8) Elegir a los miembros propietarios y suplentes del Instituto Electoral nicaragüense de listas separadas, propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. El plazo para presentar las listas será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere lista presentada por el Presidente de la República, bastarán las propuestas por los Diputados de la Asamblea Nacional. Se elegirá a cada miembro con el voto favorable: de por lo menos el sesenta por ciento de los Diputados de la Asamblea Nacional.
- 9) Elegir con el sesenta por ciento de los votos del total de los Diputados de la Asamblea Nacional, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes: a) Al Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras; b) al Fiscal General de la República y al Fiscal

General Adjunto de la República, quienes deberán tener las mismas calidades que se requieren para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; c) a los Miembros de la Contraloría General de la República que integran su Consejo Superior; d) al Procurador y Sub Procurador para la Defensa de Los Derechos Humanos; e) al Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural. Todos estos funcionarios serán elegidos para un período de seis años y gozarán de inmunidad.

Los candidatos propuestos para los cargos mencionados en este numeral y en los numerales 7) y 8) no deberán tener vínculos de parentesco entre sí, ni con el Presidente de la República, ni con el Primer Ministro ni los Diputados proponentes, dentro del cuarto grado de consanguinidad, ni cónyuge ni la pareja en unión de hecho estable y segundo de afinidad.

El plazo para presentar las listas de candidatos será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las listas propuestas por los Diputados.

La Asamblea Nacional a través de Comisiones Especiales, podrá convocar a audiencias con los candidatos. Los candidatos deberán estar debidamente calificados para el cargo y su postulación deberá acompañarse de la documentación que se les solicitare.

- 10) Conocer, admitir y decidir sobre las faltas definitivas de los diputados de la Asamblea Nacional. Son causas de falta definitiva, y en consecuencia acarrear la pérdida de la condición de Diputado, las siguientes.
 - i. Renuncia al cargo;
 - ii. Fallecimiento;
 - iii. Condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad;
 - iv. Abandono de sus funciones parlamentaria durante sesenta días continuos dentro de una misma legislatura;
 - v. Contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del Arto. 130 Cn;
 - vi. Recibir retribución de fondos estatales, regionales o municipales, por cargo o empleo en otros Poderes del Estado o Empresas Estatales, salvo caso de docencia o del ejercicio de la medicina privada;
 - vii. Incumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República al momento de la toma de posesión del cargo.

- 11) Conocer y admitir las renunciaciones de los funcionarios mencionados en los incisos 7), 8) y 9), por las causas y procedimientos establecidos en la Constitución Política y en las Leyes de la República, debiendo ser separados de sus cargos con el sesenta por ciento del voto de los Diputados ante la Asamblea Nacional.
- 12) Aprobar o rechazar los instrumentos internacionales celebrados con países u organismos sujetos de Derecho Internacional.

Dichos instrumentos internacionales solamente podrán ser dictaminados, debatidos, aprobados o rechazados en lo general, sin poder hacerles cambios o agregados a su texto. La aprobación legislativa les conferirá efectos legales, dentro y fuera de Nicaragua una vez que hayan entrado en vigencia internacionalmente, mediante depósito o intercambio de ratificaciones o cumplimiento de los requisitos o plazos, previstos en el texto del tratado o instrumento internacional.

- 13) Aprobar todo lo relativo a los Símbolos patrios.
- 14) Crear órdenes honoríficas y distinciones de carácter nacional.
- 15) Crear y otorgar sus propias órdenes de carácter nacional.
- 16) Recibir en sesión solemne al Presidente de la República y al Primer Ministro para escuchar sus respectivos informes anuales.
- 17) Elegir su Junta Directiva.
- 18) Crear comisiones permanentes, especiales y de investigación.
- 19) Conceder pensiones de gracia y conceder honores a servidores distinguidos de la patria y la humanidad.
- 20) Determinar la división política y administrativa del territorio nacional.
- 21) Conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país.
- 22) Llenar las vacantes definitivas del Presidente de la República o del Primer Ministro en su caso. Si se tratare del Presidente de la República, se elegirá al nuevo Presidente, según ternas presentadas del seno de la Bancada Política en la Asamblea Nacional a la cual pertenecía el Presidente de la República. Si se tratase del Primer Ministro se procederá conforme el inciso 7, de este mismo artículo.
- 23) Autorizar la salida del territorio nacional al Presidente de la República, cuando su ausencia sea mayor de sesenta días, y la del Primer Ministro en caso de ausencia del territorio nacional del Presidente de la República.

- 24) Recibir de las autoridades judiciales o directamente de los ciudadanos las acusaciones o quejas presentadas en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad, para conocer y resolver sobre las mismas.
- 25) Dictar o reformar su estatuto y reglamento interno.
- 26) Autorizar o negar la salida de tropas del territorio nacional.
- 27) Crear, aprobar, modificar o suprimir tributos, y aprobar los planes de arbitrios municipales.
- 28) Aprobar, rechazar o modificar el Decreto que establezca el Estado de Emergencia Nacional, así como sus prórrogas.
- 29) Recibir anualmente los informes 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, sin perjuicio de otras informaciones que les sean requeridas.
- 30) Ratificar en un plazo no mayor de quince días hábiles, con el voto favorable &l sesenta por ciento 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, y Presidentes o directores de Entes Autónomos y gubernamentales. El nombramiento sólo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. De no producirse la ratificación el Presidente de la República deberá proceder, a propuesta del Primer Ministro, a un nuevo nombramiento dentro del plazo de treinta días hábiles, sometiéndose al mismo procedimiento de ratificación por la Asamblea Nacional. Los nuevos propuestos no ejercerán las funciones de la respectivas carteras ministeriales hasta tanto la Asamblea Nacional no se pronuncie rechazándolos y así sucesivamente hasta ratificar al Ministro correspondiente.
- 31) Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias.
- 32) Las demás que le confieren la Constitución y las leyes.

Artículo 140. Tienen iniciativa de Ley:

- 1) Cada uno de los diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas.
- 2) El Presidente de la República y el Primer Ministro.
- 3) La Corte Suprema de Justicia, el Instituto Electoral Nicaragüense, los Consejos Regionales Autónomos y los Concejos Municipales, en materias propias de su competencia.
- 4) Los Diputados ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua. En este caso sólo tienen iniciativa de Ley y Decretos Legislativos en materia de integración regional.

- 5) Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional.

Artículo 143. Para ser congruente con el sistema parlamentario se suprime el veto.

CAPÍTULO III DEL PODER EJECUTIVO

Artículo 144. 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.

Artículo. 145 Suprimido.

Artículo 146. La elección del Presidente de la República se realizará mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto.

Artículo 147. Para ser electo Presidente de la República el candidato deberá obtener la mitad más uno de los votos válidos de la elección. En caso contrario, se convocará a segunda vuelta entre los dos candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos, y será elegido Presidente de la República el que haya obtenido mayor número de voto. Se permitirá la reelección sucesiva por una sola vez.

En caso de renuncia, falta definitiva o incapacidad permanente de cualquiera de los candidatos a Presidentes durante el Proceso Electoral, el Partido Político al que perteneciere designará a quien debe sustituirlo.

Para ser Presidente de La República o Primer Ministro se requiere de las siguientes cualidades:

- 1) Ser nacional de Nicaragua. Quien hubiese adquirido otra nacionalidad deberá haber renunciado a ella al menos cuatro años antes de verificarse la elección.
- 2) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- 3) Haber cumplido veinticinco años de edad.
- 4) Haber residido en forma continua en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que durante dicho periodo cumpliera Misión Diplomática, trabajare en Organismos Internacionales o realizare estudios en el extranjero.
- 5) No podrá ser Primer Ministro quien haya ejercido La presidencia en el período inmediato anterior.

No podrá ser candidato a Presidente de la República:

- a) Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, el cónyuge, su pareja en unión de hecho estable y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad 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;
- b) Los que encabecen o financien un golpe de Estado; los que alteren el orden constitucional y como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura del Gobierno y Ministerios o Vice-Ministerios, o Magistraturas en otros Poderes del Estado;
- c) Los ministros de cualquier culto religioso, salvo que hubieren renunciado a su ejercicio al menos doce meses antes de la elección;
- d) El Presidente de la Asamblea Nacional, los Ministros o Viceministros de Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Instituto Electoral Nicaragüense, los miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de República, el Fiscal General de la República y el Fiscal General Adjunto de la República, el Procurador y Subprocurador General de Justicia, el Procurador y Subprocurador para la Defensa de los Derechos Humanos, y los que estuvieren ejerciendo el cargo de Alcalde, a menos que hayan renunciado al cargo doce meses antes de la elección.

Artículo 148. El Presidente de la República tomará posesión de su cargo ante la Asamblea Nacional, en sesión solemne, y prestará la promesa de ley ante el Presidente de la Asamblea Nacional.

El Presidente de la República ejercerá sus funciones por un período de seis años, dicho período se contará a partir de la su toma de posesión el día diez de enero del año siguiente de la elección del Presidente de la República. Dentro de este período el Presidente saliente y entrante gozarán de inmunidad, de conformidad con la Ley.

Artículo 149. El Presidente de la República y el Primer Ministro, en períodos diferentes, podrán salir del país por un período no mayor de dos meses sin necesitar autorización, después de dicho período pierden el cargo. En caso de enfermedad comprobada que amerite la ausencia, la Asamblea Nacional prorrogará el permiso por un máximo de seis meses. En la ausencia del Presidente, en el supuesto de ausencia por más de dos meses, la Asamblea Nacional elegirá, de los miembros de la bancada del partido a que pertenece, un encargado administrativo de la Presidencia de la República.

Cuando el Primer Ministro estuviera ausente del país en ejercicio de su cargo, las funciones administrativas las asumirá el Ministro correspondiente, según el orden de precedencia legal. En ningún caso podrá salir del país el Presidente de la República que tuviere causa criminal pendiente que mereciere pena grave.

Además de las establecidas en el presente artículo, son faltas definitivas del Presidente de la República:

- a) la muerte;
- b) la renuncia, cuando le sea aceptada por la Asamblea Nacional;
- c) la incapacidad total permanente declarada por la Asamblea Nacional, aprobada por los dos tercios de los diputados.

En caso de imposibilidad o incapacidad temporal y simultánea del Presidente de la República y del Primer Ministro, ejercerá interinamente la Presidencia de la República el Presidente de la Asamblea Nacional. Mientras ejerza interinamente la Presidencia de la República, será sustituido en su cargo por el Primer Vicepresidente de la Asamblea Nacional.

Por falta definitiva del Presidente de la República o del Primer Ministro la Asamblea Nacional elegirá conforme lo establecido en el numeral 22 del artículo 138 Cn.

Artículo 150. Son atribuciones del Presidente de la República, las siguientes:

- 1) Cumplir la Constitución Política y las leyes, y hacer que los funcionarios bajo su dependencia también las cumplan.
- 2) Representar a la nación.
- 3) Ejercer la facultad de iniciativa de ley, conforme se establece en la presente Constitución.
- 4) Sancionar y publicar el Presupuesto General de la República.
- 5) 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. El nombramiento sólo se considerará firme hasta que la Asamblea Nacional lo ratifique. 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.
- 6) Cumplir con la destitución en los casos que La Asamblea Nacional lo haya decidido en uso de sus atribuciones, conforme el art. 138, numeral 4.
- 7) 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 de días.
- 8) 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.
- 9) Dirigir las relaciones internacionales de la República. Negociar, celebrar y firmar los tratados, convenios o acuerdos y demás instrumentos que establece el inciso 12) del Artículo 138 de la Constitución Política para ser aprobados por la Asamblea Nacional.
- 10) 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.
- 11) Reglamentar las leyes que lo requieran, en un plazo no mayor de sesenta días.
- 12) Otorgar órdenes honoríficas y condecoraciones de carácter nacional.
- 13) Dirigir el Consejo de Administración Gubernamental, conforme el art. 138 numeral 7.
- 14) Presentar a la Asamblea Nacional, listas o ternas en su caso, de (os candidatos referidos en el numeral 9 del artículo 138 de la Constitución Política.
- 15) Presentar a la Asamblea Nacional, personalmente el informe anual y otros informes y mensajes especiales.
- 16) Proporcionar a los funcionarios del Poder Judicial el apoyo necesario para hacer efectivas sus providencias sin demora alguna.
- 17) Las demás que le confieran esta Constitución y las leyes.

Artículo 51. 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
- 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 la Asamblea Nacional con el sesenta por ciento de votos de sus Diputados;
- 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 procederá de conformidad a lo establecido en el numeral 7 del artículo 138 Constitución Política.

Artículo 152. El número, organización y competencia de los ministerios de Estado, de los entes autónomos y gubernamentales y de los bancos estatales y demás instituciones financieras del Estado, serán determinados por la ley. Los ministros y viceministros gozan de inmunidad.

Los decretos y providencias del Presidente de la República y del Primer Ministro deben ser refrendados por los Ministros de Estado de las respectivas ramas, salvo aquellos Acuerdos que se refieran a nombramiento o remoción de sus Ministros o Vice-Ministros de Estado.

El Consejo de Ministros será presidido por el Primer Ministro. Este Consejo de Ministros estará integrado por el Primer Ministro y los Ministros de Estado, sus funciones son determinadas por la Constitución Política.

Los Ministros y Vice-Ministros de Estado y los Presidentes o Directores de Entes Autónomos o gubernamentales, serán personalmente responsables de los actos que firmaren o autorizaren, y solidariamente de los que suscribieren o acordaren con el Primer Ministro, el Presidente de la República o con los otros ministerios de Estado.

Los Ministros y Vice-Ministros de Estado y los Presidentes o Directores de Entes Autónomos o Gubernamentales, proporcionarán a la Asamblea Nacional las informaciones que se les pidan relativas a los negocios de sus respectivas ramas, ya sea en forma escrita o verbal. También pueden ser interpelados por resolución de la Asamblea Nacional.

PODERES DEL ESTADO

CAPÍTULO V

PODER JUDICIAL

Artículo 160. La Administración de la justicia garantiza el principio de la legalidad; protege y tutela los derechos humanos mediante la aplicación de la ley a los asuntos sometidos a su conocimiento. 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.

Artículo 162. El período de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia será vitalicio y el de los magistrados de los Tribunales de Apelaciones, será cíclicamente 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 incumplimiento 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.

Artículo 163. Se suprime la propuesta, queda el texto original de la Constitución Política sin reforma.

Artículo 164, inc. 5 Suprimir de la Constitución Política, porque la Asamblea Nacional los nombrará.

Artículo 165. Los magistrados y jueces en su actividad jurisdiccional, son independientes y deben sólo obediencia a la Constitución Política y a la ley; se regirán, entre otros, por los principios de dignidad, igualdad, publicidad y derecho a la defensa. La justicia en Nicaragua es gratuita.

Para garantizar la independencia interna y externa de los jueces, estos gozaran 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.

TITULO IX
DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA
CAPÍTULO 1
DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 178. El Alcalde, el Vice-Alcalde y los Concejales serán elegidos por el pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto, de conformidad con la ley. Serán electos Alcalde y Vice-Alcalde, los candidatos que obtengan la mayoría relativa de los votos. Los Concejales serán electos por representación proporcional, de acuerdo con el cociente electoral. El Alcalde y Vice-Alcalde no podrá ser para el periodo inmediato siguiente.

Para ser Alcalde se requiere de las siguientes calidades:

- 1) Ser nacional de Nicaragua.
- 2) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- 3) Haber cumplido veintiún años de edad.
- 4) Haber residido o trabajado en forma continua en el país, los dos años anteriores a la elección, salvo que cumpliera misiones diplomáticas o estudio en el extranjero. Además haber nacido en el municipio por el cual se pretende salir electo, o haber residido en él, los últimos dos años

El período de las autoridades municipales será de seis años, contados a partir de la toma de posesión del cargo ante el Instituto Electoral Nicaragüense.

- 5) No podrán ser candidatos a Alcalde los ministros y viceministros de Estado, a menos que hayan renunciado a sus cargos doce meses antes de la elección. Los Concejales, el Alcalde y el Vice-Alcalde podrán perder su condición por las siguientes causas:
 - a) Renuncia del cargo;
 - b) por muerte;
 - c) condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo, por delito que merezca pena más que
 - d) abandono de sus funciones durante sesenta días continuos;
 - e) contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo 130 Cn;
 - f) incumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República, al momento de la toma de posesión del cargo;

- g) haber sido declarado incurso de malos manejos de los fondos de la Alcaldía, según resolución de la Contraloría General de la República.

En los casos de los incisos d) y e), el Concejo Municipal correspondiente deberá aprobar una resolución declarando que el Alcalde o Concejal ha incurrido en la circunstancia que motiva la pérdida de su condición. Dicha resolución o los documentos públicos o auténticos que acrediten las circunstancias establecidas en los otros numerales deberá ser remitida al Instituto Electoral Nicaragüense, acompañando el nombre del sustituto, que será el Vice-Alcalde cuando se sustituya al Alcalde, o cualquiera de los concejales electos cuando se sustituya al Vice-Alcalde, o la solicitud de declaración de propietario para el de los concejales.

El Instituto Electoral Nicaragüense procederá en un término no menor de quince días a tomar la promesa de ley y darle posesión del cargo. Las limitaciones de los Concejales para trabajar en la administración municipal, así como el gimen de dietas, serán regulados por la ley.

ARTICULO 181. SE SUPRIME PROPUESTA

CAPITULO II CONTROL CONSTITUCIONAL

Artículo 187. Se establece el Recurso por inconstitucionalidad contra toda ley, decreto o reglamento que se oponga a lo prescrito en la Constitución Política, el que podrá ser interpuesto por cualquier ciudadano nicaragüense dentro del plazo de sesenta días a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial o bien, en su caso, a partir de su publicación en un diario escrito de circulación nacional.

Asimismo se establece el recurso de conflicto de competencia y constitucionalidad entre poderes del estado, y el recurso de constitucionalidad entre el gobierno central y los gobiernos municipales y de las regiones autónomas de la costa atlántica, quedando reservada su acción a los representantes Legales de las instituciones en conflictos constitucionales.

Artículo 188. Se establece el Recurso de Amparo en contra de toda disposición, acto o resolución y en general en contra de toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos, que viole o trate de violar los derechos garantías consagrados en la Constitución Política. Se establece el recurso de habeas data conforme al artículo 26 inc. 4 de la presente Constitución Política.

El recurso de amparo también se concederá contra las acciones u omisiones de sujetos de derecho privado, cuando estos 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. No procederá el recurso contra acciones legítimas del sujeto privado.

El recurso de amparo no es procedente contra el procedimiento de formación de la ley, decreto, resolución o reglamento en su caso, lo mismo que contra las resoluciones judiciales.

Artículo 189. Se establece el Recurso de Exhibición Personal en favor de aquellos cuya vida, libertad, integridad física y seguridad, sean violadas o estén en peligro de serlo.

Artículo 190. La Ley de Amparo regulará los recursos establecidos en este Capítulo y toda sentencia que se dicte en materia de Control Constitucional debe ser ejecutada en (os términos, plazos y formas bajo los apercibimientos que establezca la ley.

Artículo 191. No podrá reformarse el sistema de gobierno republicano y democrático; 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 constituye delito constitucionalidad de naturaleza jurisdiccional. La violación a este precepto 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.

Art. 2 Queda suprimido de la Constitución Política el artículo 145.

Art. 3 Las figuras del Poder Ejecutivo en las personas del Presidente de la República como Jefe de Estado, y Primer Ministro como Jefe de Gobierno, entrarán en plena vigencia conjuntamente a partir de las elecciones del año dos mil once. Los Alcaldes y Vice-alcaldes deberán terminar el periodo para el cual fueron electos.

Art. 4 Transitorios.

En materia electoral la competencia será asumida por el Instituto Electoral Nicaragüense, cuyo control estará a cargo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a la Ley Electoral. Este organismo iniciará su función después de las elecciones generales del año dos mil once.

Después de las elecciones generales del año dos mil once, se homologan todos los procesos electorales: elecciones presidenciales, legislativas, del parlamento centroamericano, regional y

municipal, en una sola fecha, de tal manera que los funcionarios que serán electos iniciarán y cesarán sus funciones en una misma fecha. Por esta sola vez los funcionarios cuyo períodos sobrepasen la fecha de las elecciones del año dos mil once, terminarán su mandato en esa fecha.

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. Se declaran vitalicios los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Para los Magistrados cuyos períodos se vencen en el año dos mil ocho la Asamblea Nacional hará las elecciones correspondientes.

Art. 5 Derogación: Quedan expresamente derogadas la Ley No. 520, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en La Gaceta, Diario Oficial, No. 35 del 18 de febrero del dos mil cinco, y todas las demás leyes que se opongan a la presente reforma.

Art. 6 Vigencia: La presente Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua entrará en vigencia a partir de su publicación en cualquier medio de comunicación social escrito, sin perjuicio de su posterior publicación en La Gaceta, Diario Oficial, la que deberá hacer mención de la fecha de publicación en el medio en que hay sido publicada.

Dada en la ciudad de Managua en la sala de sesiones de la Asamblea Nacional, a los del mes de del año dos mil siete.