

EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER EN NICARAGUA: DE LA REVOLUCIÓN SANDINISTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1987

MANUEL RUIZ GUERRERO

Universidad de Alicante

I. INTRODUCCIÓN.—II. SOMOZA Y LA REVOLUCIÓN SANDINISTA.—III. EL RÉGIMEN REVOLUCIONARIO.—IV. EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL RÉGIMEN REVOLUCIONARIO.—V. LA JUNTA DE GOBIERNO Y LA CRECIENTE HEGEMONÍA DEL FSLN.—VI. LOS DECRETOS EJECUTIVOS Y DECRETOS LEYES: LA MÁXIMA EXPRESIÓN SOBERANA DEL RÉGIMEN SANDINISTA.—VII. LA VICTORIA EN LAS URNAS Y MAYORÍA CONSTITUYENTE.—VIII. DEL ESTATUTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.—IX. LA FORMACIÓN DE LA LEY EN EL ESTATUTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL Y EN EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.—X. LAS CATEGORÍAS NORMATIVAS EN EL ESTATUTO GENERAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL.—XI. REFLEXIONES FINALES.—XII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El trabajo analiza las estructuras jurídicas y la concentración del poder que se produce a partir de la creación de los primeros órganos revolucionarios. Para ello, se realiza un análisis al Estatuto Fundamental de la República, del Consejo de Estado, al de Derechos y Garantías de los nicaragüenses, Estatuto de la Asamblea Nacional y a los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo y Legislativo. A partir de esta información, el trabajo muestra el proceloso camino hacia la institucionalidad en Nicaragua que se produce en medio del financiamiento de la administración Reagan a los grupos armados conocidos como «contrarrevolucionarios». Nuestro análisis destaca por un lado, las incoherencias y la confusión de los instrumentos jurídicos

involucrados y por otro, el proceso de gestación de un presidencialismo reforzado que mutiló la independencia de los demás poderes. Ambas se harán notar en la Constitución de 1987.

Palabras clave: Nicaragua; revolución sandinista; Junta de Gobierno; Consejo de Estado; estatutos; decretos; institucionalidad democrática.

ABSTRACT

This paper analyzes the legal structures and the power concentration that developed after the creation of the first revolutionary organs. Therefore, it thoroughly examines the Fundamental Statute of the Republic of Nicaragua, the Council of State, the Statute on the Rights and Guarantees of Nicaraguans, the Statute of the National Assembly and the decrees issued by the Executive and Legislative branches. The paper describes the arduous route that led to the consolidation of the governmental institutions in Nicaragua. This process took place while the Reagan Administration funded armed groups known as «contrarrevolucionarios». On the one hand, the analysis emphasizes the inconsistencies and confusion of the legal instruments involved and, on the other hand, the gestation of a reinforced presidentialism that mutilated the independence of the other governmental branches. Both of them will be noticed in the Constitution of 1987.

Key words: Nicaragua; Sandinista revolution; Government Board; Council of State; statutes; decrees; democratic institutionalality.

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre la Nicaragua postsomocista se han centrado habitualmente en la revolución sandinista, cuyas raíces se remontan a las primeras células universitarias que se crean, tempranamente, en 1956 (1), y que, a fines

(1) El Frente Sandinista de Liberación Nacional, en lo sucesivo FSLN, tiene su germen en una célula estudiantil marxista que se estructuró en 1956, en las aulas de la Universidad de León, por Carlos Fonseca, Tomás Borge y Heriberto Carrillo, entre otros. Su objetivo era desterrar la influencia liberal-conservadora de la Universidad e incidir en el desarrollo político-ideológico de los estudiantes. La célula buscó cómo potenciar la movilización política de los universitarios, concientizándoles de que, para aspirar a un cambio en la Universidad, se debía luchar por un cambio de sistema en la sociedad a favor de los trabajadores. En 1959 se constituye la Juventud Patriótica Nicaragüense. Fue el primer movimiento político de jóvenes independiente de los partidos políticos tradicionales. Tenían un perfil revolucionario, pero carecían de una definición ideológica. Su duración efímera explica el carácter heterogéneo de esta organización. Posteriormente, algunos de sus integrantes formaron el primero de abril de 1961 el Movimiento Nueva Nicaragua, antecedente inmediato del FSLN. Intelec-

de la década de los setenta, se transforman en un movimiento revolucionario que combate abiertamente, en el campo político e insurreccional, contra la dictadura de Somoza.

La larga etapa de formación del Frente Sandinista de Liberación Nacional, heredero de las ideas de Augusto César Sandino, héroe de la causa revolucionaria en contra de la intervención norteamericana en la primera mitad del siglo xx, ha sido asimismo estudiada en sus principales aspectos (2). La herencia programática de Sandino se expresa en el programa histórico del FSLN, publicado en el año de 1969 (3), donde se establecieron los objetivos y el ideario de la organización. Constaba de 14 puntos, entre los cuales destacan: «La revolución agraria; legislación laboral y seguridad, gobierno revolucionario y honestidad administrativa; reincorporación de la Costa Atlántica; emancipación de la mujer y respeto a las creencias religiosas; política exterior independiente y solidaridad internacional; la creación de un ejército patriótico popular y la unidad centroamericana».

Sin embargo se ha prestado poca o casi nula atención a los aspectos jurídicos e institucionales que acompañaron dicho proceso (4). Podría parecer marginal centrarse en el análisis de las estructuras jurídicas que se crean en Nicaragua al amparo de la revolución, puesto que, como en todo proceso revolucionario, las medidas que se dictan responden más a una adecuación de las mismas a los objetivos políticos que se persiguen que a la propia coherencia de las normas que emanan del centro de poder. Pero un análisis más detenido revela que tal estudio no carece de interés. El cotejo de la dinámica política con la estructura jurídica que, inevitablemente, se construye a su paso, es un dato de primer orden para evaluar la naturaleza del proceso revolucionario como tal. Por otra parte, si todo proceso revolucionario se enfrenta al problema de cómo consolidarse e institucionalizarse, aunque solo sea en

tuales como Carlos Fonseca, Tomás Borge, Silvio Mayorga, Francisco Buitrago, fundan en Tegucigalpa-Honduras, el Frente de Liberación Nacional. Véase las crónicas del movimiento estudiantil nicaragüense desde la lucha de Sandino hasta el triunfo de la revolución popular sandinista en RUIZ GUERRERO (2009). También es oportuno consultar a BERGE MARTÍNEZ (1989), el cual expone su experiencia personal desde los momentos fundacionales del FSLN.

(2) Existe una amplia literatura sobre Sandino, destacamos a MACAULAY (1967), RAMÍREZ MERCADO (1974), en especial la quinta edición de 1984, donde el autor recoge nuevos escritos inéditos de Sandino aún no publicados en esas fechas. El ya clásico trabajo de SELSER (1960), TIRADO LÓPEZ (1989). Una versión de la causa de liberación nacional emprendida por Sandino desde la óptica de la dictadura en SOMOZA DEBAYLE (1936).

(3) El programa tenía una vocación antiimperialista, antioligárquica, anticapitalista y sobre todo popular. Consúltense a POZA (1988): 31.

(4) En nuestro análisis utilizaremos los decretos publicados en el mes de diciembre de 2012 por el digesto jurídico de la Asamblea Nacional de Nicaragua. Ver CD-ROM interactivo 1979-1986, digesto jurídico de Nicaragua.

evitación de involuciones, el caso nicaragüense tiene connotaciones singulares. Paralelamente, el propio proceso de institucionalización hace necesario que medidas excepcionales, parciales y coyunturales tengan que converger en torno a un conjunto de normas principales que, de una u otra forma, desembocan finalmente en la formulación de una Ley Fundamental.

Las constituciones son la condensación de alguna forma de teoría política y jurídica. El propósito de este estudio es, precisamente, poner de manifiesto cómo se encara, en el caso nicaragüense, la construcción de las categorías jurídicas de derecho público-constitucional, especialmente en el sector de las normas sobre la producción de normas. Para ello diferenciaremos dos etapas: la primera abarca el periodo 1979 a 1984, en la cual se produce una concentración de «poderes del Estado revolucionario» y cuya manifestación jurídica es el Estatuto Fundamental de 1979, emanado de la Junta de Gobierno revolucionaria; la segunda etapa, que culmina en 1986, se caracteriza por la apertura del proceso de institucionalización, concretado en el Estatuto de la Asamblea Nacional, y por la generación de un conjunto normativo e institucional cuya influencia se hará notar clamorosamente en la Constitución política de Nicaragua de 1987. No obstante, enmarcaremos el estudio en el contexto de las circunstancias que explican el fin del somocismo y, paralelamente, la concentración del poder que se produce a partir de la creación de los primeros órganos revolucionarios

II. SOMOZA Y LA REVOLUCIÓN SANDINISTA

El 23 de diciembre de 1972, un terremoto sacude la capital de Nicaragua. Destruyó el 75 % de la infraestructura de la ciudad de Managua, dejando un saldo de aproximadamente seis mil muertos y más de veinte mil heridos (5). La ayuda internacional se hace presente y con ella la repugnante lógica «cleptomaniaca» de Somoza y sus allegados, al apropiarse de la cuantiosa solidaridad internacional (6). El auge revolucionario, las pugnas internas burguesas y la agudización de la crisis del sistema económico provocada por el terremoto de 1972 facilitaron al FSLN, con la participación de sus cuadros políticos, el contacto directo con las masas. Los miembros de esta organización participaban activamente en los comités de ayuda para los damnificados

(5) El terremoto dejó sin alberge a más de 300.000 nicaragüenses. El 45 % de la población económicamente activa cayó en el desempleo, sector que sumaba en ese entonces alrededor de 57.000 personas. Consúltese el informe de CEPAL 1972. Un análisis detallado de los acontecimientos se encuentra en SHIRLEY (1985): 38-39.

(6) Ver MARTÍ I PUIG (2012): 28

por el terremoto, que dejó en ruinas la ciudad de Managua y empujó a la población de la capital nicaragüense a los cinturones de la miseria, con grandes secuelas de hambre y desnutrición.

En 1974, el FSLN había logrado desplegar un buen trabajo organizativo que le permite penetrar en los diferentes sectores de la sociedad. Somoza, con el fin de enfrentar el auge revolucionario, convoca una reunión con el CONDECA (Consejo de Defensa Centroamericano)(7), donde expone la necesidad de exterminar al movimiento revolucionario. Los países del istmo acuerdan realizar la operación «Águila VI», la cual es llevada a la práctica en las montañas de Nicaragua.

A raíz del genocidio perpetrado por la Guardia Nacional, fundada en el mes de mayo de 1927 por el Gobierno norteamericano mediante el convenio Cuadras Pasos-Munro(8), cae en combate el 7 de noviembre de 1976, en las montañas de Zinica, el jefe del Frente Sandinista, comandante Carlos Fonseca(9). Ante tal suceso, la dictadura somocista pone fin a dicha operación en el mes de diciembre, levanta el estado de sitio y la censura de prensa, con la percepción de que la guerrilla había sido exterminada. Pero el pueblo nicaragüense, a partir del asesinato de Carlos Fonseca, consolida aún más su ascendente proceso revolucionario.

El régimen de Somoza, además de las embestidas revolucionarias, enfrentaba también la oposición de círculos de poder económico, con quienes entró en franca competencia por el control económico y financiero. Anastasio Somoza García, padre de la dictadura, fue ganadero y cafetalero, y por ello enfrentó el malestar oligárquico(10). A raíz del *boom* del algodón, y con

(7) Instrumento internacional suscrito por los Estados de El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua. Su principal objetivo era la colaboración militar para establecer un frente único «al carácter permanentemente agresivo del movimiento comunista internacional». Nicaragua aprueba el tratado el 14 de diciembre de 1963 y lo publica en *Gaceta* n.º 89, el 23 de abril de 1964.

(8) La intervención norteamericana en Nicaragua (1910-1933) dejó como herencia, entre otras cosas, un «cuerpo armado apolítico» denominado «Guardia Nacional». En 1933, los marines norteamericanos abandonan Nicaragua y nombran jefe director de la Guardia Nacional a Anastasio Somoza García, que le imprimió un acento personalista. Este cuerpo militar fue el aparato represivo del régimen y el principal escudo de la dictadura. En este sentido, véase el análisis de TUNNERMAN (1979), GOBAT (2006). Un estudio completo sobre la Guardia Nacional, las relaciones de esta con los Somoza y Estados Unidos en MILLET (1977).

(9) Véase la obra de BERGE MARTÍNEZ (1989): 103-106.

(10) El fundador de la dinastía (Tacho) padre, tras postularse para una nueva reelección presidencial, previa reforma constitucional, fue muerto a tiros en la ciudad de León, el 21 de septiembre de 1956 a manos del joven poeta Rigoberto López Pérez. Su hijo, Luis, que fungía al momento de su muerte como presidente de la Cámara de Diputados, fue nombrado presidente de la República y se hizo nuevamente presidente en las elecciones de 1957. Anastasio

los primeros pasos del mercado común centroamericano, se propiciaron las condiciones para un franco desarrollo capitalista, cuyos destinatarios eran grupos de élites burguesas (11). De ahí que Luis Somoza se dedicara a la industria financiera y, debido a ello, las pugnas interburguesas se agudizaron, pues las demandas políticas de empresarios conservadores entraban en colisión (12).

La burguesía opta por formar un frente de oposición para presionar a la Embajada norteamericana, protectora del régimen, y lograr la sustitución pacífica de Somoza, presentándose como alternativa. En 1974 se constituye la UDEL (Unión Democrática de Liberación), que tiene como máximo dirigente a Pedro Joaquín Chamorro, personaje descendiente de gobernantes y generales, codueño del diario más antiguo de Centroamérica, *La Prensa*, y miembro de una familia de hondas raíces oligárquicas (13).

El abierto desafío del pueblo nicaragüense a la Guardia Nacional, que utiliza el aparato represivo tanto en el campo como en la ciudad, se fortalece cuando este cuerpo militar asesina, el 10 de enero de 1978, a Pedro Joaquín Chamorro. El asesinato de Chamorro, el líder más caracterizado del momento, provocó el repudio nacional, que se expresó mediante manifestaciones y huelgas de las empresas de la industria y comercio, aglutinadas en el Consejo Superior de la Iniciativa Privada (COSIP) (14).

Carlos Fonseca ya en su momento había señalado que para derrocar el somocismo no había más opción que la «insurrección popular armada». Para Fonseca, las elecciones no eran más que una «hipócrita farsa que no ha tenido otro objetivo que afianzar la dictadura» (15). El carácter bipartidista de la dictadura, fiel reflejo de las llamadas «paralelas históricas», el partido conservador y el partido liberal nacionalista, propiedad de los Somoza, se

(Tachito), hermano menor de Luis, es ratificado por él como jefe de la pretoriana Guardia Nacional. Véase la obra de DÍAZ LACAYO (1996): 149-160.

(11) WHELLOCK (1979):141-180 expone los tres grandes grupos económicos del Estado nicaragüense bajo la dictadura, donde el grupo Somoza era el predominante.

(12) TORRES RIVAS (2011): 340 y VAN EEUWEN (1994): 176

(13) En la historia de Nicaragua, la familia Chamorro ha estado en cuatro ocasiones dirigiendo los destinos del país. Véase en las biografías de Fruto Chamorro (1853-1855); Pedro Joaquín Chamorro (1875-1879); Emiliano Chamorro (1920-1925) (1925-1926) y por último, aunque no es precisamente un Chamorro, encontramos a Violeta Barrios de Chamorro (1990-1996) en DÍAZ LACAYO (2002) y GUIDO MARTÍNEZ (2007).

(14) Un comentario detallado sobre el asesinato en SHIRLEY (1985): 54-57. En el mismo sentido POZA (1988): 37. La oposición moderada demandaba el esclarecimiento del asesinato de Chamorro, ver *La Prensa*, 27 de enero de 1978. Es más, nunca se llegó a esclarecer, véase la entrevista de Violeta Barrios de Chamorro, en *ABC* del 8 de noviembre de 1989.

(15) TIRADO LÓPEZ (1979): 112-113.

refleja en la Constitución Política de 1950 y en la reforma a la Ley Electoral de 1962 (16).

La alianza antisomocista del Frente Sandinista con los diferentes sectores de la sociedad civil se pone en marcha en el mes de octubre de 1977, en el denominado «Grupo de los Doce», compuesto por personalidades destacadas, empresarios, religiosos, intelectuales y profesionales conectados al FSLN (17). Los métodos de lucha de las diferentes formaciones y las diferencias entre ellos fue la causa de que fracasaran antes de asestar un golpe definitivo a la dictadura. Así le sucedió al FAO (Frente Amplio Opositor), constituido en julio de 1978, una coalición que agrupaba a los partidos políticos de la sociedad civil (18). Para entonces se constituye el Frente Patriótico Nacional, entidad heterogénea desde el punto de vista político-ideológico, pero con el común denominador de tolerancia cero con el somocismo (19).

La descomposición del régimen se acelera. El 22 de agosto de 1978, el comando sandinista Rigoberto López Pérez lleva a cabo la operación denominada «muerte al somocismo, Carlos Fonseca Amador», cuyo objetivo era tomar el Palacio Nacional. La operación resultó según lo previsto (20). Teniendo como rehenes a ministros, diputados y senadores somocista, deman-

(16) La Constitución Política, en ÁLVAREZ LEJARZA (1958): 907. La ley electoral en ESGUEVA (1995): 1351.

(17) TORRES RIVAS (2011): 352-353 señala los miembros que conformaron «El Grupo de los Doce». Así encontramos a Miguel d'Escoto, religioso católico; Fernando Cardenal, jesuita de la Universidad Centroamericana; Emiliano Baltodano Pallais, cafetalero y empresario industrial; Arturo Cruz Porras, banquero y alto funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo; Ernesto Castillo, abogado de origen oligárquico; Sergio Ramírez Mercado, escritor; Joaquín Cuadra Chamorro, abogado conservador del grupo del Banco de América; Carlos Tünnermann, académico; Ricardo Coronel Kautz, proveniente de una familia conservadora tradicional y Felipe Mantica, dueño de supermercados y almacenes.

(18) Fueron parte del FAO, el Movimiento Democrático Nicaragüense, el Movimiento Liberal Constitucionalista, Acción Nacional Conservadora, el Partido Social Cristiano, Partido Conservador de Nicaragua, Partido Conservador Auténtico, Partido Liberal Independiente, Partido Socialista Nicaragüense, Confederación de Unificación Sindical, Confederación General de Trabajadores de Nicaragua, Central de Trabajadores de Nicaragua, Grupo de los Doce y Unión Democrática de Liberación. Desde la perspectiva del FSLN, el FAO se estructuraba por «reformistas burgueses», centrado en otras cosas, menos en la «dominación imperialista». Véase LÓPEZ, NÚÑEZ y CHAMORRO (1980): 298-301. El programa del FAO en la misma obra citada, págs. 357-359.

(19) El Frente Patriótico lo integraron «el Grupo de los Doce; el Movimiento Pueblo Unido, el Partido Popular Socialcristiano; el Frente Obrero y la Central Trabajadores de Nicaragua». Véase la entrevista a Tomas Borge en el diario *El País*, 21 de enero de 1979.

(20) Algo parecido había ocurrido el 27 de diciembre de 1974 en el asalto a la casa del exministro de agricultura, Chema Castillo, donde se encontraban varias personalidades somocistas. Véase los comentarios de POZA (1988): 31-32, SHIRLEY (1985): 39-40.

dan la divulgación de un comunicado, dinero en efectivo y la liberación de los reos políticos, entre los que se encontraba Tomas Borge (21). Esta operación despertó aún más al pueblo nicaragüense, que se lanzó a la insurrección en septiembre de 1978. Como resultado, las ciudades de León, Chinandega, Estelí, Managua y Masaya fueron ocupadas por los sandinistas.

En marzo de 1979 firman una alianza las tres tendencias del Frente Sandinista, que se encontraban divididas por razones de orden táctico y organizativo desde el año de 1976 (22). Fruto de esa unión fue la creación de una estructura vertical y jerarquizada, en cuya cúspide se situó la Dirección Nacional, que coordinó desde entonces todas las acciones políticas y militares del Frente Sandinista (23).

La lucha se intensifica y con ella también el apoyo externo al FSLN en el plano político, diplomático y militar. Finalmente, el Gobierno norteamericano, con el ánimo de controlar la situación, solicita la renuncia Anastasio Somoza, que abandona el país el 17 de julio de 1979 rumbo a la ciudad de Miami, en compañía de sus colaboradores directos (24). Miles de nicaragüenses salieron a las calles el 19 de julio de 1979, concentrándose una gran mayoría en la plaza de la catedral de Managua. A partir de la aprobación del Estatuto Fundamental, y la derogación de la Constitución política de 1974 (25), se pone en marcha la reconstrucción del Estado y el

(21) EUGARRIOS (1980): 38. También ver *La Prensa*, de 20 de agosto de 2007, donde se explica paso a paso la estrategia de las diferencias tendencias del FSLN para la toma del Palacio Nacional.

(22) Las tres tendencias eran: guerra popular prolongada dirigida por el comandante Tomás Borge; la tendencia proletaria encabezada por Jaime Wheelock y la Tercerista, por los hermanos Ortega. Estos últimos habían participado en el Grupo de los Doce y en el FAO, con lo cual, recibían descalificaciones de todo tipo por parte de las otras dos tendencias. Ver WEBER (1979): 97, SHIRLEY (1985): 96-97,

(23) La Dirección Nacional se estructuró en nueve miembros, tres de cada tendencia. Tomás Borge, Bayardo Arce y Henry Ruiz por la Tendencia Guerra Popular Prolongada. Por los proletarios, Jaime Wheelock, Luis Carrión y Carlos Núñez y, por último, provenientes de la tendencia tercerista, los hermanos Ortega y Víctor Tirado. Consúltese VAN EEUWEN (1994): 178.

(24) Véase diario *El País*, miércoles 19 de julio de 1979. También oportuno es consultar a SOMOZA (1980), quien desde el exilio cuenta su historia a Jack Cox, el cual fue, en aquella época, consultor privado del Gobierno norteamericano para asuntos de América Latina. La caída de Somoza con todos los detalles en LOZANO (1985): 134-272.

(25) El 15 de septiembre de 1974 se dicta la Ley Provisional de Garantías para «adaptar todos los actos conforme a una regla que garantice las libertades públicas». Dicha ley y el Estatuto Fundamental de la República constituyen, siguiendo a MIRANDA BENGOCHEA (2006): 114, el antecedente inmediato en la historia constitucional nicaragüense, cuando fruto de insurrecciones armadas se derogan constituciones predecesoras. El documento en ESGUEVA (2000): 442.

levantamiento de un pueblo analfabeto que había combatido a la dinastía somocista por más de cuarenta y dos años. Una Junta de Gobierno controlada por los sandinistas asume el poder del nuevo Estado para poner en marcha su «programa histórico», proclamado en 1969.

III. EL RÉGIMEN REVOLUCIONARIO

El 14 de junio de 1979 en San José, Costa Rica, se constituye la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional –en lo sucesivo JGRN–, en el que están representados todos los sectores económico-sociales y políticos antisomocistas (26). La JGRN promulga, el 20 de julio de 1979, el Estatuto Fundamental de la República (27) y toma las medidas inmediatas dirigidas, por una parte, a la destrucción del aparato militar somocista y la creación de las Fuerzas Armadas sandinistas y, por otro, a la erradicación del aparato jurídico-político y la construcción de una nueva estructura de poder.

El Estatuto Fundamental de la República establecía, en el artículo 9, los nuevos poderes del Estado sandinista: El Poder Ejecutivo se residencia en la Junta de Gobierno; el Poder Legislativo, en el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno, y el Poder Judicial en la Corte Suprema de Justicia. Pero si bien en el citado cuerpo legal se apuntaba un tímido equilibrio de poderes, con funciones y competencias asignadas a los tres diferentes órganos, la propia indeterminación y ambigüedad del texto y la praxis que se impuso desde el primer momento, abocaron a una concentración real de poder en la Junta de Gobierno.

La función ejecutiva y administrativa de la JGRN se ejercía conforme a lo dispuesto en artículo 12 del EFR «a través de decretos, órdenes y oficios». Según el artículo 13 de dicho cuerpo legal, la Junta, en el ejercicio de la función legislativa, estaba habilitada para dictar «leyes en la forma que se dispusiese en cada caso» o bien aprobarlas en la forma que se «acordara de manera general». Los artículos 15 y 29 del Estatuto Fundamental de la República revistieron a la Junta de un poder constituyente permanente, al otorgar-

(26) Por el Grupo de los Doce, el intelectual social demócrata, Sergio Ramírez Mercado; por el Movimiento Pueblo Unido (MPU), Moisés Hassan; por el Movimiento Democrático Nacionalista (MDN), el empresario antisomocista, Luis Alfonso Róbelo; por la Unión Democrática de Liberación (UDEL), Violeta Barrios de Chamorro, viuda del periodista y dirigente de la burguesía conservadora Pedro Joaquín Chamorro y, por último, representando al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Daniel Ortega.

(27) *Gaceta* n.º 1, de 22 de agosto de 1979.

le la potestad de reformar los tres estatutos que debían regir los destinos del Estado hasta la promulgación de la nueva Constitución política.

Los únicos límites formales a los nuevos poderes del Estado revolucionario vienen impuestos por el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses (28). Dicho estatuto intentaba salvaguardar los derechos individuales, civiles, económicos, sociales, culturales y políticos; en la práctica, su función como límite del poder fue casi nulo. En su artículo 50 habilitaba a cualquier persona a interponer el recurso de amparo por violación de los derechos reconocidos en el Estatuto Fundamental de la República o en el de Derechos y Garantías de los Nicaragüenses. La Junta de Gobierno promulgó el 4 de enero de 1980 la Ley de Amparo, que contiene los medios legales para ejercer el derecho de amparo relativo a la libertad y seguridad de las personas (29). La Ley de Amparo no preveía la posibilidad de entablar ante la Corte de Justicia el recurso de inconstitucionalidad. El amparo únicamente comprendía el *habeas corpus*, esto es, el amparo por actos de particulares restrictivos de la libertad personal, o el amparo contra auto de prisión.

Por otro lado, el artículo 16 del EFR regula la estructura del Consejo de Estado. En un principio, el Consejo de Estado, órgano legislativo, deliberante y representativo, integraba treinta y tres representantes designados por las organizaciones políticas, socioeconómicas y sindicales, así como representantes de los diferentes grupos políticos y organizaciones gremiales que, a juicio de la JGRN, hubiesen «contribuido al derrocamiento de la dictadura somocista». Se trababa, pues, de un órgano cuasi-corporativo, no electo de manera directa por el pueblo. Eran elegidos por sus bases a través de consulta, votaciones o asambleas. La organización que los designaba podía sustituir a sus representantes en cualquier momento (30). El Consejo de Estado, por su parte, se regía por su Estatuto –en lo sucesivo ECE– aprobado el 2 de mayo de 1980 por la JGRN (31) y por un reglamento interno –en lo sucesivo

(28) Promulgado por la Junta de Gobierno, véase *Gaceta* n.º 11, de 17 de septiembre de 1979.

(29) *Gaceta* n.º 6, de 8 de enero de 1980.

(30) El Consejo de Estado, o como popularmente se le denominó «Consejo del Pueblo», tiene en la Nicaragua de los ochenta una función colegisladora en la estructura del Poder Legislativo. En su seno se encuentran, al menos en teoría, la nación organizada con todas las fuerzas vivas que la constituyen. Al respecto ver el núm. 7 (1981) de la *Revista Envío* donde se expresa que «los partidos políticos no sandinista añoraban un Consejo de Estado regidos por criterios de representatividad tradicional (votos, porcentaje de afiliados, etc.)». El FSLN, por su parte, esgrimía el criterio de representatividad a partir del combate contra Somoza, de la victoria insurreccional y de la participación en la reconstrucción.

(31) *Gaceta* n.º 97, de 2 de mayo de 1980.

RICE— aprobado y promulgado por prescripción del artículo 19 del EFR por el propio Consejo de Estado (32).

El 20 de julio de 1979, la JGRN, a través del decreto n.º 6, aprueba la «Ley Creadora de los Ministerios del Estado» (33). Al respecto conviene señalar que el Consejo de Estado solo podía solicitar «informes» a los Ministros de Estado o a los Directores de Entidades gubernamentales, por conducto de la Junta de Gobierno (art. 6. J del ECE). Sin embargo, con la reforma del ECE, mediante Decreto n.º 1.150 (34), se incorpora a las atribuciones del Consejo solicitar, además de los informes, «comparecencia e interpelación a los Ministros y Viceministros de Estado, Presidentes de Entes Autónomos y a los Directores de Entidades Gubernamentales».

En cuanto a la estructura del Poder Judicial, el art. 21 establecía una escueta regulación. En la pirámide se encuentran magistrados representando a la Corte Suprema de Justicia, las Cortes de Apelación y el Tribunal Superior del Trabajo designados por la Junta de Gobierno (35). Los jueces de distrito, jueces locales y demás funcionarios del Poder Judicial eran nombrados por la Corte de Justicia.

IV. EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL RÉGIMEN REVOLUCIONARIO

El proceso de formación de la ley no siguió el esquema tradicional, donde el Poder Legislativo aprobaba las leyes y el Ejecutivo ejercía en su caso el veto presidencial. La órbita de competencia de la Junta de Gobierno no solo se estructuró en torno a facultades administrativas sino también de naturaleza legislativa, llegando a monopolizar la totalidad del proceso legislativo.

Los proyectos de ley (36), antes de ser enviados al Consejo de Estado, debían aprobarse por mayoría de votos de sus miembros (art. 15 del EFR) y

(32) *Gaceta* n.º 136, de 17 de junio de 1980.

(33) *Gaceta* n.º 1, de 22 de agosto de 1979.

(34) La *Gaceta* donde se publicó el decreto no pudimos encontrarla. No obstante, el decreto se aprobó el 18 de noviembre de 1982. Se encuentra disponible en la biblioteca virtual Enrique Bolaños. Ver <http://enriquebolanos.org/>.

(35) La Corte Suprema de Justicia se estructuró con siete magistrados. Con cinco miembros hacían quórum y con cuatro dictaban sentencia. El Tribunal Superior del Trabajo se componía de cinco magistrados. Con cuatro miembros hacían quórum y con tres votos se dictaba sentencia definitiva. Véase la Ley de Quórum de la Corte Suprema de Justicia, *Gaceta* n.º 4, de 28 de agosto de 1979, y Ley de Quórum del Tribunal Superior del Trabajo, *Gaceta* n.º 36, de 12 de febrero de 1980.

(36) Existe un error gramatical en los art. 21 y 22 del ECE y art. 14 del EFR. Estas disposiciones señalan que «las leyes aprobadas por la Junta de Gobierno» (...). Sin embargo,

eran despachados, por mandato de los arts. 21 del ECE y 26 del RICE, con «prioridad a cualquier otra punto» en la agenda del Consejo (37). El Estatuto Fundamental de la República concedía el derecho de veto al Consejo de Estado con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros (art. 14). Sin embargo, el Estatuto del Consejo derogó el art. 14 del EFR y suprimió el término de «veto». A partir de entonces el Consejo de Estado, en un plazo de diez días, tenía la potestad de «aprobar las leyes o proponer reformas a las mismas» con el voto favorable de la mayoría simple de sus miembros (art. 30 del ECE) (38).

Ahora bien, en el art. 23 del ECE se preveían dos supuestos en el caso de que el Consejo de Estado propusiese reformas a los proyectos de ley procedentes de la Junta de Gobierno. Si la JRGN «aceptaba» las reformas realizadas por el Consejo de Estado, se procedía a sancionar la ley y, acto seguido, se promulgaba en la Gaceta. Si la JRGN «no aceptaba» las modificaciones realizadas por el Consejo de Estado, aquel informaba al Consejo de los motivos de desacuerdo y procedía, acto seguido, a publicar en la Gaceta el proyecto de ley en su forma original.

Por otro lado, los proyectos de ley emanados del Consejo de Estado debían ser respaldados por lo menos por diez representantes. Una vez presentado el proyecto con el respaldo correspondiente, se remitía al presidente del Consejo, este lo enviaba a una comisión compuesta de tres a cinco miembros con el objeto de que emitieran un dictamen por mayoría de votos en un plazo máximo de cinco días. Una vez recibido el proyecto con el correspondiente dictamen, se discutía en el plenario, que podía aprobarlo por mayoría simple (arts. 12-16 del ECE y arts. 27 y 30 del RICE).

En la reforma al RICE (39), los dictámenes de comisión «deberán» –reza el art. 6– presentarse en la secretaria veinticuatro horas antes de iniciarse las

de la lectura de los estatutos se deduce, que no es posible referirse con el término de “ley”, aunque hayan sido aprobadas por mayoría de votos por la Junta de Gobierno, sin cumplir las formalidades legales previstas en los estatutos. Por ello, en nuestro análisis la denominamos «proyectos de ley».

(37) Con la reforma al RICE, *Gaceta* n.º 219, de 29 de septiembre de 1981, se modificó el art. 26. A partir de entonces, los proyectos presentados por la JGRN serán pasados a comisión. Sin embargo, si el presidente del Consejo consideraba conveniente, los inscribía en el orden día.

(38) La disposición del art. 14 del Estatuto Fundamental, que regulaba el «derecho a veto» por parte del Consejo de Estado (plazo de cinco días y votación favorable de dos tercios de sus miembros) a los proyectos de Ley de la JRGN, nunca se puso en marcha. Preciso es añadir que el Estatuto Fundamental de la República preveía, desde su promulgación (20/07/79), el nacimiento de este órgano colegislador. Sin embargo, los avatares de la dinámica política no permiten su creación hasta diez meses después del triunfo de la Revolución sandinista.

(39) *Gaceta* n.º 219, de 29 de septiembre de 1981.

sesiones. Ahora bien, en el supuesto de que el dictamen de mayoría fuese rechazado por el pleno del Consejo, el dictamen de la minoría solo se sometía a discusión si el presidente del órgano lo consideraba oportuno (arts. 23-25 del RICE).

Las votaciones ordinarias no eran secretas. La voluntad de los representantes se manifestaba alzando la mano como signo de aprobación. Sin embargo, a juicio del presidente, y solamente en casos especiales, podían efectuarse votaciones nominales. Por otro lado, si algún representante se abstuviera de votar, su voto se sumaba en el cómputo a los votos de la mayoría, salvo que razonara su abstención (arts. 33-35 del RICE).

Aprobadas las iniciativas legislativas por el Consejo, el presidente del órgano las remitía a la Junta de Gobierno (arts. 6.b y 17 del ECE). Dos situaciones, con sus respectivas soluciones, se preveían para el caso de que la Junta de Gobierno ratificara o no las iniciativas legislativas aprobadas por el Poder Legislativo: Si el Poder Ejecutivo «aprobaba las iniciativas legislativas» por mayoría de votos de sus miembros, se procedía a sancionarla y promulgarla como ley. Segundo. Si el Poder Ejecutivo «no aprobaba las iniciativas» o introducía modificaciones, aquel informaba al Poder Legislativo para que, en un plazo de cinco días, opinase sobre el asunto. Pasado ese período, el Ejecutivo procedía a promulgarlas en la Gaceta (arts. 17, 18 y 24 del ECE y 15 y 17 del EFR). Los proyectos que fuesen rechazados por el Ejecutivo no podían discutirse nuevamente en el Consejo de Estado hasta el siguiente período de sesiones.

La interpretación auténtica de las leyes correspondía única y exclusivamente a la Junta de Gobierno, aunque dichas normas legales hubiesen emanado de un proyecto de ley presentado por el Consejo de Estado a la Junta de Gobierno (art. 25 del ECE). Finalmente, la decisión política de la entrada en vigor de una norma era competencia exclusiva de la JGRN. En definitiva, el Consejo de Estado, estaba destinado a ser un órgano meramente consultivo más que legislativo, careció de poder real, no votaba el presupuesto ni tampoco controlaba al Ejecutivo.

V. LA JUNTA DE GOBIERNO Y LA CRECIENTE HEGEMONÍA DEL FSLN

El Gobierno de Reconstrucción Nacional tiene su germen en la alianza entre distintos sectores sociales y políticos, incluyendo la oposición burguesa

a Somoza (40). Tan solo transcurrieron nueve meses desde la instalación de la Junta de Gobierno cuando las diferencias político-ideológicas se hicieron notar con la renuncia de Violeta Barrios de Chamorro (41). Tres días después, el 22 de abril de 1980, presentaría su renuncia irrevocable Alfonso Róbelo, presidente de la poderosa organización gremial de la Confederación de empresarios (COSEP). Las vacantes fueron ocupadas por Arturo J. Cruz y Rafael Córdova Rivas.

La renuncia de Alfonso Róbelo y Violeta Barrios –aunque esta última argumentó motivos de salud– traen causa de la reforma que impuso la JGRN en el Estatuto Fundamental de la República (42) y el incremento del número de miembros del Consejo de Estado, de treinta y tres a cuarenta y siete (43). Con dicha reforma se suprime la participación de algunos partidos políticos que fueron aliados estratégicos del FSLN en la época de la insurrección popular y se abre espacio a los organismos de masas o estructuras de legitimidad del nuevo régimen (44).

La Junta de Gobierno reformó en mayo de 1981 el Estatuto Fundamental de la República (45). A partir de entonces, la Junta se estructuró a través de un triunvirato. Rafael Córdova Rivas y Sergio Ramírez acompañaron a

(40) Carlos Fonseca, desde la fundación del FSLN, ya había formulado en varias ocasiones la necesidad de articular una política de alianzas con varios partidos que hiciese posible el desmantelamiento de la dictadura somocista. Ver FONSECA AMADOR (1981): 124. En el mismo sentido BORGE MARTÍNEZ (1989): 325.

(41) Los sectores políticos que representaban Róbelo y Chamorro se vieron, en la mayoría de casos, afectados por las políticas implementadas por la Junta de Gobierno a través de sus tres miembros, que comulgaban con los ideales sandinista. Políticas, por ejemplo, como la nacionalización y expropiación de tierras, fábricas y empresas privadas. Véase los planteamientos de la reforma agraria en el discurso de Daniel Ortega en el primer aniversario de la revolución en el periódico sandinista (ahora extinto) *Barricada* de 21 de julio de 1980.

(42) Decreto n.º 374 publicado en la *Gaceta* el 16 de abril de 1980. Un comentario detallado sobre los acontecimientos en SHIRLEY (1985): 155-157.

(43) A partir de entonces, el art. 16 del EFR sufrió tres reformas. La primera por el Consejo, *Gaceta* n.º 99, de 9 de enero de 1981, que aumentó el número de miembros a cincuenta y uno. La segunda, por la Junta de Gobierno, *Gaceta* n.º 20, de 27 de enero de 1984, que lo redujo a cincuenta. Dos meses después, el Consejo lo reforma nuevamente, ampliándolo a cincuenta y dos, *Gaceta* n.º 164, de 27 de agosto de 1984.

(44) El FSLN señala SHIRLEY (1985): 156, admitió «abiertamente que necesitaba la mayoría absoluta en el Consejo». Se autoconcedieron, entonces, nueve escaños adicionales en contra del acuerdo de unidad nacional adoptado en San José, en junio de 1979. Los restantes escaños le fueron adjudicados al CDS (Comité de Defensa Sandinista) y a los sindicatos laborales sandinistas. Ver el análisis de MARTI I PUIG (2013): 127.

(45) *Gaceta* n.º 55, de 9 de enero de 1981.

Daniel Ortega, que ejerció, por determinación del artículo 11 del EFR, como coordinador de la misma hasta el año de 1985 (46).

La hegemonía del FSLN en la Junta de Gobierno y en el Consejo se extendió igualmente al conjunto del aparato estatal. Siete de los nueve comandantes de la Dirección Nacional ocuparon los ministerios estratégicos y los cargos más altos del Estado (47). El FSLN se convirtió en el partido hegemónico del proceso insurreccional y del nuevo régimen revolucionario. El control efectivo de las nuevas estructuras del poder le abrían la puerta para implementar el modelo de Estado que pretendían alcanzar.

VI. LOS DECRETOS EJECUTIVOS Y DECRETOS LEYES: LA MÁXIMA EXPRESIÓN SOBERANA DEL RÉGIMEN SANDINISTA

La ruptura de las estructuras institucionales del somocismo llevó a los comandantes de la guerrilla sandinista, convertidos ahora en ministros y altos funcionarios, a la ardua tarea de construcción del nuevo Estado. La inexperiencia, la pretensión de solucionar todo en corto tiempo, la disciplina vertical de los guerrilleros y la falta de coordinación entre las diferentes instituciones, dieron lugar a que las tareas de los nuevos funcionarios del Estado fueran asignadas a asesores y técnicos de la más heterogénea formación (48). Tal situación se extendió al Consejo de Estado. La gran mayoría de los miembros de este órgano legislativo tenían un limitado conocimiento de la realidad global del país, y no disponían de recursos humanos cualificados.

La confusión de normativa y la profusión de normas sin apenas sistemática se convirtieron en práctica habitual. La Junta de Gobierno entendió que todas las disposiciones que dictaba tenían la condición de «decretos con

(46) Los otros dos miembros de la Junta, no renunciaron. Arturo Cruz fue nombrado embajador plenipotenciario de Nicaragua ante la Casa Blanca. Ver, diario *Barricada*, 01 de abril de 1981. Por su parte, Moisés Hassan fue nombrado ministro de construcción y desempeño el cargo sin dejar de ser presidente del consejo de reconstrucción de Managua. Ver, diario *Barricada*, sábado 11 de abril de 1981.

(47) El ministerio del interior y la responsabilidad de la Costa Atlántica fue asumida por Tomás Borge. Humberto Ortega, fue ministro de defensa; Jaime Wheelock encabezó el ministerio de asuntos agrarios; Henry Ruiz fue ministro de cooperación exterior; Luis Carrión fue vice-ministro del interior y ministro-delegado de la presidencia en las regiones 1 y 6, la más afectada por la guerra; Carlos Núñez presidente del Consejo. Por último el mexicano Víctor Tirado se le asignó la tarea de organizar los organismo de masas, mientras a Bayardo Arce fue el responsable del funcionamiento del FSLN. Véase VAN EEUWEN (1991): 183.

(48) Al respecto de la construcción, reconstrucción y reactivación económica del nuevo Estado, oportuno es consultar a POZA (1988): 54-67.

rango de ley», independientemente de que regularan materias concretas de naturaleza administrativa o que fueran regulaciones generales que reunían las características propias de una verdadera ley. Hay que señalar que el EFR no contemplaba la figura del «decreto ley». De ahí que la Junta, al disponer de una suerte de poder permanente de configuración de la ley (además, como se dijo, del poder constituyente), dictó en mayo de 1980 un decreto de «ratificación de todos los decretos ley» (49) aprobados con esa denominación en el primer año de gestión revolucionaria. El art. 27 del ECE habilitaba a la Junta de Gobierno para emitir «leyes, decretos leyes, reglamentos y demás», sin someterlo al Consejo de Estado cuando éstos fueran de:

«carácter administrativo; de creación o supresión de ministerios y entidades autónomas o reformas a las leyes orgánicas y sus reglamentos; los que se refieran a nombramientos o remoción de funcionarios; para decretar el Estado de emergencia nacional (50); para la suscripción de convenios económicos o políticos de carácter internacional; Ley de Presupuesto Nacional y sus reformas; para la creación o supresión de consejos interministeriales, gubernamentales o financieros; para la aprobación de los planes de arbitrios y, por último, para la contratación y renegociación de los créditos externos.»

En la Nicaragua postsomocista resulta complejo analizar las categorías normativas para intentar acercarse a una definición conceptual de las fuentes del derecho. Los decretos ejecutivos se refieren a materias muy diversas, como la aprobación de contratos de préstamo (51), la aprobación de convenios internacionales (52), o bien, se dictan leyes (53), se reforman leyes (54), se reforman decretos legislativos (55), se emiten reglamentos de ejecución de

(49) *Gaceta* n.º 111, de 19 de mayo de 1980. Con la constitución del Consejo de Estado, el 4 de mayo de 1980, y con ello, con la entrada en vigor de su Estatuto, se legalizan todas las disposiciones que venía dictando la Junta de Gobierno desde su instalación.

(50) Cuando se decretaba el estado de emergencia, la Junta de Gobierno asumía todas las facultades legislativas (art. 29 del ECE).

(51) *Gaceta* n.º 45, de 31 de octubre de 1979; *Gaceta* n.º 19, de 23 de enero de 1980; *Gaceta* n.º 101, de 12 de mayo de 1981; *Gaceta* n.º 40, de 18 de febrero de 1982; *Gaceta* n.º 14, de 18 de enero de 1983, y la *Gaceta* n.º 8, de 11 de enero de 1984.

(52) *Gaceta* n.º 46, de 1 de noviembre de 1979; *Gaceta* n.º 78 de 9 de abril de 1980; *Gaceta* n.º 110, de 22 de mayo de 1981; *Gaceta* n.º 57, de 10 de marzo de 1982; *Gaceta* n.º 18, de 22 de enero de 1983, y la *Gaceta* n.º 226, de 23 de noviembre de 1984.

(53) *Gaceta* n.º 14, de 20 de septiembre de 1979; *Gaceta* n.º 5, de 7 de enero de 1980;

(54) *Gaceta* n.º 39, de 24 de octubre de 1979; *Gaceta* n.º 61, de 12 de marzo de 1980; *Gaceta* n.º 81, de 7 de abril de 1982; *Gaceta* n.º 280, de 13 de diciembre de 1983.

(55) *Gaceta* n.º 61, de 19 de noviembre de 1979; *Gaceta* n.º 25, de 30 de enero de 1980; *Gaceta* n.º 102, de 3 de mayo de 1982, y *Gaceta* n.º 150, de agosto de 1984.

leyes (56), se faculta a un ministro o institución del Estado para reglamentar la ley (57), se dicta, como decreto ejecutivo, la interpretación auténtica de una ley (58), se dictan acuerdos (59), incluso hasta se aprueban leyes orgánicas (60).

Al respecto de las leyes orgánicas hay que subrayar que no existió rigidez formal alguna para su aprobación o modificación. Tampoco se dio un tratamiento uniforme a esta clase de leyes. En el caso de los ministerios del Estado, algunos de ellos se regulaban por «ley orgánica» y otros, simplemente, por ley, sin la denominación de «orgánica» (61). También estas leyes se dictaron con el rango de decreto ley (62).

Los decretos leyes no estaban reservados exclusivamente a la regulación de situaciones de emergencia nacional, ni emparentados con el instituto de la delegación legislativa. Durante este período (1979-1984) se aprobaron tres leyes de emergencia y se dictaron diez decretos de prórroga (63), todo ello

(56) *Gaceta* n.º 137, de 23 de junio de 1981; *Gaceta* n.º 49, de 1 de marzo de 1982; *Gaceta* n.º 167, de 22 de julio de 1983 y *Gaceta* n.º 152, de 9 de agosto de 1984.

(57) Art. 14 de la Ley de Transporte y Obras Públicas, *Gaceta* n.º 42, de 27 de octubre de 1979; art. 5 de la Ley de Regulación para el Transporte Colectivo Automotor, *Gaceta* n.º 126, de 5 de junio de 1980; art. 2 de la Ley de Nacionalización del Azúcar, *Gaceta* n.º 170, de 31 de julio de 1981; art. 7 de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Ferias Agropecuarias, *Gaceta* n.º 39, de 9 de febrero de 1982 y el art. 2 de la Ley del Sistema Financiero Nacional, *Gaceta* n.º 83, de 27 de abril de 1984.

(58) *Gaceta* n.º 43, de 20 de febrero de 1980; *Gaceta* n.º 168, de 29 de julio de 1984; *Gaceta* n.º 14, de 18 de enero de 1983.

(59) *Gaceta* n.º 65, de 23 de noviembre de 1979; *Gaceta* n.º 140, de 21 de junio de 1980; *Gaceta* n.º 177, de 8 de agosto de 1981 y *Gaceta* n.º 107, de 8 de mayo de 1982.

(60) Art. 11 de la Ley de Nacionalización del Sector minero, *Gaceta* n.º 48, de 3 de noviembre de 1979; art. 2 de la Ley Creadora del Instituto Nicaragüense de Administración Pública, *Gaceta* n.º 5, de 7 de enero de 1980.

(61) Véase entre otras, la Ley Orgánica del Ministerio del Interior, *Gaceta* n.º 188, de 18 de agosto de 1980 y la Ley del Ministerio de Comercio Exterior, *Gaceta* n.º 15, de 21 de septiembre de 1979.

(62) *Gaceta* n.º 5, de 31 de agosto de 1979; *Gaceta* n.º 65, de 17 de marzo de 1980; *Gaceta* n.º 16, de 22 de enero de 1981; *Gaceta* n.º 102, de 3 de mayo de 1982; *Gaceta* n.º 265, de 22 de noviembre de 1983 y la *Gaceta* n.º 82, de 22 de abril de 1984.

(63) Véase Ley de Emergencia Nacional, *Gaceta* n.º 2, de 23 de agosto de 1979, y su prórroga en la *Gaceta* n.º 42, de 27 de octubre de 1979; *Gaceta* n.º 83, de 15 de abril de 1980. Ley de Emergencia Económica social, *Gaceta* n.º 205, de 10 de septiembre de 1981; Ley de Emergencia Nacional, *Gaceta* n.º 66 de 20 de marzo de 1982, y su prórroga en la *Gaceta* n.º 114, de 17 de mayo de 1982; *Gaceta* n.º 141, de 17 de junio de 1982; *Gaceta* n.º 166, de 16 de julio de 1982; *Gaceta* n.º 180, de 3 de agosto de 1982; *Gaceta* n.º 125, de 1 de junio de 1983; *Gaceta* n.º 107, de 1 de junio de 1984; *Gaceta* n.º 145, de 26 de julio de 1984. Con motivo de la convocatoria de elecciones generales se restablece la vigencia de la libertad de circulación, libertad de expresión, de reunión y manifestación. El decreto publicado en la

en el contexto problemático de la guerra con la «contra» (64). Únicamente se suspendió el estado de emergencia durante veinte meses (del 21 de abril de 1980 al 8 de septiembre de 1981; del 27 de enero de 1983 al 25 de mayo del mismo año). En estos meses se llegaron a dictar ciento cincuenta y dos normas con el rango de decreto ley.

Por otro lado, la Junta de Gobierno promulgó normas que, si bien regulaban la misma materia, se dictaron indistintamente como decretos ejecutivos y como decretos leyes. Así, encontramos que con el rango de decreto ley se faculta a un ministro u otras instituciones del Estado a dictar reglamentos de una ley (65), se deroga o reforma una ley orgánica (66), se realiza interpretación auténtica (67), se reforma decretos legislativos (68), se dicta la Ley de Presupuesto (69), incluso también se ratifica protocolos financieros y contratos de préstamos (70).

El monopolio de producción jurídica de la Junta de Gobierno, expresada en los decretos, no dejaba espacio a que surgiera un ordenamiento jurídico sistemático. En este sentido se puede afirmar que la abstracta soberanía nacional radicó esencialmente en la JGRN, desapareciendo en la práctica los

Gaceta n.º 204 de 23 de octubre de 1984 prorroga hasta el 20 de abril de 1985 la vigencia del Decreto 1477 publicado en la *Gaceta* de 26 de 1984.

(64) Existen muchos trabajos dedicados al análisis político-sociológico de la guerra emprendida entre los sandinistas y los «contras». Véase, entre otros, SHIRLEY (1985), SMITH (1990), MARTÍNEZ (1987) y CLOSE (1988).

(65) Art. 16 de la Ley de Contrataciones Administrativas del Estado, entes descentralizados o autónomos y municipales, *Gaceta* n.º 202, de 7 de septiembre de 1981; art. 23 de la Ley de Titulación de Lotes en Repartos Intervenidos, *Gaceta* n.º 16, de 21 de enero de 1982; art. 2 de la Ley de Nacionalización de los Aceites y Grasas Comestibles, Harina y Jabón, *Gaceta* n.º 25, de 31 de enero de 1983 y el art. 7 de la Ley de Creación del Centro de Estudio de la Reforma Agraria, *Gaceta* n.º 77, de 17 de abril de 1984.

(66) Art. 26 de la ley de creación de la corporación financiera, *Gaceta* n.º 153, de 7 de julio de 1980; reforma a la ley orgánica de la contraloría general de la república, *Gaceta* n.º 149, de 7 de julio de 1981; reforma a la ley orgánica del instituto nicaragüense de acueducto y alcantarillado, *Gaceta* n.º 151, de 1 de julio de 1983 y la reforma a la ley orgánica de la procuraduría general de justicia, *Gaceta* n.º 27, de 7 de octubre de 1984.

(67) Aclaración sobre la Ley de Aranceles Consulares, *Gaceta* n.º 273, de 1 de diciembre de 1981; aclaración de los arts. 7, 11, 34 y 49 del Estatuto sobre derechos y garantías de los nicaragüenses, *Gaceta* n.º 99, de 28 de abril de 1982 y la aclaración al literal (A) del art. 27 del Estatuto del Consejo de Estado, *Gaceta* n.º 247, de 24 de diciembre de 1984.

(68) Ley de Impuesto sobre Timbre, *Gaceta* n.º 286, de 16 de diciembre de 1981;

(69) *Gaceta* n.º 4, de 8 de enero de 1981; *Gaceta* n.º 300, de 23 de diciembre de 1982; *Gaceta* n.º 288, de 23 de diciembre de 1983 y *Gaceta* n.º 247, de 24 de diciembre de 1984.

(70) Protocolo financiero con la república francesa, *Gaceta* n.º 162, de 23 de agosto de 1984 y ratificación de contrato de préstamo entre Nicaragua y el Export-Import Bank of de China Taipei, *Gaceta* n.º 190, de 3 de octubre de 1984.

demás centros de poder normativos. El Consejo de Estado, como órgano legislativo, tuvo, como se dijo, una escasa producción normativa. De mil quinientos decretos publicados en el período de 1979-1984, se llegaron a emitir cuarenta y nueve con base en el art. 18, y noventa y uno con base en el art. 23 (71).

La confusión de figuras jurídicas es evidente a lo largo de este periodo y se produjo un uso arbitrario de categorías tales de «decretos ejecutivos y decretos leyes» (72). Por otro lado, al configurarse como supremas las normas emanadas del Poder Ejecutivo, cualquiera que fuera la materia que se tratara, se rompía el de por sí precario y nominal equilibrio de poderes, hasta el punto que la regulación por decreto llegó a afectar a cuestiones propias de la actividad judicial (73).

En último término, la ausencia de una jerarquía normativa y la inexistencia de autolimitación del poder normativo, confiado a la omnipotencia del poder de regulación de la Junta, llevó a no establecer una distinción entre los propios Estatutos (el Estatuto Fundamental de la República, del Consejo de Estado, y el de Derechos y Garantías de los nicaragüenses) y las demás normas emanadas de la Junta, por cuanto éstas no eran sino contenidos disponibles del mismo y único poder soberano que, finalmente, dictaba normas por mayoría simple (art. 15 del EFR).

VII. LA VICTORIA EN LAS URNAS Y MAYORÍA CONSTITUYENTE

Desde 1981 hasta 1990, Nicaragua estuvo envuelta en convulsiones y agitaciones políticas provocadas, en parte, por el bloqueo de la ayuda in-

(71) Estos decretos se publicaron con el rango de «decreto ley». A esto hay que sumar los diecisiete aprobados basados en el art. 18 y los nueve fundamentados en el art. 23, publicados con el rango de «decreto ejecutivo». Cuando nos referimos al art. 18 hacemos referencia a que la Junta de Gobierno aprueba las iniciativas de ley presentadas por el Consejo de Estado. En cambio, cuando señalamos el art. 23 indicamos que la Junta aprueba las reformas efectuadas por el Consejo de Estado a los proyectos de ley sometidos a su consideración.

(72) Basta con señalar, entre otros, el reglamento interno del Consejo de Estado. Se publicó con el rango de «reglamento», *Gaceta* n.º 136, de 17 de junio de 1980. Un año después en la *Gaceta* n.º 219, de 29 de septiembre de 1981 se publica con el rango de «decreto legislativo». Más tarde, en la reforma publicada en la *Gaceta* n.º 191, de 22 de agosto de 1983, aparece con el rango de «decreto ejecutivo».

(73) Véase, entre otros, los decretos de creación de nuevos juzgados, *Gaceta* n.º 14, de 20 de enero de 1981; traslado jurisdicción de juzgados, *Gaceta* n.º 122, de 26 de mayo de 1982; de creación de juzgados, *Gaceta* n.º 1, de 3 de enero de 1983.

ternacional impuesta por los norteamericanos (74) como represalia contra el abierto apoyo del FSLN a la guerrilla salvadoreña del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y, sobre todo, por el financiamiento de la administración Reagan a los grupos armados antisandinistas conocidos popularmente como «contra» (75).

Ante la amenaza de intervención norteamericana, unido a las constantes críticas de falta de democracia interna, el Consejo de Estado aprueba la Ley de Partidos Políticos (76), que regula la constitución, autorización, funcionamiento y cancelación de su personalidad jurídica. Se reforma también el EFR (77), y se crea al Consejo Supremo Electoral, integrado por tres miembros nombrados, no por el «Consejo del Pueblo», sino por la Corte Suprema de Justicia (78).

Las elecciones generales formaban parte del plan de Gobierno adoptado en San José-Costa Rica en junio de 1979. No obstante, en 1980, la Dirección Nacional del FSLN emitió un comunicado donde expresaba que «democracia significa participación de los trabajadores en la dirección de fábricas, haciendas, cooperativas y centros culturales. En síntesis democracia es intervención de las masas en todos los aspectos de la vida social» (79). En consecuencia, se anunciaba «que la JGRN continúe en el poder hasta 1985, ya que el grado de destrucción económica, social y moral del país no se puede reconstruir antes de 1985». El comunicado reafirmaba dónde radicaba el poder del Gobierno revolucionario (80).

La Junta de Gobierno, siguiendo las directrices de la Dirección Nacional, emitió el decreto n.º 513, a través del cual estableció para 1985 la celebra-

(74) El embargo, decretado en mayo de 1985, significó, entre otras cosas, la prohibición absoluta de importaciones y exportaciones desde y hacia Nicaragua. Para más información véase el núm. 47 (1985) de la *Revista Envío*.

(75) En los meses de abril a junio de 1986, el presidente Reagan logró persuadir al Congreso Norteamericano para la aprobación de cien millones de dólares en armas y ayuda humanitaria (ropa, alimento y medicinas) para los «Contra», agrupados en la Unión Nacional Opositora. Su líderes eran Alfonso Róbelo y Arturo Cruz, exmiembro de la Junta de Gobierno. Un análisis detallado de los acontecimientos en el núm. 49 (1985) de la *Revista Envío*. Por su parte, Poza (1988): 211 señala que entre 1985-1987 murieron, como consecuencia de la guerra, más de doce mil personas entre civiles y militares.

(76) *Gaceta* n.º 210, de 13 de septiembre de 1983.

(77) *Gaceta* n.º 40, de 24 de febrero de 1984.

(78) Véase el art. 4 de la Ley Electoral, *Gaceta* n.º 63, de 28 de marzo de 1984.

(79) El comunicado se encuentra disponible en el diario *Barricada* de 24 de agosto de 1980.

(80) El COSEP emitió un comunicado llamando a la reflexión e indicaba en el punto II «que la JGRN dejó de ser pluralista y de unidad nacional» y que la prórroga de la convocatoria electoral no tenía «justificación alguna». Ver diario *La Prensa* de 11 de noviembre de 1980.

ción de elecciones generales (81). No obstante, la Junta, mediante el decreto n.º 1400, adelantó el proceso electoral con el propósito de hacer frente a la agresión permanente de Ronald Reagan, que buscaba su reelección (82). De esta manera se fijó el 4 de noviembre de 1984 para que los nicaragüenses acudiesen a las urnas con el fin de elegir, por un período de seis años, al presidente y vicepresidente de la República, y elegir, a la vez, por el mismo período, a noventa y seis representantes que conformarían la Asamblea Nacional, una Asamblea que tendría, durante sus dos primeras legislaturas, funciones constituyentes.

A mediados de 1980, la oposición burguesa había roto los lazos de unidad nacional por considerar que el FSLN se alejaba de los compromisos asumidos. Demandaban desde los inicios de la revolución la participación política en las urnas como la única base de legitimidad del poder. Los sandinistas, por su parte, alegaban que el pueblo participaba en el Gobierno a través de sus organismos de masas y de otras instancias del poder popular (83).

La convocatoria electoral obedeció, en palabras del comandante Bayardo Arce, miembro de la Dirección Nacional, «a la situación de guerra que nos ha planteado Estados Unidos»; de lo contrario «sería absolutamente desfasados en términos útiles (...). Entonces, las elecciones desde nuestra óptica resultan pues, estorbosas, como nos resulta estorbosas otra serie de cosas que conforman la realidad del país» (84).

El proceso electoral se realizó bajo estado de emergencia nacional. Sin embargo, se restableció la vigencia de la libertad de circulación, libertad de expresión, de reunión y manifestación (85). El FSLN, con el 66,8 %, equivalente a 735.967 votos, se alzó con la victoria en las urnas (86). Fue electo como presidente Daniel Ortega y como vicepresidente Sergio Ramírez. Obtuvieron sesenta y un representantes para la Asamblea Nacional. La

(81) *Gaceta* n.º 213, de 17 de septiembre de 1980.

(82) Decreto de convocatoria electoral, *Gaceta* n.º 40, de 24 de febrero de 1984. Un análisis detallado de la guerra de baja intensidad de Estados Unidos contra Nicaragua en BERNÍTEZ, LOZANO y BERMÚDEZ (1987).

(83) Las organizaciones de masas fueron concebidas como los pilares del poder revolucionario. Ver NÚÑEZ TÉLLEZ (1980).

(84) Durante una reunión con el Partido Socialista Nicaragüense, fue gravado el comandante Bayardo Arce. El discurso fue reproducido íntegramente (esta accesible en la red) por diario *Vanguardia* de Barcelona, 31/07/84, pp. 3, 8 y 9.

(85) *Gaceta* n.º 145, de 26 de julio de 1984.

(86) Los resultados de las elecciones fueron de 1.551.597 ciudadanos inscritos: votos depositados 1.170.142; votos válidos 1.098.933; abstenciones 381.455; suma total de partidos de oposición 348.472. Véase, Consejo Supremo Electoral, elecciones de 1984. Para el análisis de los resultados electorales, consúltese el núm. 46 (1985) de la *Revista Envío*. El proceso electoral con todos los detalles en CLOSE y MARTI I PUIG (2009).

hegemonía sandinista en el Poder Legislativo, revestido también de Poder Constituyente, era determinante para constitucionalizar los tres principios del gobierno revolucionario: economía mixta, pluralismo político y, en el plano exterior, el de no alineamiento internacional.

VIII. DEL ESTATUTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Concluido el proceso electoral, se inicia en Nicaragua una nueva etapa en materia política, económica e internacional y, sobre todo, una nueva experiencia normativa. Con la constitución de la Asamblea Nacional, el 9 de enero de 1985, se disuelve el Consejo de Estado. La principal tarea del Poder Legislativo era la elaboración de la Constitución política que, en palabras del comandante Bayardo Arce, «sentaría las bases político-jurídicas para el avance de la construcción del socialismo» (87).

Con la reforma del EFR (88), se previó en su artículo 32, que el EFR y el EDGN siguieran teniendo validez jurídica, en lo «conducente», en tanto no se promulgara la Constitución. También establecía que la Asamblea Nacional –en lo sucesivo AN–, mediante «decreto», definiera el procedimiento para la aprobación de leyes ordinarias y el correspondiente para discutir y votar la Constitución política (art. 28). El mismo artículo suprime las facultades legislativas del Poder Ejecutivo en los siguientes términos: «El Presidente de la República ejercerá el Poder Ejecutivo y tendrá las mismas facultades de la Junta de Gobierno de reconstrucción nacional mientras no se promulgue la Constitución política. Se exceptúan las facultades legislativas que son definida en este mismo artículo».

A nuestro entender, la supresión de las facultades legislativas al Ejecutivo –debido al lapsus que claramente figura en el texto legal señalado–, llevó a un vacío legal. En el transcurso de cuatro meses, hasta la aprobación del Estatuto General de la Asamblea Nacional (15 de abril de 1985), el Presidente de la República dictó siete decretos leyes y trece decretos ejecutivos, manteniendo como fundamento legal el artículo 10 del EFR y el artículo 27 del ECE que, en teoría, habían sido derogados por el decreto n.º 1399, de 24 de febrero de 1984. Los decretos ejecutivos abarcaron desde aprobación de contratos de préstamo (89),

(87) Diario *Vanguardia* de Barcelona, 31/07/84, p. 9.

(88) *Gaceta* n.º 40, de 24 de febrero de 1984.

(89) *Gaceta* n.º 38, de 22 de febrero de 1985.

hasta la reforma de una ley (90). Por su parte, los decretos leyes se referían a temas tales como la adición de normas a una ley orgánica (91) y o la aprobación de una nueva ley (92). Para la aprobación del Estatuto General de la Asamblea Nacional –en lo sucesivo EGAN– se mantuvo como fundamento legal el Estatuto del Consejo de Estado y su reglamento interno (93). El funcionamiento del órgano legislativo también se reguló por un reglamento interno publicado en la *Gaceta* n.º 176, de 16 de septiembre de 1985.

Con todo, el nuevo estatuto parlamentario supone un paso más en el proceso de institucionalización política y jurídica. El estatuto significó por un lado, un cambio fundamental en relación con la legislación precedente, y por otro, dibuja un nuevo esquema de separación de funciones.

IX. LA FORMACIÓN DE LA LEY EN EL ESTATUTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL Y EN EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Tenían iniciativa de ley el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, en materia de su competencia. Las iniciativas presentadas por aquéllos pasaban directamente a Comisión. No obstante, en casos de urgencia, las iniciativas del Ejecutivo podían someterse de inmediato a debate y aprobación por el presidente de la Asamblea Nacional. Por otro lado, también los asambleístas podían presentar iniciativas de ley, con el respaldo de cinco firmas (94). Sin embargo, para enviarlas a la comisión correspondiente, se requería la necesaria aprobación del plenario (art. 29-34 del EGAN).

Se crearon comisiones parlamentarias permanentes y especiales. Las primeras conocían los proyectos de ley en materia de su competencia y se formaban por el número de miembros que designara el presidente (art. 19 del EAN y art. 35 del RIAN). En las discusiones debía procurarse «la unanimidad» o, al menos, «el consenso». Disponían de un plazo de 10 días para

(90) *Gaceta* n.º 72, de 18 de abril de 1985.

(91) *Gaceta* n.º 22, de 30 de enero de 1985.

(92) *Gaceta* n.º 53, de 15 de marzo de 1985.

(93) Así lo prescribió el art. 8 de la norma de transición de los poderes, *Gaceta* n.º 3, de 4 de enero de 1985.

(94) Conviene señalar que el estatuto eliminaba cualquier intento de transfuguismo al prescribir en el art. 22 que «en ningún caso, los representantes pueden integrarse a fracciones parlamentarias distintas a las del partido político a través del cual fueron electos». El derecho a formar grupos parlamentarios no era atribuido a los representantes sino al partido político que abstuviese, en las elecciones, un mínimo de 4 representantes.

emitir su dictamen. Los dictámenes de mayoría, o en su caso de minoría, se presentaban con setenta y dos horas antes de iniciarse las sesiones en la Secretaría de la AN. Se discutía en el plenario el dictamen de mayoría y si era rechazado se sometía a discusión el de minoría (arts. 35 al 41 del RIAN y arts. 32-34 del EGAN).

El presidente de la República disponía de un plazo de quince días para hacer uso del veto. Pasado el término indicado, el presidente de la Asamblea Nacional procedía a promulgar la ley. La Asamblea Nacional, como órgano de control, podía rechazar el veto del Ejecutivo con el 60 % de los votos de los representantes presentes. En este caso, procedía a publicar y sancionar la ley en la Gaceta (art. 40 al 43 del EGAN).

X. LAS CATEGORÍAS NORMATIVAS EN EL ESTATUTO GENERAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Con la entrada en vigor del Estatuto General de la Asamblea Nacional nace, en el artículo 25, una nueva categoría jurídica: Los «decretos ejecutivos con fuerza de ley». En esencia, se seguían las pautas del art. 27 del Estatuto del Consejo de Estado, cuando la Junta de Gobierno aprobaba ante sí ciertas materias (idénticas a las prescritas en el art. 25) sin someterlas al Consejo de Estado. El presidente de la República continuaba entonces habilitado para dictar, repetimos, con una nueva categoría jurídica decretos con valor de ley en todos aquellos asuntos relativos a convenios económicos o políticos de carácter internacional, en temas fiscales y administrativos y, por último, la Ley de Presupuesto.

En cuanto a los decretos administrativos y fiscales hay que puntualizar dos cuestiones. Primero. Que en la organización y competencia de los ministerios, entes autónomos y gubernamentales, los operadores políticos nicaragüenses entendieron como una auténtica reserva los decretos ejecutivos con valor de ley, a pesar de que a la luz de las disposiciones estatutarias –que nada dicen al respecto– la ley también podía entrar a regular en estas materias. Segundo. Que dentro de la lógica de los parlamentarios nicaragüenses, al habilitar al presidente a normar, aunque de manera muy ambigua, en todas aquellas cuestiones relacionadas con la administración, pues consecuentemente lo habilitaron para dictar decretos con valor de ley en materia fiscal para financiar esa administración pública. Pero nunca, a nuestro juicio, podía crear ningún tipo de impuestos. Opinión, sin embargo, bastante discutible porque la infortunada disposición estatutaria no establece ningún tipo de reserva de ley para crear o suprimir impuestos. Lo cierto es que, ya sea por

las labores constituyentes o porque entendió como una auténtica reserva los decretos administrativos y fiscales, la Asamblea Nacional no entró a regular estas materias. Fueron, en cambio, los decretos ejecutivos con valor de ley los que regularon la organización de la administración pública, estableciendo consigo tasas, precios públicos e incluso llegaron a crear todo tipo de impuestos (95).

También se efectuó una interpretación extensiva de los decretos administrativos. Ya no solo estaban llamados a crear o suprimir entidades estatales, dotarlas de competencias, etc., sino que su ámbito de acción fue más amplio. Se extendieron, entre otros, al ámbito monetario (96), laboral (97), militar (98), mercantil (99), construcción e infraestructura (100), bancario (101), agropecuario (102) e incluso al ámbito judicial (103).

Por otro lado, se continuó con la tradición de dictar leyes con la nomenclatura de «orgánicas» aduciendo materia administrativa (104). Al respecto de estas leyes, importa decir que en este período, al igual que sucedió en 1979-1984, no existió ninguna rigidez formal para su aprobación o modificación (105). Es más, el Estatuto de la Asamblea Nacional no contempla en el procedimiento legislativo las «leyes orgánicas». Su denominación, si bien sugiere que son leyes reguladoras de órganos, se empleó para darles un especie de valor, desde luego no jerárquico, como fue por ejemplo el caso

(95) Véase, entre otros, Ley de Impuestos sobre Timbre, *Gaceta* n.º 229, de 28 de diciembre de 1985 y los impuestos sobre la patentes de licores, *Gaceta* n.º 71, de 14 de abril de 1986.

(96) Derogación de la Ley sobre la Salida e Ingreso del País de Moneda Nacional, *Gaceta* n.º 142, de 29 de julio de 1985.

(97) Ley Creadora del Sistema Nacional de Capacitación, *Gaceta* n.º 199, de 16 de septiembre de 1986.

(98) Reforma a la Ley Creadora de los Grados de Honor, Cargo y Grado Militar, *Gaceta* n.º 193, de 8 de septiembre de 1986.

(99) Ley Creadora de Registro a los Consumidores, *Gaceta* n.º 16, de 23 de septiembre de 1985.

(100) Ley Reguladora de la Actividad de Diseño y Construcción, *Gaceta* n.º 263, de 1 de noviembre de 1986.

(101) Reforma a la Ley de Consolidación del Sistema Bancario, *Gaceta* n.º 23, de 1 de febrero de 1986.

(102) Ley de Defensa al Patrimonio Ganadero de Nicaragua, *Gaceta* n.º 23, de 1 de febrero de 1986.

(103) Se suspenden en el territorio nacional términos judiciales, *Gaceta* n.º 276, de 17 de diciembre de 1986.

(104) Ley Orgánica del Ministerio de la Construcción, *Gaceta* n.º 32, de 13 de febrero de 1986.

(105) Esta tradición viene impuesta desde la revolución liberal de Zelaya de 1893. Consulte, Ruiz Guerrero (2013): 208-210.

de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Apoyo a los Combatientes Sandinistas (106). Tampoco el estatuto ni el reglamento interno de la Asamblea Nacional hacían ninguna referencia a la clásica potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Sin embargo, de la lectura de las gacetas se observa que tanto los decretos con valor de ley del Presidente (107), como las leyes ordinarias aprobadas por la Asamblea Nacional (108) habilitaron, ya sea al presidente de la República o, en su defecto, a un ministro del Estado, para emitir reglamentos.

La Asamblea Nacional, durante receso legislativo, podía delegar sus facultades legislativas al presidente de la República. Se exceptuaban facultades constituyentes y lo relativo a los códigos de la República (art. 24.13 del EGAN). En este período solo existió un caso de delegación legislativa al Ejecutivo. No obstante, el presidente de la República entendió que, producto de la delegación legislativa, no dictaba normas con la categoría jurídica de «decreto ley» sino de «ley». Al menos así se puede leer en la Ley de Reforma Agraria, *Gaceta* n.º 8, de 13 de enero de 1986 (109).

La Asamblea Nacional, en este período, ejerció una escasa producción normativa. Los representantes se centraron más en las labores constituyentes que en las ordinarias. Así se muestra con la aprobación de trece leyes en 1985 y ocho en 1986. Ello es más evidente si lo comparamos con la producción normativa del presidente de la República, con trece decretos leyes en 1985 y treinta y cinco en 1986. A esto hay que añadir los sesenta decretos ejecutivos que comprendían, entre otros efectos, modificación de leyes (110), de reglamentos (111) y ratificación de empréstitos (112).

Por otra parte, el Presidente, conforme a las causales de las disposiciones estatutarias del art. 26, podía decretar el estado de emergencia (113). El esta-

(106) *Gaceta* n.º 155, de 16 de agosto de 1985.

(107) Ley Creadora de los Registros de los Consumidores, *Gaceta* n.º 16, de 23 de enero de 1986.

(108) Ley Creadora de la Orden José de Marcoleta, *Gaceta* n.º 88, de 5 de abril de 1986.

(109) De la búsqueda efectuada para la elaboración de este artículo, no encontramos la gaceta donde la Asamblea Nacional delegue al presidente sus facultades legislativas. Sin embargo, en la ley que apuntamos, el presidente señala que la dicta en virtud del art. 24.13 del estatuto. Por otro lado, no fue hasta el dieciocho de octubre de 1993 que la Corte Suprema de Justicia en la sentencia n.º 78 estableció que «cuando el Poder Ejecutivo dicta leyes por delegación del Poder Legislativo, esos actos jurídicos se titulan o llaman Decretos-Leyes».

(110) Reforma a la Ley de Aranceles Consulares, *Gaceta* n.º 72, de 18 de abril de 1985.

(111) Reforma al reglamento de la Ley de Placas, *Gaceta* n.º 80, de 24 de abril de 1986.

(112) Con la República socialista de Checoslovaquia, *Gaceta* n.º 111, de 13 de junio de 1986.

(113) En caso de guerra, de catástrofe o bien cuando por otra circunstancia lo exigiese la defensa y la seguridad de la nación.

tuto ordenaba que el decreto «deberá ser ratificado por la Asamblea Nacional en un plazo no mayor a 90 días». Sin embargo, de la lectura de las gacetas se observa que los representantes, en contra de lo establecido en su estatuto, no solo «ratificaban» como se prescribía en su ley interna, sino también «modificaban» el decreto del estado de emergencia (114). Hay que añadir que el Presidente de la República, durante el estado de emergencia, «podrá», prescribía el artículo 27 del estatuto, «asumir las facultades legislativas». Lo que denota una situación que podía o no darse, pero que radicó esencialmente en la discrecionalidad del presidente (115).

Es evidente que, a lo largo de este período el Presidente de la República monopolizó la producción normativa, probablemente por la situación de guerra en la que se encontraba el país, y que, al igual que la Junta de Gobierno, fue el principal referente del poder normativo, pero también es cierto que se dibujaban instituciones y contrapesos que, tímidamente, se deslizaban hacia un planteamiento más coherente con una estructura de tipo constitucional.

XI. REFLEXIONES FINALES

La historia política de Nicaragua, con gobiernos civiles o con dictaduras, estuvo siempre dominada por la oligarquía tradicional, de lo que fue fiel reflejo las llamadas «paralelas históricas» entre liberales y conservadores, herencia a su vez de la cultura del colonialismo, sostenida por España, Inglaterra y Estados Unidos. La intervención norteamericana en Nicaragua a lo largo del siglo xx ha dejado a su paso consecuencias funestas, siempre en función de sus intereses políticos y económicos, mediante ocupaciones militares (1910-1933) o nutriendo hasta el último momento las estructuras de poder del estado somocista (1934-1979).

La alianza de los sandinistas con los sectores representativos de la burguesía opositora a Somoza Debayle fue la causa principal de la caída del

(114) Decreto que ratifica y modifica el decreto n.º 128 del estado de emergencia nacional, *Gaceta* n.º 130, de 31 de octubre de 1985.

(115) El decreto de estado de emergencia se dictó en este período por el termino de un año, *Gaceta* n.º 215, de 8 de noviembre de 1985. Se ratificó y modificó en dos ocasiones, *Gaceta* n.º 130, de 31 de octubre de 1985, y *Gaceta* n.º 215, de 8 de noviembre de 1985. El decreto también se prorrogó por un año más, *Gaceta* n.º 236, del 29 de octubre de 1986. Como se sabe, a causa del conflicto armado de la «Contra» y de los sandinistas, las tareas constituyentes se desarrollaron en un completo estado de emergencia. Es más, el mismo día que entró en vigencia la Constitución se dictó estado de emergencia, *Gaceta* n.º 17, de 23 de enero de 1987. Fue derogado por la ley publicada en la *Gaceta* n.º 267, de 14 de noviembre de 1987.

régimen, en julio de 1979. La legitimidad de la revolución radicó en un gobierno de coalición de unidad nacional. Esta unidad solo se mantuvo por nueve meses. Esto es comprensible porque la confluencia de los sandinistas con la burguesía no nació del consenso social, sino de un proceso de ruptura.

La conformación inicial de la Junta de Gobierno reflejaba la alianza pluriclasista de las fuerzas que se opusieron a la dictadura somocista. En este punto radicó la esperanza de los Estados Unidos de frenar la radicalización del proceso revolucionario. Pero tal perspectiva se frustró. A partir de la renuncia de Alfonso Róbelo y Violeta de Chamorro, los Estados Unidos justificaron el financiamiento de la «contrarrevolución» que, ni tan siquiera el triunfo electoral de Daniel Ortega como Presidente, con el 67% de los votos en las elecciones de 1984, pudo evitar. Por otro lado, Nicaragua se situó de lleno en el conflicto que marcaba la geopolítica de la guerra fría: Los países del bloque soviético sostenían la revolución sandinista; Washington financiaba a la «contrarrevolución» por considerar que Nicaragua era una amenaza a la paz centroamericana.

A pesar de que las fuerzas antisomocistas que accedieron al poder se plantearon instaurar un gobierno democrático y pluralista (como las propias bases programáticas del FLN establecían), la dinámica política derivó en un proceso de concentración de poder en torno a las nacientes instituciones revolucionarias. Y a pesar de que se dibuja un sistema de distribución de funciones entre el ejecutivo (Junta de Gobierno), el órgano representativo (Consejo de Estado) y judicial, un análisis detenido lleva a la conclusión de que la Junta de Gobierno, fue el centro indiscutible de poder, fuente suprema de la legalidad y fundamento último de la legitimidad en el Estado nicaragüense. Los demás poderes del Estado revolucionario se subordinaron a la Junta de Gobierno en una suerte de jerarquía militar, con tintes dictatoriales. La Junta, simplemente, ejecutaba las directrices emanadas de la «Dirección Nacional» estructurada por los «nueve comandantes», que respondían a las tres tendencias principales del frente sandinista.

Tal situación, justificada para el sandinismo por la intervención norteamericana en apoyo de la «contra», arrastró consigo notables incoherencias y una confusión completa de los instrumentos jurídicos involucrados. De hecho, la institucionalización de la revolución, antes de desembocar en la Constitución política de 1987 lleva el estigma de ese periodo de confusión y arbitrio.

La revolución sandinista dejó como herencia, entre otras cosas, síntomas de cambios en el sistema político. Permitted que Nicaragua se sumara a *la tercera ola democratizadora*. Destruyó un orden e instaló otro nuevo, en medio de un proceso de cambio político no lineal, sino plagado de avatares y con-

tradiciones. Con la entrada en vigor de la Constitución, 9 de enero de 1987, los sandinistas, alentados por la experiencia de la etapa preconstitucional constitucionalizaron lo que ya venían gestando desde el triunfo de la revolución. Se consagró en la Constitución la confusión Estado-Partido-Ejército, el instituto de la delegación legislativa, la facultad del presidente de la República para dictar la ley de presupuesto; presentar de manera exclusiva ternas de candidatos a los distintos poderes del Estado; la facultad de decretar el estado de emergencia sin control parlamentario a posteriori; la facultad de dictar decretos ejecutivos con fuerza de ley en materia fiscal y administrativa. Estos decretos desarrollaron una legislación paralela a la ordinaria, entre otros. Esto dio origen a un presidencialismo reforzado que hizo prevalecer la concentración de poderes en beneficio del presidente y que llegó a debilitar las orbitas respectivas de los demás poderes.

La Constitución no aclaró el problema de la validez jurídica de los decretos aprobados en la etapa preconstitucional. El constituyente, pues, no otorgó a la Asamblea Nacional, como máxima expresión de la soberanía, la facultad de ratificar los más de dos mil decretos, publicados por la Junta de Gobierno, para que sus disposiciones continuaran vigentes.

Tampoco la Corte Suprema de Justicia, como guardián de la Constitución, se pronunció al respecto. Somos de la opinión de que si en aquel momento la Corte hubiese establecido un criterio uniforme para resolver el problema de la validez de estos decretos, se habrían solventado los defectos congénitos de las categorías normativas en el sistema constitucional nicaragüenses. En cambio, el presidente de la República, a través de los decretos con fuerza de ley, fue quien llegó a derogar, reformar o bien a decidir sobre la validez o no de aquellos. Contexto que solo trajo consigo más confusión. Ahora bien, la primera administración constitucional de Daniel Ortega y tres años más tarde Violeta de Chamorro se regularon para el desempeño de sus funciones por la misma Constitución. No obstante, las categorías jurídicas emitidas tanto por el presidente de la República como por el Parlamento sufrieron, en ambos períodos, transformaciones importantes, que sería interesante analizar, pero que requeriría de otro estudio específico.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ LEJARZA, Emilio (1958): *Las constituciones de Nicaragua*, Madrid, ediciones cultura hispánica.
- ÁLVAREZ MONTALVÁN, Emilio (2008): *Cultura Política Nicaragüense*, Managua, editorial Hispamer, pp. 160-172.

- BENÍTEZ, Raúl; LOZANO, Lucrecia, y BERMÚDEZ, Lilia (1987): *EE.UU. contra Nicaragua. La guerra de baja intensidad en Centroamérica*. Madrid, Editorial revolución. pp. 9-47.
- BORGE MARTÍNEZ, Tomas (1989a): *La paciencia impaciencia*, Managua, editorial Vanguardia. pp. 131-258.
- (1989b): *Carlos el amanecer dejó de ser una tentación*. Comité Zuliciano de solidaridad con Nicaragua. Maracaibo, pp. 103-106.
- CEPAL (1972): Daños y repercusiones del terremoto de la ciudad de Managua a la economía nicaragüense.
- CHRISTIAN, Shirley (1985): *Nicaragua: Revolution in the family*, New York, Random House Inc.
- CLOSE, David (1988): *Nicaragua, Politics, Economics and Society*, Frances Pinter, Londres.
- CLOSE, David y MARTI PUIG, Salvador (eds) 2009. *Nicaragua y el FSLN (1979-2009) ¿Qué queda de la revolución?* Barcelona, editorial Bellaterra, pp. 16-20.
- COX, Jack (1980): *Nicaragua Betrayed*, Boston, Western Islands Pub.
- DIARIO ABC, 8 de noviembre de 1989. Entrevista a Violeta Barrios de Chamorro.
- DIARIO *Barricada*, 21 de julio de 1980. Planteamiento de la reforma agraria en el discurso de Daniel Ortega en el primer aniversario de la revolución.
- 24 de agosto de 1980. Comunicado de la Dirección Nacional del FSLN sobre las elecciones.
- 01 de abril de 1981. Arturo Cruz es nombrado Embajador de Nicaragua ante la Casa Blanca.
- 11 de abril de 1981. Moisés Hassan es nombrado Ministro de Construcción.
- DIARIO *El País*, 21 de enero de 1979. Entrevista a Tomás Borge Martínez.
- 19 de julio de 1979. Somoza Abandona Nicaragua en compañía de sus colaboradores directos.
- DIARIO *La Prensa*, 27 de enero de 1978. Nicaragua demanda el esclarecimiento del asesinato de Pedro Joaquín Chamorro.
- 11 de noviembre de 1980. Los empresarios aglutinados en el COSEP demandan el cumplimiento de los acuerdos de unidad nacional.
- 20 de agosto de 2007. La sesión especial de 1978 en el palacio nacional.
- DIARIO *Vanguardia* de Barcelona 31 de julio de 1984. El Comandante Bayardo Arce afirma que se va implementar el marxismo-leninismo y el partido único. pp. 3, 8 y 9.
- DÍAZ LACAYO, Aldo (2002): *Gobernantes de Nicaragua (1821-1979). Guía para el estudio de sus biografías políticas*, Managua, editorial Aldila.
- ESGUEVA GÓMEZ, Antonio (1995): *Recopilación de las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, Managua, editorial el amanecer.
- (2000): *Recopilación de las constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Managua, IHNCA-UCA.
- EUGARRIOS, Manuel (1980): *Dos., Uno., Cero. Y la sesión había comenzado. 45 horas con la muerte*. Managua, Gráficas de Cruz Flores, p. 38.
- FONSECA AMADOR, Carlos (1981): *Bajo las banderas del sandinismo, texto políticos*, Managua, editorial nueva Nicaragua.
- GOBAT, Jean-Michel (2006): *Confronting the American Dream: Nicaragua Under U.S. Imperial Rule*, Durham, Duke University Press, pp. 358-395.
- GUIDO MARTÍNEZ, Clemente (2007): *Historia del Poder Ejecutivo en Nicaragua (1527-2007)*, Managua, Lea Grupo Editorial.
- KISSINGER, Henry (1984): *Informe de la Comisión presidencial bipartita de los estados unidos sobre centroamericana*, Barcelona, planeta, p. 169
- LÓPEZ, Julio; NÚÑEZ, Orlando, y CHAMORRO, Fernando (1980): *La caída del somocismo y la lucha sandinista en Nicaragua*, San José, editorial EDUCA.

- LOZANO, Lucrecia (1985): *De Sandino al triunfo de la revolución*, México, editorial Siglo XXI.
- MACAULAY, Neill (1967): *The Sandino Affair*, Chicago, Edit. Quadrangle Books.
- MARENCO, Eduardo (2008): *Nicaragua: Entre el patrimonialismo de los Somoza y la corrupción de Alemán*, Managua, Fondo editorial CIRA.
- MARTÍ I PUIG, Salvador (2009): «Mutaciones orgánicas, adaptación y desinstitucionalización partidaria: El caso del frente sandinista de liberación nacional, 1980-2006», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 143, pp. 101-129.
- (2012): *La revolución enredada*, Salamanca (edit.) Salvador Martí.
- (2013): *Tiranías, rebeliones y democracia: Itinerario políticos en América Central*, Salamanca (edit.) Salvador Martí.
- MILLET, Richard (1977): *Guardians of the Dynasty*, New York, Edit. Maryknoll.
- MIRANDA BENGOCHEA, Bonifacio (2007): *El parlamentarismo Sui Generis. Régimen político, reformas constitucionales y corrupción*, complejo grafico TMC.
- NITLÁPAN-ENVÍO (1981): «Crecen las tensiones entre Nicaragua y Estados Unidos», *Revista Envío*, núm. 7, www.envio.com.ni
- (1985): «Las elecciones que Reagan quiere enterrar», núm.46
- (1985): «Hora del embargo hora de la solidaridad», núm. 47.
- (1985): «Luz Verde o terrorismo», núm. 49.
- NÚÑEZ TÉLLEZ, Carlos (1980). *El papel de las organizaciones de masas en el proceso revolucionario*. Managua, secretaria nacional de propaganda y educación política, FSLN.
- ORTEGA SAAVEDRA, Humberto (1981): *Sobre la insurrección*, la Habana, editorial de ciencias sociales.
- Programa Histórico del FSLN (1981). Departamento de propaganda y educación política.
- RAMÍREZ, Sergio (1974): *El pensamiento vivo de Sandino*, San José, editorial EDUCA.
- RUIZ GUERRERO, Manuel (2009): *Crónicas del movimiento universitario nicaragüense, 1934-1979*, León, Editorial universitaria, Unan-León.
- (2013): «Las fuentes del derecho en los orígenes del constitucionalismo nicaragüense: Constitución y ley», *Anuario de derecho parlamentario, Corts Valencianes*, n.º 27, pp. 197-229.
- SELSER, Gregorio (1960): *Sandino General de Hombres Libres*, imprenta nacional de Cuba, la Habana. Vol. I y II.
- SOMOZA, Anastasio (1936): *El verdadero Sandino o el diamante de la Segovia*, Managua, Tipografías Róbelo.
- TIRADO, Víctor (1979): *El pensamiento político de Carlos Fonseca*, Managua, secretaria de propaganda y educación política, FSLN.
- (1989): *Sandino y la doctrina de la liberación nacional*, Managua, editorial vanguardia.
- TORREZ-RIVAS, Edelberto (2011): *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, Guatemala, F&G Editores, pp. 337-374.
- TÜNNERMAN, Carlos (1979) «Orígenes de la dictadura dinástica de los Somozas», *Anuario de la Universidad de Costa Rica*, n.º 15, pp. 65-79.
- VAN EEUWEN, Daniel (1994): «Nicaragua», en Alaián Rouquié: *Las fuerzas políticas en América central*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, pp. 173-231.
- WEBER, Henri (1981): *Nicaragua. The Sandinista Revolution*, Londres, editorial Verso.
- WHEELOCK, Jaime (1979): *Imperialismo y dictadura*, México, litografía ingramex.

