

# **Reforma constitucional en Nicaragua (1987-2011): La paradoja del jinete y la cabalgadura**

**Raquel Pérez Márquez<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Tesis doctoral presentada en el Programa de Doctorado “Procesos Políticos Contemporáneos” del Departamento de Derecho Público (Universidad de Salamanca) bajo la dirección del Dr. Manuel Alcántara Sáez.

N

342.03

P438 Pérez Márquez, Raquel

Reforma constitucional en Nicaragua  
(1987-2011) : la paradoja del jinete y la  
cabalgadura / Raquel Pérez Márquez. --  
1a ed. -- Managua : Facultad de Ciencias  
Jurídicas-UCA, 2015  
536 p.

ISBN 978-99924-932-0-5

1. REFORMAS CONSTITUCIONALES-  
NICARAGUA (1987-2011) 2. NICARAGUA-  
POLITICA Y GOBIERNO, [1987-2011]  
3. ANALISIS

**Colección a cargo de:**

*Dr. Manuel Aráuz Ulloa*

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas

*Dra. María Asunción Moreno Castillo*

Responsable de Investigación y Publicaciones

*Msc. Eymi Esquivel Avendaño*

Asistente de Investigación y Publicaciones

© Facultad de Ciencias Jurídicas  
Universidad Centroamericana (UCA)  
Rotonda Rubén Darío, 150 metros al oeste  
Managua – Nicaragua  
Apartado postal: 69  
[http:// fcj.uca.edu.ni](http://fcj.uca.edu.ni)  
Correo electrónico: [investigacionfcj@ns.uca.edu.ni](mailto:investigacionfcj@ns.uca.edu.ni)

**Diseño:**

Eduardo Herrera Scott

**Diagramación:**

Miguel Beteta García

**Impresión:**

Imprenta Comercial La Prensa  
Managua, Nicaragua. Marzo 2015

**Derechos reservados:**

No se permite la reproducción total o parcial de la presente obra sin la autorización escrita de la Facultad de Ciencias Jurídicas y únicamente para fines académicos.

Las ideas expresadas en el presente libro son de responsabilidad exclusiva de su autora y no reflejan necesariamente la opinión del cuerpo editorial y la Universidad Centroamericana.

## Prólogo

Es para mí un motivo de enorme satisfacción prologar este libro de Raquel Pérez sobre las reformas constitucionales que se han llevado a cabo en Nicaragua desde 1987 hasta nuestros días. La razón es simple. Se trata de una obra de excelente calidad y de gran interés tanto para los estudiosos del devenir político-constitucional de Nicaragua como para los ciudadanos nicaragüenses en general. Tuve ya la oportunidad de conocer una primera versión de este trabajo de investigación cuando formé parte del tribunal que en la Universidad de Salamanca lo evaluó con la máxima calificación como tesis doctoral. Aprovecho la ocasión para felicitar al director de la tesis, el profesor Manuel Alcántara, y al conjunto del área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca por su fructífera labor investigadora sobre los sistemas políticos de América Latina.

El tiempo transcurrido desde la defensa de la tesis doctoral (julio de 2012) hasta el momento de la publicación del presente libro ha permitido, por un lado, perfeccionar la redacción del trabajo original dotándolo de una mayor agilidad expositiva y precisión técnico-jurídica y, por otro lado, sobretodo incorporar al final en las conclusiones una referencia a la reforma constitucional nicaragüense de 2014 que completa de manera coherente todo el relato anterior.

Se trata de una obra elaborada conforme a las pautas metodológicas de la Ciencia Política y en la que la dinámica de las instituciones (fundamentalmente el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo) y el punto de vista de los actores (partidos, entidades sociales y personalidades diversas) ocupan el centro del análisis. Como elemento integrante esencial de la estrategia investigadora de la autora merece subrayarse la realización de cincuenta y siete entrevistas en profundidad a una plural muestra de actores nicaragüenses de los diversos ámbitos (político, administrativo, cultural, social y académico, entre otros). La transcripción parcial de estas entrevistas confiere al libro un realismo y una intensidad vital muy destacables. Ahora bien, esta aproximación politológica al estudio de un fenómeno jurídico, como son las reformas constitucionales, se ha hecho en el presente caso con una consideración detallada y un tratamiento riguroso de las categorías jurídico-constitucionales. La combinación de estos dos aspectos metodológicos otorga al libro de Raquel Pérez una originalidad digna de ser tenida muy en cuenta y convierte su lectura en sumamente atractiva para los constitucionalistas.

Los diversos capítulos de la obra, que examinan una por una las principales reformas constitucionales de Nicaragua desde 1987, no suponen un trabajo meramente descriptivo sino que van preparando el terreno para unas conclusiones con un discurso propio de la autora. Éste se resume gráficamente en la paradoja del jinete y de la cabalgadura que sirve de subtítulo al libro. Con esta imagen se pretende subrayar que los impulsores de las reformas constitucionales en Nicaragua han actuado preferentemente con la lógica del jinete, es decir, pensando que ellos estarían siempre encima de la cabalgadura y que tales reformas debían servir sobre todo para su propio ejercicio del poder. Comparto sustancialmente esta conclusión de Raquel Pérez que puede expresarse también de otra manera: las reformas constitucionales en Nicaragua se han visto viciadas en muchos casos por un excesivo coyunturalismo político-partidista en lugar de venir guiadas por un consenso político al servicio del supremo objetivo de consolidar eficientemente un Estado Democrático. Seguramente, como se apunta también en el libro, la reforma constitucional de 1995 se aparta en muchos aspectos de esta nota dominante general.

En definitiva, por todos estos elementos y por muchos más no glosados en este prólogo el libro de Raquel Pérez es una gran contribución a los estudios sobre el constitucionalismo nicaragüense que debe servir de estímulo para que en Nicaragua se elaboren nuevos trabajos sobre el tema tanto desde la perspectiva de la Ciencia Política como de la del Derecho Constitucional.

Joan Vintró Castells  
Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Barcelona.  
Noviembre de 2014

## Agradecimientos

La realización de este libro después de varios años dedicados a observar los cambios experimentados en Nicaragua desde los inicios de la transición en 1990 no habría sido posible sin la colaboración de algunas personas e instituciones. En primer lugar, agradezco al profesor Diego Valadés el estímulo ofrecido a un proyecto aún en ciernes durante la asistencia al Diplomado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 2008. Por ello, y haber aprendido tanto de los docentes e investigadores del CEPC (además de su extraordinaria biblioteca jurídica) estoy sinceramente agradecida.

En segundo lugar, agradezco a mi director de tesis, el profesor Manuel Alcántara Sáez, el interés mostrado desde el principio, y su decidido apoyo para la obtención de una Beca de Formación Permanente en la Fundación Carolina, que permitió mi estancia de investigación durante los meses de septiembre a diciembre de 2009 en la Universidad Americana (UAM) con sede en Managua. Gracias a la atención de la decana de la Facultad de Diplomacia y Relaciones Internacionales de esta universidad, la profesora María Jesús Fuentes, pude adquirir un valioso material de campo, que ha orientado metodológicamente el peso de la balanza hacia un mejor conocimiento del discurso de los actores, que han intervenido en el ciclo de las transformaciones institucionales en los que todavía está inmerso el país centroamericano después de las elecciones generales de 2011.

Debo también una mención singular al profesor de la Universidad de Barcelona, Joan Vintró Castells, que me asistió con un renovado entusiasmo por la *“cuestión constitucional”* nicaragüense antes de mi partida a Managua en 2009, todas ellas de gran utilidad para acceder a la realidad de un país que hoy sigue debatiéndose entre la continuidad y el cambio en el proceso constitucional de las últimas décadas. La recepción amistosa de las investigadoras del Centro de Derechos Constitucionales en Managua, Ada Esperanza Silva y Azahalea Solís, ha sido un tributo a la dedicación de otros españoles que viajaron antes que yo a Nicaragua para dedicarle los mejores frutos de su trabajo intelectual.

Agradezco también al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), adscrito a la Universidad Complutense de Madrid (UCM), la obtención de una formación académica de calidad en los cursos de Doctorado correspondientes al Programa en *“América Latina Contemporánea”* durante el período académico 2003/2005, así como a

todas aquellas personas que a lo largo de los estudios de postgrado me han proporcionado las herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para entender los problemas de una región del mundo, que sigue siendo una motivación constante para el conocimiento en Ciencias Sociales.

El contacto regular con investigadores nicaragüenses ha facilitado la realización del trabajo desde España, tomando la distancia necesaria en el espacio y en el tiempo para amortiguar el golpe de tanta incertidumbre sin perder el ojo sobre la actualidad. Quiero agradecer la disponibilidad de las numerosas personas entrevistadas, que, en mayor o menor medida, desde su ámbito institucional (político, social, académico, cultural, o periodístico) han contribuido a ampliar el “zoom” del análisis con sus sugerencias y comentarios, contribuyendo, sin duda, a definir un rumbo más promisorio de la investigación final, entre ellos destaco a: Ángel Saldomando, Sofía Montenegro, Elvira Cuadra, Mauricio Zúñiga, Rosa Marina Zelaya, Violeta Granera, Reinaldo Balladares, Juan Carlos Gutiérrez, Karlos Navarro, Antonio Esgueva, Luís Humberto Guzmán, Orlando López, Luís Carrión, Félix Maradiaga, Manuel Aráuz, Carlos Arroyo, Omar García, Gabriel Álvarez, Alejandro Serrano Caldera, Carlos Tünnerman, Enrique Sáenz, Edmundo Jarquín, Arnaldo Zambrana, Víctor Hugo Tinoco, Dora María Téllez, Bonifacio Miranda, Eduardo Enríquez, Cairo Manuel López, Mónica Baltodano, Sergio Cuarezma, Saúl Lewites, Carlos Noguera, José Pallais, Indalecio Rodríguez, Adolfo Martínez Cole, María Eugenia Sequeira, Francisco Aguirre Sacasa, Iván Escobar Fornos, Pablo Ferrey, Fernando Caldera, Manuel Ortega Hegg, Roberto Cajina, Carlos Fernando Chamorro, Dionisio Marengo, José Antonio Alvarado, Antonio Lacayo, Arturo Cruz Sequeira, Alfredo César, M<sup>a</sup> Dolores Alemán, Roger Guevara-Mena, René Herrera y Enrique Bolaños Geyer.

También agradezco la amistad “nica” de Yálani Zamora, Carolina Caldera y, sobre todo, Daniela Krasteva y su hermosa casa en la Colonia Centroamérica de Managua. Añado aquí a dos antiguos compañeros de viaje: Enrique y Judith.

En último lugar, que, en realidad, es el primero de todos, dedico este trabajo a la generosidad de mi padre, Juan, con quien tengo la deuda de toda mi educación superior, a mi hijo Juan Marcelo, a mis hermanas Ruth y Rebeca, y, especialmente, a mi madre, Marga, y sus discos de Carlos Mejía Godoy y “*los de Palacagüina*”. No imaginé que un día elegiría este país tan inconstante para hacer este trabajo “y algo más”. A lo largo de la exposición, el lector podrá conocer algunos de los aspectos más interesantes del proceso constitucional

nicaragüense durante el período (1987-2011), como un estudio de caso extraordinariamente rico, y, por ello mismo, difícil de abordar en toda su complejidad sin caer en dudosas simplificaciones. Confío en que su lectura sea alentadora y pueda merecer la misma atención que ha motivado mi curiosidad durante todos estos años.

Raquel Pérez Márquez  
Huelva, noviembre de 2014





# Índice

Introducción .....	11
--------------------	----

## CAPITULO I

### LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1987:

#### LA DIMENSIÓN POPULAR DEL PROCESO CONSTITUYENTE

1. El argumento cualitativo: Constitución y Revolución (1979-1989) .....	36
--	----

## CAPITULO II

### LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1995: TRANSICIÓN

#### DEMOCRÁTICA Y LIBERALISMO ECONÓMICO

1. La revisión jurídica del procedimiento de reforma: La polémica Ley No. 173 ..74	
2. La reforma constitucional de 1995: Aspectos jurídicos .....	80
3. La Ley Marco para la Implementación de las reformas constitucionales .....	81
4. El contenido de la Ley No. 192 de reforma parcial de la Constitución .....	83
5. La reforma constitucional de 1995: Aspectos políticos .....	91
6. Los pactos con el FSLN: Los incentivos de la negociación.....	93
7. El argumento cualitativo: Constitución y Transición Democrática (1990-1995) ..99	
7.1. El escenario post-electoral de 1990: ¿Gobernar desde arriba o gobernar desde abajo? .....	99
7.2. ¿Quiénes hacen las reformas constitucionales de 1995? .....	125
7.3. El conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.....	151
7.4. ¿Reforma parcial o reforma total a la Constitución de 1987?.....	159
7.5. La aprobación de la Ley Marco No. 199 .....	164
7.6. La constitucionalización del sistema democrático.....	171

## CAPITULO III

### LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2000:

#### EL PACTO ORTEGA-ALEMÁN

1. Los preámbulos del pacto: Dos líderes y un destino.....	188
2. La Ley No. 330 de reforma parcial de la Constitución.....	191
3. El argumento cualitativo: El nuevo escenario político-constitucional de 2000... 198	
3.1. ¿Quiénes son los actores del pacto?.....	198
3.2. ¿Cuál es el procedimiento del pacto?.....	207
3.3. ¿Por qué se hace el pacto?.....	213
3.4. ¿Cuáles son los efectos del pacto? .....	229

## CAPITULO IV

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2005.

ENRIQUE BOLAÑOS EN LA ENCRUCIJADA:

UN PRESIDENTE SIN PARTIDO EN LA ASAMBLEA NACIONAL

1. Aspectos políticos: La división del liberalismo .....	249
2. Aspectos jurídicos: La Ley No.520 de reforma parcial .....	253
3. El argumento cualitativo: ¿Hacia la parlamentarización del sistema presidencial?.....	255
3.1. Bolaños y la fractura del PLC: ¿Ejecutivo o Legislativo? .....	256
3.2. ¿Quiénes hacen las reformas constitucionales de 2005? .....	267
3.3. ¿Cómo se hacen las reformas constitucionales de 2005? .....	270
3.4. ¿Por qué se hacen las reformas constitucionales de 2005? .....	274

## CAPITULO V

EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

DEL PRESIDENTE ORTEGA:

LA “REVOLUCIÓN LEGISLATIVA” (2007-2011)

1. Hacia una nueva reforma constitucional: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? .	292
2. La creación de los Consejos del Poder Ciudadano .....	301
3. El argumento cualitativo: Las elecciones generales del 5 de noviembre de 2006..	305
3.1. El liderazgo político de Daniel Ortega.....	310
3.2. El Pueblo Presidente .....	326
3.3. La Ley No. 610 del 19 de enero de 2007 .....	333
3.4. Las nuevas propuestas de revisión constitucional.....	339
3.5. La Sentencia N° 504 del 19 de octubre de 2009 .....	351
3.6. El por qué de las reformas: La reelección presidencial .....	358
3.7. ¿Quiénes son los actores de la política constitucional? .....	366

## CAPITULO VI

ANÁLISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

EN NICARAGUA (1990-2011): ENFOQUES Y EXPLICACIONES

1. El argumento cualitativo: La función presidencial en Nicaragua (1990-2011) ...	422
1.1. El patrón sociocultural del hombre fuerte.....	429
1.2. El modelo patrimonial del Estado nicaragüense .....	445
1.3. La Constitución de 1987 y sus reformas .....	448

## CAPITULO VII

CONCLUSIONES

1. Reforma constitucional en Nicaragua: La paradoja del jinete y la cabalgadura..	476
Anexo .....	483
Bibliografía .....	515