

REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN NICARAGUA

Gabriel ÁLVAREZ

SUMARIO: I. *Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.* II. *Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.* III. *Otros poderes u órganos del Estado que pueden resolver sobre el tema.* IV. *Partidos políticos.* V. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel nacional.* VI. *Requisitos para la constitución / formación de los partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal.* VII. *Estructura interna de los partidos.* VIII. *Democracia interna, derecho de participación.* IX. *Tratamiento del tema de género.* X. *Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos.* XI. *Financiamiento de los partidos políticos.* XII. *Coaliciones, fusiones, alianzas.* XIII. *Extinción / cancelación de los partidos políticos: causas.* XIV. *Otras formas de participación política.* XV. *Órgano del Estado encargado de llevar el control de las organizaciones políticas.* XVI. *Afiliación a organizaciones internacionales.* XVII. *Evaluación.* XVIII. *Reformas planteadas en la actualidad y tendencias.* XIX. *Bibliografía.*

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS

En Nicaragua, como en la mayor parte de América Latina, se pueden reconocer las mismas etapas que se han producido a nivel mundial con respecto a la evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos.

En una primera etapa, la actitud de los constituyentes y legisladores fue igual a la de los clásicos liberales europeos y estadounidenses a quienes seguían: un total desconocimiento de su existencia, basado en la desconfianza para los grupos que se interponían entre la organización estatal y el cuerpo de ciudadanos. En esta fase debemos ubicar las Constituciones de 1838 y 1858 y las normas ordinarias que en esos momentos históricos regulaban los asuntos electorales: decreto de 21 de diciembre de 1838 reglamentando las elecciones de supremas autoridades; decreto de 18 de diciembre de 1851 reglamentando las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente; Ley Electoral de 30 de agosto de 1858 y su reforma por decreto de 30 de enero de 1859. Ninguna de estas normas contiene la menor referencia a los partidos políticos.¹

En una segunda etapa, con motivo de la ampliación del catálogo de derechos que recogieron las Constituciones liberales de la segunda mitad del siglo XIX, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico lo reconocía con finalidades políticas. Con este fundamento constitucional, los viejos partidos históricos —Liberal y Conservador— sobrevivieron bajo una cierta actitud de agnosticismo del poder público. Aquí se ubica la Constitución de 1893 que, aunque parece limitar el derecho de asociación a finalidades religiosas, morales o científicas (artículo 52), establece por primera vez el carácter constitutivo de la Ley Electoral (artículo 155). Ésta y otras normas de la época se refieren ya, aunque de manera escueta, a los partidos. Así, entre otras, la Ley Electoral de Autoridades Locales de 18 de noviembre de 1893 (artículos 7 y siguientes); la Ley Electoral de 16 de octubre de 1894 (artículos 55 y siguientes); la Ley Electoral de marzo de 1898 (artículo 33) y la Ley Electoral de 9 de septiembre de 1899 y su reforma de 22 de septiembre de 1900 (artículo 33).

La Constitución de 1905, llamada “Autocrática”, que sucedió a la de 1893, guarda absoluto silencio en relación con el derecho de asociación y, por supuesto, no dice nada respecto a los partidos políticos. En correspondencia con ello, la Ley Electoral del 10. de noviembre de 1910 tampoco dice nada sobre los partidos, por tanto, pareciera que hubo una especie de regresión y que habría que ubicar a estas normas en la primera etapa descrita.

¹ El presente análisis inicia con la Constitución de 1838 como primera Constitución de Nicaragua como Estado libre y soberano.

Sin embargo, la Constitución de 1911 sí pertenece a la segunda etapa, por cuanto reconoce el derecho de asociación ya no limitado a ciertas finalidades, por tanto incluyendo la asociación política (artículo 48) y reconociendo también el carácter constitutivo de la Ley Electoral (artículo 159). Resulta coherente, pues, que las leyes electorales de 10 de junio de 1912 y 9 de marzo de 1913, ambas en sus artículos 43, vuelvan a dedicarle alguna atención a los partidos.

Una tercera etapa está constituida por el encuadramiento legal más detallado y constitucional de la actividad de los partidos, producido por el enriquecimiento de la vida política en diversos sentidos. En las leyes electorales se señalan líneas de participación en los comicios, como conducta en el proceso, presentación de candidaturas, etcétera. Por ejemplo, la Ley Electoral de 20 de marzo de 1923, llamada Ley Dodds, trató específicamente a los partidos políticos y señalaba requisitos para intervenir en los procesos electorales. También formalizó una característica en nuestro sistema de partidos: el bipartidismo. A pesar de que desde 1932 surgieron nuevos partidos políticos, la Ley Dodds favorecía la participación sólo a los partidos Liberal y Conservador.²

Muchos de los principios de esta ley fueron recogidos posteriormente por la Constitución de 1939. A partir de esta época se observa el tránsito de una actitud limitada a un amplio desarrollo normativo del control de los partidos. Una especie de control negativo se orienta a que las actividades partidarias se encuadren dentro del orden constituido. Al prohibir partidos de determinada orientación se estaba haciendo un reconocimiento negativo de su existencia, y así irrumpen los partidos en el orden ya no sólo legal sino también constitucional. En realidad, como veremos más adelante, todo el constitucionalismo nicaragüense posterior se ubica en esta tercera etapa con la notable matización de que en unos momentos se conforma un sistema bipartito y en otros un sistema multipartito.

La Constitución de 1939 establece el control negativo en su artículo 50 y señala que la ley regule la personalidad jurídica y los derechos de los partidos (artículo 327); la Ley Electoral no es ley constitutiva (artículo 344). Similares características presentan las Constituciones de 1948 (artículos 100, 262 y 284) y de 1950 (artículos 116 y 304). La diferencia

² Se debe recordar que el contexto en que se da la aplicación de la Ley Dodds fue en el de la intervención militar estadounidense, llegando al extremo de nombrar a miembros de las fuerzas de ocupación como presidentes de los órganos electorales.

estriba en que la Ley Electoral de 21 de diciembre de 1950 es calificada como Ley Constitucional.

En relación con la Constitución de 1974, mantiene el reconocimiento negativo de los partidos políticos (artículo 74), pero es la Ley Electoral de 15 de noviembre de 1974 la que regula la definición y naturaleza de los mismos (artículo 8o.). Cabe señalar aquí que la reforma constitucional de 1978 eliminó el carácter constitucional de dicha Ley Electoral (artículo 1o.).

Hasta este momento casi todas las Constituciones y leyes electorales tienden a la conformación de sistemas bipartidistas, dando lugar a lo que se ha conocido como las “paralelas históricas” para referirse a los tradicionales partidos Liberal y Conservador. El derrocamiento de la dictadura somocista rompe con esta lógica y produce una nueva normativa que propugna por el pluralismo político: el Estatuto Fundamental de la República de 20 de julio de 1979 (artículo 16), el Estatuto de Derechos y Garantías de los Nicaragüenses de 21 de agosto de 1979 (artículo 25) y la primera norma reguladora exclusivamente de la materia de partidos políticos: la Ley de Partidos Políticos de 2 de septiembre de 1983.

El pluralismo político se consagra como principio fundamental en el artículo 5o. de la Constitución de 1987, que también establece el derecho de los nicaragüenses a organizar partidos políticos (artículo 55), salvo aquellos que pretendan el retorno al pasado. La materia de partidos políticos pasó a ser regulada por la Ley Electoral de 22 de abril de 1988 que tiene carácter constitucional (artículo 184 de la Constitución nacional).

La reforma constitucional de 1995 y la Ley Electoral de 9 de enero de 1996 produjeron una verdadera atomización de partidos políticos. Sin embargo, la reforma constitucional de 2000 y la actualmente vigente Ley Electoral de 24 de enero de 2000 retornaron a los viejos esquemas de las “paralelas históricas”, representadas ahora por el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional.

II. UBICACIÓN DEL TEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO DE LA LEGISLACIÓN

El ordenamiento jurídico nicaragüense regula la materia de partidos políticos en la Constitución y en la Ley Electoral. Desde la Constitución se pudo observar una triple vertiente relacionada con el tema: como prin-

cipio fundamental, como derechos subjetivos y como aspecto orgánico institucional.

En efecto, uno de los principios fundamentales del sistema jurídico nicaragüense es el pluralismo político, que a tenor del artículo 5o. de la Constitución, asegura la existencia y participación de todas las organizaciones políticas en los asuntos económicos, políticos y sociales del país, sin restricción ideológica, excepto aquellos que pretendan el restablecimiento de todo tipo de dictaduras o de cualquier sistema antidemocrático.³

Por su parte, el artículo 55 asegura a los nicaragüenses el derecho a organizar o afiliarse a partidos políticos con el fin de participar, ejercer y optar al poder. Y el artículo 49, aunque no se refiere específicamente a los partidos políticos, consagra un amplio derecho para constituir organizaciones sociales que pueden o no tener un carácter partidario, lo cual parece referirse a entidades que podríamos denominar “satélites” de los partidos políticos, independientemente de que tengan o no personalidad jurídica propia.

Por último, el artículo 173 de la Constitución, al regular las atribuciones del Consejo Supremo Electoral, se refiere, entre otras, a aquellas que tienen que ver con la existencia, funcionamiento y estructura de los partidos políticos.

En el nivel de la legislación ordinaria, como ya se dijo, es la Ley núm. 331, Ley Electoral de 24 de enero de 2000, la que desarrolla los preceptos constitucionales y regula todo lo atinente a los partidos políticos. En realidad, esto es el resultado de una decisión del legislador ordinario y no una voluntad constitucional, pues aunque se encuentran íntimamente relacionadas, las materias electoral y de partidos políticos son claramente diferentes, y lo que se encuentra reservado a una ley constitucional —en este caso a la Ley Electoral—⁴ es únicamente la materia electoral. Esto quiere decir que la materia de partidos políticos debería estar regulada en una ley distinta, y que, por lo tanto, el carácter constitucional de la Ley

³ Como se sabe, este tipo de restricciones o exclusiones políticas han demostrado ser de poca o ninguna eficacia dada la imposibilidad jurídica de control efectivo de su cumplimiento.

⁴ De acuerdo con el artículo 184 de la Constitución nacional, son leyes constitucionales: la Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo que se dictan bajo la vigencia de la Constitución Política de Nicaragua. Es importante subrayar que en Nicaragua las leyes constitucionales tienen un procedimiento de formación distinto al de las leyes ordinarias.

Electoral no cubre a las disposiciones que la misma dedica a los partidos políticos.

En cualquier caso, lo cierto es que la Ley Electoral, además de diversas disposiciones dispersas, dedica su título V a los partidos políticos: sus derechos y deberes (capítulo uno), su constitución (capítulo dos) y la suspensión y cancelación de su personalidad jurídica (capítulo tres).

III. OTROS PODERES U ÓRGANOS DEL ESTADO QUE PUEDEN RESOLVER SOBRE EL TEMA

En Nicaragua existen tres poderes cuyas competencias se encuentran directamente relacionadas con los partidos políticos. En primer lugar la Asamblea Nacional, que ejerce las principales potestades legislativas y que por tanto es el órgano competente para establecer las grandes directrices y el marco regulatorio básico de todo el accionar de los partidos políticos. De hecho, como ya se dijo, todo lo anterior se encuentra plasmado en la Ley Electoral.

Pero el poder estatal más inmediatamente relacionado con la dinámica cotidiana de los partidos políticos es, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales pertinentes, el Poder Electoral, integrado por el Consejo Supremo Electoral, los consejos electorales departamentales y regionales, los consejos electorales municipales y la juntas receptoras de votos. En este sentido, las principales competencias que se otorgan al Consejo Supremo Electoral son las siguientes: otorgar, cancelar y suspender la personalidad jurídica de los partidos políticos, así como vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de sus representantes y directivos y sobre el cumplimiento de cualesquier disposiciones legales, estatutarias o reglamentarias que se refieran a los mismos partidos (artículos 173, incisos 11 y 12 de la Constitución nacional y 72 y siguientes de la Ley Electoral).

Sin embargo, de las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia de partidos políticos, cabe recurrir al amparo ante los tribunales correspondientes, para que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resuelva (artículos 164.3 y 188 constitucionales y 76 de la Ley Electoral). En este sentido, tal vez no resulte ocioso recordar que no cabe hacer una interpretación extensiva del artículo 173 *in fine* de la Constitución que señala que respecto a las resoluciones del Consejo Su-

premo Electoral en materia electoral no habrá recurso alguno, ordinario ni extraordinario.

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia en Pleno es la competente para conocer y resolver los recursos por inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos que contradigan los preceptos constitucionales relacionados con los partidos políticos (artículos 164.4 y 187 de la Constitución nacional).

El hecho de que en materia de partidos políticos intervengan dos poderes del Estado es una garantía político-jurídica clave de nuestro sistema que asegura la ponderación del principio de frenos y contrapesos del poder y que, sobre todo, reafirma la vocación democrática y pluralista para la realización del sufragio y el ejercicio del poder político, establecidos en los artículos 2o. y 5o. constitucionales, como principios fundamentales que rigen el sistema político y el carácter participativo y representativo señalado en el artículo 7o. de la Constitución.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS

No existe un concepto uniforme de partidos, pero independientemente del criterio que se utilice para su definición, un elemento indispensable a tomar en cuenta es la contribución del partido político al funcionamiento del sistema político. Puede resultar de interés recordar algunas definiciones acuñadas por autores reconocidos. Para Weber, un partido político “es una asociación dirigida a un fin deliberado, sea éste objetivo (realizar un programa) o personal (conseguir beneficio y poder para cierto grupo)”.

Por su parte, Sartori los define como “un grupo estable de personas, con cierta cohesión interna, con el objetivo de alcanzar el poder político en la lucha competitiva propia de la democracia pluralista, presentando candidatos en las elecciones para ocupar cargos representativos y, sobre todo, el gobierno”.

En cambio, para García Cotarelo los partidos “son órganos de mediación entre la sociedad y el Estado, contribuyendo a formar la voluntad política y popular”.⁵

En cuanto a la naturaleza jurídica de los partidos políticos no existe uniformidad o consenso en la doctrina. Son muchas las aportaciones de

⁵ Estas definiciones han sido tomadas de Castillo Martínez, René, *El régimen jurídico de los partidos políticos en Nicaragua*, León, Facultad de Derecho, UNAN, 1996.

los distintos autores con relación a determinar si son de carácter público, privado o mixto. Algunos opinan que los partidos son asociaciones y por tanto están fundamentados en el principio de la voluntariedad, el cual alcanza tanto a su creación como a su permanencia y afiliación.

En cambio, otros plantean su naturaleza jurídica a partir de su constitucionalización y de la atribución que se les asigna de funciones políticas, llegando a sostener que se han transformado en órganos del Estado.

Sin ánimo de exhaustividad se pueden mencionar las siguientes opiniones para definir la naturaleza jurídica de los partidos: órganos del Estado, asociaciones de derecho privado, naturaleza mixta, entes auxiliares del Estado, entes públicos no estatales, asociaciones de hecho con relevancia constitucional.⁶

Con todo, parece claro que no es posible formular una calificación general, sino que se debe estar en correspondencia con cada ordenamiento jurídico.

En Nicaragua, quizá la norma que con más precisión define estos aspectos es la Ley Electoral, cuyo artículo 61 señala: “Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público constituidas por ciudadanos nicaragüenses” con el fin de “ejercer, participar y optar al poder”, como dice la Constitución en su artículo 55. La jurisprudencia no ha contribuido a desarrollar esta temática, limitándose, en las pocas ocasiones que la ha abordado, a repetir algunos preceptos legales.⁷

En cuanto a la formación de los partidos políticos, se debe afirmar que de la interpretación conjunta de los artículos 5o. (pluralismo político) y 55 (derecho de organización y afiliación partidaria) de la Constitución deriva una amplia libertad de organización política con la excepción, ya apuntada anteriormente, de los partidos que pretendan la implantación de sistemas dictatoriales o antidemocráticos. Incluso, para algunos, existían excesivas facilidades para la formación de partidos, lo que llevó, en su momento, a una verdadera atomización de los mismos.⁸

Sin embargo, la lógica global de las reformas constitucionales de 2000 (artículo 173, inciso 12 de la Constitución) y su correspondiente desarro-

⁶ Véase Torres, Antonio, *Estado de derecho y democracia de partidos*, Madrid, Universidad Complutense, 1991.

⁷ Véanse, por todas, las sentencias 103 y 136 de la Corte Suprema de Justicia de 8 de noviembre de 2002 y 30 de octubre de 2002, respectivamente.

⁸ Por ejemplo, en las elecciones generales de 1996 participaron más de treinta partidos políticos.

llo en la Ley Electoral del mismo año (artículo 65) apuntaban en la dirección opuesta para tratar de racionalizar la creación de partidos políticos, imponiendo algunos requisitos que no existían en la anterior Ley Electoral. Según algunos sectores, esto produjo en la práctica un sistema bipartito producto de los acuerdos políticos de las fuerzas dominantes (Partido Liberal Constitucionalista y Frente Sandinista de Liberación Nacional) y no de la voluntad política del electorado nicaragüense, restringiendo de manera significativa el principio constitucional del pluralismo político.

V. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL NACIONAL

Los artículos 64 y 65 de la Ley Electoral contienen los requisitos que las agrupaciones tienen que cumplir para la constitución de los partidos políticos:

- 1) Escritura pública en la que se constituye la agrupación política.
- 2) Nombre y emblema del partido.
- 3) Principios políticos, programas y estatutos partidarios.
- 4) Patrimonio.
- 5) Nombre del representante legal y su suplente.
- 6) Constituir directivas nacionales con número no menor de nueve miembros.
- 7) Constituir directivas departamentales y regionales, conforme a la división política administrativa, con un número no menor de siete miembros.
- 8) Constituir directivas municipales con un número no menor de siete miembros en todos los municipios del país.⁹

⁹ La anterior Ley Electoral, Ley 211 de enero de 1996, exigía la constitución de directivas municipales en “al menos el 50% de los municipios de cada departamento o región autónoma” (artículo 64.8). Por otra parte, vale la pena recordar que la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia núm. 103, declaró inaplicable, por inconstitucional, el requisito de presentar un documento debidamente autenticado que contenga el respaldo de al menos el 3% de firmas de ciudadanos correspondientes al total de registrados en el padrón electoral de las últimas elecciones nacionales, así como, con una desafortunada redacción, el mecanismo de verificación de las asambleas de elección de las juntas directivas partidarias que debía realizar un representante del Consejo Supremo Electoral.

- 9) Informar al Consejo Supremo Electoral, presentando el calendario de la celebración de las asambleas en las que elegirán a sus directivos nacionales, departamentales o regionales y municipales.

En cuanto a la afiliación a los partidos políticos, ya hemos reiterado que ésta constituye uno de los derechos políticos de los ciudadanos nicaragüenses. No obstante, ni la Constitución ni ninguna otra disposición legal regulan específicamente lo relativo a los procesos de desafiliación, doble afiliación o adhesión. Esto no quiere decir que en lo general el Consejo Supremo Electoral (CSE) no pueda atender esta materia, por cuanto este Poder del Estado, según el artículo 173.13 de la Constitución, está facultado para “vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos y sobre el cumplimiento de disposiciones legales que se refieran a los partidos políticos, sus estatutos y reglamentos”.

VI. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN / FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A NIVEL REGIONAL, DEPARTAMENTAL, PROVINCIAL Y CANTONAL

De acuerdo con la división política administrativa establecida en el artículo 175 constitucional, el territorio nacional se divide en departamentos, regiones autónomas de la costa atlántica y municipios. De éstos, son únicamente las regiones de la costa atlántica o caribe, debido al régimen jurídico de autonomía del que gozan, las que tienen la posibilidad de formar partidos regionales. Con esto se termina por conformar la existencia de los partidos políticos en Nicaragua, la cual se circunscribe a partidos nacionales y regionales.

Merece la pena referirse brevemente al régimen de autonomía de estas regiones para comprender mejor el fundamento político-jurídico de la existencia de los partidos regionales. En primer lugar, hay que destacar que este régimen de autonomía goza de una especial protección constitucional por cuanto el mismo se contempla como principio fundamental (artículo 5o.), régimen de derechos (artículos 89, 90 y 91) y como parte de la división política administrativa del país (artículos 175, 180 y 181).¹⁰

¹⁰ Sobre el carácter de la ley de autonomía véase Álvarez Arguello, G., *La ley en la Constitución nicaragüense*, Barcelona, CEDECS, 1999.

El alcance de la autonomía, de acuerdo con los preceptos relacionados, abarca lo referido a mantener y desarrollar su cultura e identidad dentro de la unidad nacional, dotarse de sus propias formas de organización y administración de sus asuntos locales, reconocimiento de sus formas de propiedad, patrimonio y explotación de sus recursos y, por lo que hace a la actividad ligada estrictamente al poder político, a proteger la libre elección de sus autoridades y diputados.

Es en este encuadre constitucional de la autonomía regional que la Ley Electoral establece, en sus artículos 1o., inciso *e* y 71, la existencia de partidos regionales.

Los requisitos para la constitución de los partidos regionales son los mismos que se exigen a los partidos nacionales, pero remitidos a la división política administrativa de sus regiones. Se establece, además, la consideración de que en el caso de las organizaciones indígenas, para que formen partidos regionales, se respetará su propia forma natural de organización y participación.

Como el ámbito de acción de estos partidos está limitado a sus circunscripciones, estas instituciones políticas pueden postular candidatos para alcaldes, vicealcaldes, concejales municipales, miembros de los consejos regionales y diputados de estas mismas regiones autónomas.

VII. ESTRUCTURA INTERNA DE LOS PARTIDOS

Por definición, en la Ley Electoral se contempla que los partidos políticos dictarán y se regirán por sus propios estatutos y reglamentos, sujetos únicamente a la Constitución y las leyes (artículos 61 y 62.4). Además, el artículo 62.1 señala que es derecho de los partidos organizarse libremente en todo el territorio nacional.

Por otra parte, el numeral 6 del artículo 63 de esta ley establece que los partidos están obligados a presentar al Consejo Supremo Electoral la integración de sus órganos nacionales, departamentales y municipales, en su caso, así como las revocaciones referidas en cuanto a la integración de los mismos, la modificación de sus estatutos y reglamentos.

Adicionalmente, la Ley Electoral en el artículo 65, numerales 6, 7 y 8, taxativamente señala la obligatoriedad para los partidos políticos de contar, como parte de su estructura, con directivas nacionales, departamenta-

les, regionales y municipales, con una determinada cantidad de miembros para cada uno de estos órganos de dirección. Una excepción a esta regla es lo señalado en la parte final del artículo 71 de la ley, que establece que se respetará la forma de organización y participación de las organizaciones indígenas que formen partidos regionales.

Con lo anterior, queda claro que los partidos están obligados a conformar las estructuras que se establecen en la ley que los regula. Pero a su vez, atendiendo a su propio poder de autorregulación, los partidos pueden decidir constituir la estructura organizativa que tengan a bien, siempre y cuando no entren en contravención con lo estipulado por la ley.

Al tenor de los estatutos de algunos de los principales partidos políticos con personalidad jurídica, se observa que, además de tener las estructuras establecidas por la ley, suelen incluir dentro de su organigrama de dirección partidaria una serie de órganos muy amplios de orden nacional, departamental, regional y municipal que se constituyen en las máximas instancias de dirección del partido según el ámbito territorial.¹¹

Entre estos órganos están:

1) *A nivel nacional.* Las convenciones y congresos son los máximos órganos de dirección de los partidos que se reúnen ordinariamente cada tres o cuatro años para tomar las principales decisiones, tales como: estrategias de alianzas, programas políticos, reformas a estatutos, elección de autoridades de los órganos de dirección, elección o ratificación de candidatos nacionales, entre otros.

Los consejos políticos, denominados consejos nacionales, asambleas sandinistas, etcétera, que tienen un funcionamiento más periódico y precisamente suelen ser en su mayoría los máximos órganos de dirección o de consulta entre las sesiones de las convenciones y congresos.

Las comisiones ejecutivas, los tribunales o comités estatutarios, electorales o disciplinarios y las secretarías y comisiones permanentes de trabajo que atienden los asuntos de capacitación, divulgación y propaganda, finanzas, organización, relaciones internacionales, etcétera.

2) *A nivel departamental o regional.* Las asambleas o convenciones departamentales o regionales son las máximas instancias de dirección del

¹¹ Así, por ejemplo, se observa en los estatutos del Partido Liberal Constitucionalista, del Frente Sandinista de Liberación Nacional, del Partido Conservador de Nicaragua y del Movimiento Renovador Sandinista, entre otros.

partido en esos territorios, las cuales suelen tener a cargo la elección de las juntas directivas departamentales y adoptan las decisiones políticas de relevancia en el territorio, de acuerdo con sus estatutos.

3) *A nivel municipal.* Existen asambleas o convenciones municipales que cumplen similares funciones que las asambleas departamentales pero restringidas a su territorio.

4) *A nivel zonal o territorial.* Se organizan juntas directivas de distrito y zonas, comités de barrios o comarcas y/o de juntas receptoras de votos.

En cuanto al funcionamiento de las estructuras, vale decir que esta organización similar entre los partidos antes descritos se ha venido ajustando y adecuando paulatinamente con cierto grado de flexibilidad, con el propósito de facilitar la participación de los miembros en la vida política de sus respectivas organizaciones, promover la toma de decisiones, dinamizar el accionar político y aumentar la presencia e influencia de los partidos en los territorios. No obstante, existen fundados señalamientos de que estas estructuras, en no pocas ocasiones, suelen servir únicamente para formalizar las decisiones tomadas por los principales líderes políticos y sus más cercanos colaboradores. En efecto, una cierta tradición de caudillismo y de falta de institucionalidad democrática, sumado al carisma de sus líderes y a la estrecha vinculación con sus bases, parecen haber fortalecido una férrea conducción unipersonal, al menos, de los dos principales partidos políticos del país (Partido Liberal Constitucionalista y Frente Sandinista de Liberación Nacional).

VIII. DEMOCRACIA INTERNA, DERECHO DE PARTICIPACIÓN

A diferencia de lo que ocurre en otros sistemas, que contemplan expresamente a nivel constitucional el principio de democratización interna de los partidos políticos, el ordenamiento nicaragüense deja un amplio poder de autorregulación a los partidos para determinar, a través de sus estatutos y reglamentos internos, la manera concreta en que ejercerán o cumplirán los derechos y obligaciones reconocidos en la Constitución y la ley, tales como: presentar candidatos a cargos de elección popular, nombrar y sustituir a sus representantes ante los órganos electorales, presentar la integración de sus órganos de dirección o la participación de sus integrantes.

En cuanto al nombramiento de las autoridades partidarias existe una cierta uniformidad, ya que éstas suelen ser escogidas en la mayoría de los casos, según el nivel de dirección, por las convenciones y congresos nacionales, asambleas departamentales, regionales y municipales y por los demás órganos territoriales de base. En algunos partidos, los órganos nacionales de dirección ejecutiva seleccionan a los integrantes de las estructuras de dirección departamentales o regionales y éstas a su vez nombran a los integrantes de las estructuras municipales. Lo importante es subrayar que cada mecanismo depende de la decisión de cada partido y no de lo dispuesto por la ley.

Mayores matices se encuentran, sin embargo, en la forma en que los partidos políticos seleccionan a los candidatos que presentan para los cargos de elección popular:¹²

- Elección por convenciones y congresos para escoger candidatos a los cargos de elección nacional (presidente, vicepresidente, diputados nacionales y diputados al Parlamento Centroamericano).
- Elección por asambleas o convenciones departamentales y regionales para seleccionar a los candidatos a estos niveles (diputados departamentales y regionales y miembros de los consejos regionales autónomos).
- Elección por asambleas o convenciones municipales para elegir a los candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales.
- Elección por votos de todos los miembros del partido (primarias internas) para escoger a los candidatos a diputados departamentales y regionales, miembros de los consejos regionales autónomos, alcaldes, vicealcaldes y concejales.
- Elección por encuestas a toda la población (encuestas abiertas) para seleccionar a la mayoría de los candidatos de elección popular, sobre todo en el nivel municipal, departamental y regional.

¹² Sin embargo, actualmente en Nicaragua, en vista a las elecciones regionales de marzo de 2006 y, principalmente, de las elecciones nacionales de noviembre del mismo año, existe una fuertísima demanda de amplios sectores de la sociedad en pro de la aprobación de una ley de elecciones primarias. Empero, a juzgar por la lógica implícita en las reformas constitucionales y electorales desde el 2000, no parece que los partidos mayoritarios —Partido Liberal Constitucionalista y Frente Sandinista de Liberación Nacional— estén dispuestos a permitir una mayor democratización del sistema.

Una modalidad que merece la pena destacar es la realización de una suerte de elecciones primarias abiertas para seleccionar a todos los candidatos de elección popular. Esto obviamente fortalece un aspecto importante de la democratización interna de los partidos políticos y favorece la participación ciudadana en el ejercicio del poder.¹³

Sin embargo, no puede obviarse que, al igual que se comentó en el apartado anterior, muchas veces los candidatos son impuestos por los principales líderes partidarios que utilizan a las instancias competentes para formalizar la escogencia de sus candidatos.

IX. TRATAMIENTO DEL TEMA DE GÉNERO

Desde el punto de vista constitucional, es destacable el artículo 27 que consagra el principio de igualdad y la no discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social, y sobre todo el artículo 48 que establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos e igualdad absoluta entre el hombre y la mujer en el ejercicio de los mismos. Además, obliga al Estado a eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida económica, política y social del país.

Sin embargo, este tipo de disposiciones siguen, en buena medida, funcionando como meras normas programáticas, ya que no existe legislación que desarrolle y facilite el ejercicio efectivo de estos derechos.¹⁴ En efecto, la Ley Electoral no prevé ningún mecanismo que garantice a las mujeres espacios en las estructuras de los partidos ni en la de los órganos estatales. No obstante, una visión más integral de este tema debe reconocer que algunos partidos, en virtud de sus disposiciones estatutarias, obli-

¹³ El único partido que ha utilizado esta modalidad es el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Sin embargo, parece sufrir una regresión, dado que en marzo de 2005 el Congreso Sandinista aniquiló de un tajo las posibilidades de elecciones primarias para las elecciones nacionales de 2006, nominando desde ya como candidato oficial a Daniel Ortega Saavedra.

¹⁴ Valga señalar que desde el 2001 existe en la Asamblea Nacional un proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades que, sin embargo, por múltiples razones no ha sido aprobado aún.

gan a otorgar a las mujeres un porcentaje de los cargos de dirección partidaria¹⁵ y de las candidaturas a cargos de elección popular.¹⁶

X. NORMAS EN RELACIÓN CON OTROS GRUPOS AFILIADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En relación con los jóvenes se repite la misma situación que con las mujeres, es decir, ni la Constitución ni las leyes obligan a otorgarles espacios de participación en los partidos ni en las instituciones del Estado, pero algunos partidos sí les reconocen ese derecho.¹⁷

Sin embargo, respecto a los grupos étnicos el ordenamiento nicara-güense sí establece algunos derechos a su favor. Efectivamente, el Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua señala en el artículo 19 que las comunidades étnicas deben estar representadas en los consejos regionales respectivos, en tanto que, de conformidad con ello, la Ley Electoral en su artículo 142 obliga a todos los partidos políticos a encabezar sus listas de candidatos, en determinadas demarcaciones territoriales, con miembros misquito, creole, sumo, garífono, rama y mestizo. La interpretación sistemática del artículo 5o. de la Constitución, que consagra la autonomía regional como un principio fundamental del sistema político, con los artículos 63.2, 73 y 142 de la Ley Electoral, permite concluir que el no cumplimiento de las cuotas de participación para los grupos étnicos señalados constituye causal de suspensión o cancelación, en su caso, de la personalidad jurídica de los partidos políticos.

Por otra parte, no resulta desproporcionado suponer que los partidos regionales privilegiarán a los grupos étnicos para la integración tanto de sus órganos partidarios como de las listas a cargos de elección popular; empero, no hay ninguna disposición legal que así lo exija. Finalmente, cabe señalar que la dinámica y los intereses de los principales partidos nacionales siguen siendo preponderantes en los resultados electorales

¹⁵ Por ejemplo el Movimiento Renovador Sandinista.

¹⁶ Por ejemplo, el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Movimiento Renovador Sandinista obligan a que las candidaturas a concejales y diputados sean ocupadas por mujeres en un 30% y 40%, respectivamente.

¹⁷ Por ejemplo el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Movimiento Renovador Sandinista.

aun en aquellas zonas con fuerte presencia de minorías étnicas. Baste señalar que, por ejemplo, y debido a la integración partidista del Consejo Supremo Electoral que representa los intereses sólo de los dos partidos dominantes, la agrupación indígena Yatama fue excluida de las elecciones municipales de 2000. De tal manera que la Corte Interamericana de Derechos Humanos recientemente condenó a Nicaragua por violar los derechos de los candidatos de dicha agrupación indígena.¹⁸

XI. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El ordenamiento nicaragüense contempla una muy variada tipología de financiación a los partidos, ya que puede ser tanto pública como privada.¹⁹

La financiación pública puede ser directa o indirecta, y la directa puede, a su vez, subdividirse en ordinaria y extraordinaria. La financiación directa ordinaria es la que se otorga para facilitar el funcionamiento de las bancadas parlamentarias que requieren para su conformación de un mínimo de cuatro diputados miembros (artículos 62.12 de la Ley Electoral y 16 del Estatuto de la Asamblea Nacional).

La financiación directa extraordinaria (artículo 99 de la Ley Electoral) la constituyen las subvenciones públicas, con cargo al presupuesto del Estado, para financiar exclusivamente los gastos de la campaña electoral en que hayan incurrido los partidos políticos o alianzas de partidos que hubieren participado en las elecciones. Los montos asignados se establecen con base en los ingresos ordinarios del presupuesto general de la República, de acuerdo a los siguientes porcentajes:

- a) 1% para las elecciones de presidente, vicepresidente y diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano.

¹⁸ En efecto, la Corte Interamericana declaró en su sentencia del 23 de junio de 2005, que se violaron las garantías judiciales, la protección judicial, los derechos políticos y el derecho de igualdad ante la ley garantizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, la Corte estableció que Nicaragua tiene que reformar su Ley Electoral para establecer la obligación del Consejo Supremo Electoral de fundamentar sus decisiones y someterse a algún tipo de control jurisdiccional.

¹⁹ Para esta clasificación se tomó en consideración, básicamente, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

- b) 0.5% para las elecciones municipales.
- c) 0.25% para las elecciones de los consejos de las regiones autónomas.

Como condiciones para la entrega de estas asignaciones, la ley establece que los partidos o alianzas debieron obtener al menos el 4% de los votos válidos y de acuerdo con la proporción de votos que cada uno obtuvo en las respectivas elecciones.

Otro tipo de contribución pública indirecta lo constituye la franquicia aduanera de que gozan los partidos o alianzas de partidos para la importación de materiales de propaganda electoral, según lo establece el artículo 106 de la Ley Electoral.

Por su parte, la financiación privada consiste, además de la tradicional cotización que realizan los miembros de los partidos, en las donaciones que pueden recibir los partidos políticos por parte de ciudadanos e instituciones nicaragüenses o extranjeras. Las donaciones de instituciones provenientes del extranjero se destinarán sólo para asistencia técnica y capacitaciones (artículo 103 de la Ley Electoral). Todos estos aportes privados que reciben las organizaciones políticas están exentos del pago de impuestos (artículo 104 de la Ley Electoral).

Están prohibidas por la ley las donaciones de instituciones estatales o mixtas, nacionales o extranjeras, así como las de entidades autónomas o descentralizadas nacionales, regionales, departamentales o municipales. También las contribuciones privadas anónimas, salvo las colectas populares (artículos 103 y 104 de la Ley Electoral).

Por último, podría considerarse también, aunque la Ley Electoral no lo regula expresamente,²⁰ y de acuerdo con el libre mercado y las leyes pertinentes, la contratación de préstamos con las entidades financieras privadas.

La transgresión de estas normas reguladoras del financiamiento de los partidos políticos implica sanciones que abordamos según sea el destinatario de las mismas. Esto es, el que recibe la financiación ilícita, o sea, un partido político o alianza de partidos, por un lado, y quien otorga o facilita dicha financiación ilícita, ya sea una persona natural o jurídica, por otro.

²⁰ La anterior Ley Electoral regulaba la posibilidad de que los partidos políticos pudieran acceder a préstamos de parte del Ministerio de Finanzas a un plazo de cinco años con una tasa de interés del 3% anual (artículos 103 y 105 de la Ley 211).

El partido o alianza partidaria que recibe contribuciones ilegales debe pagar una multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución recibida, además de la cancelación de su personalidad jurídica (artículos 105 y 74.2 de la Ley Electoral, respectivamente). Si las infracciones fueren cometidas por candidatos inscritos, se les cancela su inscripción y se les inhabilita para ejercer cargos públicos de uno a tres años. Si ya estuvieran electos se les impide el ejercicio del cargo (artículo 77 de la Ley Electoral). Obsérvese que la ley sólo se refiere a candidatos inscritos y candidatos electos y no a funcionarios titulares ya en el ejercicio efectivo del cargo; por tanto, pareciera que la acción penal prescribe en el momento de la toma de posesión del cargo correspondiente.

Las personas jurídicas que financian ilícitamente a partidos políticos también deben pagar una multa equivalente al doble de la contribución ilegal, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan a los que hubiesen intervenido en el hecho punible (artículo 105 de la Ley Electoral).

La misma multa se establece para las personas naturales que realizan contribuciones prohibidas, quienes además serán inhabilitadas para el ejercicio del derecho de elegir y ser elegidos en elecciones generales o partidarias y para ejercer cargos públicos por el término de dos a seis años, todo sin perjuicio de otras sanciones penales que correspondan (artículo 105 de la Ley Electoral). En este orden de ideas, debe recordarse que el artículo 51 del texto fundamental (“los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar a cargos públicos, salvo las limitaciones contempladas en esta Constitución Política”) establece una reserva de Constitución en materia de restricciones de este derecho, por tanto, una interpretación estricta indicaría que las sanciones impuestas por la Ley Electoral son inconstitucionales. Sin embargo, no ha sido declarado así por los órganos competentes y pareciera que las mismas deben reputarse aplicables.

XII. COALICIONES, FUSIONES, ALIANZAS

Definitivamente, el ordenamiento nicaragüense reconoce el derecho de los partidos políticos a constituir alianzas entre sí (artículo 62.9 de la Ley Electoral). Los requisitos son, básicamente, presentar al Consejo Su-

premo Electoral, órgano competente para autorizar las alianzas, certificación que compruebe la personalidad jurídica de los partidos políticos que la integran, escritura pública que compruebe la constitución de la alianza, su denominación y señalamiento del nombre, bandera y emblema del partido político escogido por los integrantes de la alianza como partido que la encabeza, y el nombre de su representante legal (artículos 77, 78 y 80 de la Ley Electoral).

A pesar de que no existen plazos expresamente señalados por la ley para el funcionamiento de las alianzas, al ser definidas como alianzas electorales, pareciera que una vez concluidas las contiendas electorales dejarían de existir como tales. No obstante, aunque algunas veces ha ocurrido así, en otras se mantienen aun fuera de periodos de campaña.

En principio, existen dos maneras para ponerle fin a las alianzas: una es la referida anteriormente en cuanto a que concluida la contienda se termina la alianza. La otra sería cuando la alianza no obtenga un porcentaje de votos válidos equivalente al 4% multiplicado por el número de partidos que integran la alianza; en este caso, los partidos políticos que forman la alianza pierden su personalidad jurídica y sólo la conserva el partido que la encabeza, siempre y cuando se obtenga el 4% de los votos válidos (artículo 74.5 de la Ley Electoral).

De las dificultades para formar alianzas se desprende con absoluta claridad la lógica excluyente de la legislación electoral que favorece a los partidos que la negociaron y aprobaron —PLC y FSLN—, lo cual ha debilitado el carácter democrático y pluralista del sistema consagrado en la Constitución y reducido dramáticamente la gobernabilidad y la percepción de legitimidad del mismo.²¹

Finalmente, en cuanto a la fusión de partidos no existe regulación, pero están permitidas en virtud de que la ley admite su posibilidad cuando establece las causales de cancelación de los partidos políticos (artículo 74.3 de la Ley Electoral).

²¹ Para mayor abundancia, recuérdese el requisito adicional que existía en la Ley Electoral para presentar candidaturas como alianzas electorales: la obligación de cada uno de los partidos integrantes de la misma de presentar como respaldo el 3% de firmas autenticadas de ciudadanos correspondientes al total de registrados en el padrón electoral de las últimas elecciones nacionales (artículos 80, párrafo 2; 65.9, párrafos 1 y 2 y 77.7). Sin embargo, por sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 8 de noviembre de 2002, se resolvió que tal disposición es inconstitucional.

XIII. EXTINCIÓN / CANCELACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: CAUSAS

Tanto la Constitución como la Ley Electoral establecen causales de cancelación de la personalidad jurídica de los partidos políticos. El artículo 173.12 de la Constitución nacional señala que es atribución del Consejo Supremo Electoral: “Cancelar la personalidad jurídica de los partidos políticos que no tengan al menos un cuatro por ciento del total de votos válidos en las elecciones de autoridades generales, y cancelar o suspender la misma en los otros casos que regula la ley de la materia”. Estos otros casos son los plasmados en el artículo 74 de la Ley Electoral:

- 1) La reincidencia de algunas de las causales de suspensión establecidas en el artículo 73 de la misma ley, entre las cuales podemos destacar el no cumplimiento de la obligación de ser transparentes y probos en la administración de su patrimonio económico, mandando a publicar anualmente sus estados financieros y enviando copia del mismo al Consejo Supremo Electoral.
- 2) La violación a las disposiciones sobre el origen y uso del financiamiento.
- 3) Por autodisolución del partido político o por fusión con otro.
- 4) No participar en las elecciones que se convoquen, y en el caso de haber participado, no obtener al menos el 4% del total de votos válidos de las elecciones nacionales. Esta participación debe ser de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley Electoral, que obliga a los partidos o alianzas de partidos a presentar la totalidad de candidatos en todas las circunscripciones de la elección en que participen, con la salvedad de las elecciones municipales, en las que se exige la inscripción de candidatos al menos en el 80% de los municipios e igualmente con al menos el 80% del total de las candidaturas. Los partidos regionales sólo están obligados a participar en los procesos electorales de las regiones autónomas de la Costa Atlántica.
- 5) Cuando los partidos políticos formen alianzas electorales y dicha alianza no obtenga al menos un porcentaje de votos válidos equivalente al 4% multiplicado por el número de partidos que integran la alianza. En este caso, los partidos políticos pierden su personalidad

jurídica y únicamente la conserva el partido bajo cuya bandera fue la alianza, siempre y cuando ésta obtenga el porcentaje establecido en el numeral anterior.

Es imperativo señalar que el requisito de la obtención del 4% de votos válidos y las condiciones de participación referidas anteriormente resultan, si no inconstitucionales, sí al menos claramente desproporcionadas, en detrimento de los partidos no mayoritarios, menoscabando el pluralismo político. Y resulta más incoherente dada la posibilidad de que un partido político alcance un escaño en la Asamblea Nacional con un porcentaje inferior al 4%, perdiendo su personalidad jurídica. No obstante, la Corte Suprema de Justicia parece considerar, mediante sentencia del 8 de noviembre de 2002, que es perfectamente legítimo establecer ese tipo de restricciones al derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos con el fin de participar, ejercer y optar al poder.

XIV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Nuestra legislación establece que los partidos políticos son el medio que los ciudadanos tienen para participar, ejercer y optar al poder (artículo 55, Constitución nacional). No existe en el ordenamiento jurídico nicaragüense una disposición que permita presentar candidaturas a cargos de elección popular mediante movimientos, asociaciones de suscripción popular, comités cívicos, candidaturas independientes, etcétera.

De conformidad con ello, las únicas organizaciones inscritas o que se pueden inscribir ante el Consejo Supremo Electoral para participar en los procesos electorales del país son los partidos políticos o las alianzas de partidos.

Sin embargo, la Ley Electoral de 22 de abril de 1988, reformada en 1989, estableció las asociaciones de suscripción popular. Su artículo 88 permitía presentar candidaturas mediante esta figura para la elección de los consejos regionales de las regiones autónomas de la Costa Atlántica y de los concejos municipales de todo el país. Posteriormente, la Ley Electoral núm. 211, de enero de 1996, derogada por la actual Ley Electoral, Ley núm. 331, adecuó la participación por suscripción, ampliando la presentación de candidatos a alcaldes y vicealcaldes (artículo 80).

En las elecciones de 1996 participaron un sinnúmero de asociaciones de suscripción popular, pero la polarización política frustró prematuramente esta alternativa y los partidos mayoritarios concentraron una gran cantidad de votos, ganando contundentemente la absoluta mayoría de las alcaldías y escaños en los concejos municipales.

La actual Ley Electoral, Ley núm. 331, de enero de 2000, fruto del dominio compartido por el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional, eliminó la posibilidad de participación mediante las asociaciones de suscripción popular, reafirmando el monopolio de los partidos políticos para optar y ejercer el poder.

XV. ÓRGANO DEL ESTADO ENCARGADO DE LLEVAR EL CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

El Consejo Supremo Electoral es el órgano que tiene a su cargo el control de las organizaciones políticas. La Constitución Política de la República establece que tiene como atribuciones otorgar, cancelar y suspender la personalidad jurídica de los partidos, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales establecidas en los estatutos y reglamentos, y la solución de los conflictos de los partidos. De igual forma, este órgano tiene atribuciones para conocer y resolver lo referido a las reclamaciones e impugnaciones de los partidos y demandar de los organismos correspondientes condiciones de seguridad para que los partidos políticos participen en las elecciones (artículo 173).

El Consejo Supremo Electoral es el máximo organismo del Poder Electoral y está integrado por siete magistrados propietarios y tres suplentes que son elegidos por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional y en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Los magistrados deben ser electos con el voto favorable de por lo menos el 60% de los diputados de la Asamblea Nacional y ejercen sus funciones durante un periodo de cinco años (artículos 138.8 y 172 de la Constitución nacional).

Dentro de la organización estatal, el Poder Electoral se constituye como uno de los cuatro poderes del Estado junto al Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales son independientes entre sí y se coordinan armónica-

mente, sólo subordinados a los intereses supremos de la nación y a lo establecido en el texto constitucional (artículo 129 constitucional).

No obstante, a raíz de los pactos políticos que condujeron a las reformas constitucionales de 2000, la práctica política ha demostrado que existe un alto grado de partidismo en el Consejo Supremo Electoral²² y en las demás dependencias del mismo. La Ley Electoral (artículo 16) establece que los consejos electorales departamentales, regionales y municipales, así como las juntas receptoras de votos, estarán conformados por tres integrantes propietarios con sus respectivos suplentes (presidente, primer miembro y segundo miembro), de los cuales el presidente y el primer miembro de todos estos órganos corresponden a los dos partidos mayoritarios, y el segundo miembro es designado de las ternas que para tal efecto presenten el resto de organizaciones políticas que participen en las elecciones. Lo que se evidencia es que son los dos partidos mayoritarios los que deciden, atendiendo a sus criterios e intereses, la conformación de los órganos electorales.

En cuanto al control de legalidad de la actuación de los partidos políticos, en los artículos 173, incisos 11 y 12, y 135 de la Constitución nacional, se señala que es atribución del Consejo Supremo Electoral conocer y resolver sobre todo lo atinente a los partidos políticos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, según el artículo 76 de la Ley Electoral, de las resoluciones definitivas que en esta materia dicte este Consejo cabe recurrir al amparo en la vía judicial. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es el órgano competente para resolver definitivamente estos recursos (artículo 34.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Por supuesto que los órganos judiciales ordinarios son competentes para conocer, de conformidad con las normas pertinentes, de la presunta comisión de delitos electorales (artículo 178 de la Ley Electoral).

²² Este problema también se observa en otros órganos estatales como el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, entre otros, llegándose a conformar verdaderas bancadas de los dos principales partidos políticos del país. El desprestigio del que adolecen estos órganos es igual al del Poder Electoral, lo cual ha llevado a una crisis general de institucionalidad y de gobernabilidad. Tal crisis llegó a los máximos niveles a raíz de la aprobación de la Ley 520, de enero de 2005, de Reforma Parcial a la Constitución Política, que profundizaba el pacto entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional y el Partido Liberal Constitucionalista, afectando seriamente el sistema democrático. Dicha situación fue superada por la muy cuestionada Ley Marco 558, de 19 de octubre de 2005, de Estabilidad y Gobernabilidad, que difirió la vigencia de la Ley 520 hasta enero de 2007.

Respecto al control del cumplimiento de las regulaciones económicas intervienen, además del Consejo Supremo Electoral por todo lo antes dicho, la Contraloría General de la República, en virtud de su carácter de organismo rector del sistema de control de la administración pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado (artículo 154 de la Constitución) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a quien también se le debe rendir cuentas en forma documentada y detallada de los gastos de la campaña electoral sufragados con la asignación presupuestaria del Estado (artículo 99, párrafo 1, de la Ley Electoral). Sin embargo, en la práctica se ha demostrado que sigue existiendo una significativa debilidad institucional para controlar el origen y uso de los fondos de los partidos o alianzas de partidos. Parece recomendable, pues, el desarrollo de una normativa que fortalezca los mecanismos para una permanente fiscalización de los recursos que obtienen las agrupaciones políticas.

XVI. AFILIACIÓN A ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

No existe en el derecho nicaragüense regulación alguna que de manera expresa se refiera a este tema, ya sea autorizando o prohibiendo la afiliación a organizaciones internacionales. Por tanto, cabe entender que se ha dejado a la libre determinación de los partidos políticos ingresar o no a este tipo de organizaciones. En este sentido, nos encontramos que algunos de nuestros partidos participan como observadores o miembros de organizaciones como la Internacional Liberal, la Internacional Socialista, la Internacional Socialcristiana, etcétera.

En cualquier caso, los acuerdos que puedan establecerse entre los partidos políticos nicaragüenses y las organizaciones internacionales deben darse dentro del marco de la Constitución y las leyes. Así, por ejemplo, pareciera que no podrían integrarse a organizaciones internacionales que propugnaran valores antidemocráticos dada la limitación ideológica del artículo 5o. constitucional.

XVII. EVALUACIÓN

En Nicaragua, desde mediados de los años ochenta se ha ido conformando un sistema de partidos que se caracteriza fundamentalmente por

un movimiento pendular entre dos extremos aparentemente contradictorios. Por un lado, un alto grado de atomización partidista y, por otro, sobre todo a partir del nuevo orden político institucional producto de las modificaciones a la Constitución y a la Ley Electoral de enero de 2000, una estructura de competencia electoral bipolar cimentada en una fuerte oposición entre dos bloques políticos mutuamente excluyentes. Es decir, los dos partidos dominantes, Partido Liberal Constitucionalista y Frente Sandinista de Liberación Nacional, han establecido un ordenamiento impermeable a terceras fuerzas tal y como se observó en las elecciones municipales de noviembre de 2000 y presidenciales y legislativas de 2001. Incluso, cuando una fuerza partidaria distinta logra triunfar en un municipio importante, los órganos electorales bipartitos simplemente recurren al despojo.²³

Puede decirse, sin lugar a dudas, que las reformas de 2000 han sido fruto de negociaciones forzadas desde intereses ajenos a la institucionalidad, con el objeto de abrir o cerrar espacios políticos en función de los intereses cortoplacistas de las formaciones partidarias mayoritarias. Así las cosas, es posible afirmar que la normativa electoral y de partidos políticos ha sido una variable dependiente de las coyunturas, humores e intereses de los actores políticos hegemónicos y no una variable independiente, capaz de configurar escenarios políticos estables y duraderos.

Si entendemos el proceso de consolidación democrática como la rotación de partidos en el poder a través de procesos electorales y una práctica regularizada y previsible de la política, así como el hábito de respeto a la ley y el establecimiento de un entramado de instituciones que posibiliten procesar demandas sin necesidad de recurrir a la violencia o a los pactos extrainstitucionales, está claro que Nicaragua está aún lejos de consolidar su democracia. Más aún, podría decirse que se trata de uno de los procesos menos logrados de Latinoamérica y que, hasta la actualidad, parece obstaculizado por los continuos sobresaltos que transgreden sucesivamente las premisas arriba expuestas. El resultado de ello ha sido dos décadas de incoherencia institucional, una débil administración que

²³ Caso emblemático de ello lo constituye el municipio de Granada. Las elecciones municipales de 2004 dieron como vencedor al partido Alianza por la República (APRE); sin embargo, mediante artificios legales las autoridades electorales dieron el triunfo al Frente Sandinista de Liberación Nacional. La sociedad entera calificó tal situación como uno de los fraudes electorales más importantes de los últimos años. Situaciones similares se produjeron en, por lo menos, otros cuatro municipios del país.

va realizando políticas a remolque de los acontecimientos y una elite política incapaz de crear consenso a largo plazo, aunque muy dispuestos a cambiar Constituciones y leyes en beneficio propio, calculado a lo inmediato.

XVIII. REFORMAS PLANTEADAS EN LA ACTUALIDAD Y TENDENCIAS

Organizaciones como la Coordinadora Civil, Hagamos Democracia, el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), entre otras, han realizado una serie de estudios, foros, campañas públicas de sensibilización y también han planteado una serie de propuestas que señalan los aspectos del sistema político que se deben cambiar o reformar para crear mejores condiciones de gobernabilidad y fortalecer la democracia política.

En general, todos coinciden en que los cambios que hay que impulsar necesitan reformas constitucionales y a la Ley Electoral. Sin orden de prelación, los cambios más demandados son los siguientes:

- 1) Despartidización del Poder Electoral y, de ser posible, su conversión en un Instituto de carácter técnico.
- 2) Eliminación de los injustificados obstáculos para la formación de partidos políticos y de alianzas, así como de las desproporcionadas causales para la cancelación de sus personerías jurídicas.
- 3) Fortalecimiento de las regulaciones sobre la democratización interna de los partidos políticos.
- 4) Reformular la regulación de las alianzas de manera tal que no impliquen, subrepticamente, verdaderas adhesiones de los partidos minoritarios a los mayoritarios.
- 5) Reducción de la burocracia en los órganos electorales y de los costos de las elecciones en general.
- 6) Juntar las elecciones municipales con las regionales, manteniéndolas separadas de las nacionales.
- 7) Mejorar y aplicar los mecanismos de fiscalización del origen y uso de los recursos de los partidos políticos.
- 8) Racionalizar el número de diputados y eliminar a los suplentes de los mismos.

- 9) Establecer el voto uninominal para la elección de los diputados y concejales.
- 10) Limitar los fondos privados que reciben las organizaciones políticas.
- 11) Eliminación absoluta de la reelección presidencial.
- 12) Restablecer la suscripción popular para elegir autoridades municipales, y ampliarlas para las regionales.

En un escenario menos optimista, algunos organismos como el Grupo Cívico Ética y Transparencia y el Instituto para el Desarrollo y la Democracia plantean un mínimo de cinco puntos para que las elecciones de 2006 sean legítimas: *a)* auditoría y depuración del padrón electoral; *b)* avances sustantivos en la cedulaación; *c)* transparencia en el financiamiento electoral; *d)* no inhibiciones fraudulentas, y *e)* pleno acceso a la observación electoral.

Sin embargo, hasta ahora todos estos cambios que se plantean no han tenido mayor eco en la clase política que tiene el control del Parlamento y de otros poderes del Estado, con lo cual parece que las organizaciones políticas que participen en las próximas elecciones regionales y nacionales de 2006 deberán correr con las mismas reglas electorales excluyentes de los comicios municipales de 2000 y 2004 y generales de 2001.

Si los partidos políticos mayoritarios no asimilan que el modelo institucional se encuentra agotado y pretenden mantenerlo mediante, a lo sumo, cambios cosméticos, la tendencia que se observa se podría sintetizar de esta manera:

- a) Se mantendrá vigente el mismo sistema electoral excluyente que limita al extremo la competitividad democrática y pluralista e impone el bipartidismo. Algunos mecanismos utilizados han sido las inhibiciones ilegítimas de candidatos con fuerte respaldo popular o la cancelación de la personería jurídica a diversos partidos políticos.²⁴

²⁴ De hecho, las actuales circunstancias preelectorales nicaragüenses están dominadas por la amenaza de inhibición que pende sobre los dos candidatos de más fuerte respaldo popular: Herty Lewites, disidente del Frente Sandinista de Liberación Nacional, y Eduardo Montealegre, disidente del Partido Liberal Constitucionalista. Por otro lado, recientemente el Consejo Supremo Electoral canceló la personería jurídica a dieciséis partidos políticos de Nicaragua, bajo los artículos 10, 63 y 74 de la Ley Electoral. Entre los partidos suspendidos se encuentran trece de carácter nacional y tres partidos regionales. Los partidos nacionales suspendidos son: el Partido de Acción Nacional Conservadora

- b) Reducción de la percepción de legitimidad tanto de las autoridades electas como de los procesos electorales.
- c) Profundización de la crisis institucional y de gobernabilidad democrática del país.

XIX. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ ARGÜELLO, G., *La ley en la Constitución nicaragüense*, Barcelona, CEDECS, 1999.
- y VINTRÓ CASTELLS, J., “Reformas constitucionales y evolución política en Nicaragua, 1995-2003”, 2003, www.us.es/cidc/ponencias/momentos/GabrielAlvarez.pdf.
- CASTILLO MARTÍNEZ, R., *El régimen jurídico de los partidos políticos en Nicaragua*, León, Facultad de Derecho, UNAN, 1996.
- Catálogo de partidos políticos de Nicaragua*, Managua, Editare, 2000.
- ESGUEVA GÓMEZ, A., *Las Constituciones políticas y sus reformas en la historia de Nicaragua*, Managua, IHNCA-UCA, 2000.
- , *Las leyes electorales en la historia de Nicaragua*, Managua, El Amanecer, 1995.
- GARCÍA LAGUARDIA, J. M., “Constitucionalización de los partidos políticos”, en HERNÁNDEZ VALLE, R., *Diccionario Electoral*, San José, Universidad de Costa Rica, 1989.
- GERPE LANDÍN, M. y VINTRÓ CASTELLS, J., *Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1996.
- GUZMÁN, L. H., *La representación política en Nicaragua*, Managua, Fundación Nueva Generación, 2004.

(ANC), Partido Alianza Conservadora (ALCON), Partido Arriba la República, Partido Liberal de Unión Nacional (PLIUN), Partido Movimiento de Acción Conservadora (MAC), Partido Movimiento Democrático Nicaragüense (MDN), Partido Nacional Demócrata (PND), Partido Proyecto Nacional (PRONAL), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Social Cristiano Nicaragüense (PSC), Partido Social Demócrata (PSD), Partido de Unidad Democrática (PUDE) y Partido Movimiento Unidad Nacional (MUN). Los partidos regionales son: Partido Autónomo de la RAAS (PAR), Partido de los Pueblos Costeños (PPC) y Partido Regional Nueva Alternativa (PARNA). Los representantes de los partidos suspendidos aún no han hecho declaraciones oficiales sobre la decisión del Consejo Supremo Electoral.

- MARTÍ PUIG, S., *Dinámica política y electoral en Nicaragua, 1979-2001*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2002.
- , “Nicaragua”, en MARTÍNEZ, Rafael, *Elecciones de doble vuelta en América Latina*, Barcelona, ICPS, 2003.
- , *Nicaragua, 1977-1996. La revolución enredada*, Madrid, Libros de la Catarata, 1997.
- y FIGUEROA, C., *La izquierda revolucionaria en Centroamérica. De la lucha armada a la oposición parlamentaria*, Madrid, Libros de la Catarata, 2006.
- Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y el Caribe*, Salamanca, Fundación General de la Universidad de Salamanca, 2005.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. y MELLADO PRADO, P., *Fundamentos de derecho político*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2003.
- Sentencias de la Corte Suprema de Justicia* núms. 103 y 136 de 8 de noviembre de 2002 y 30 de octubre de 2002, respectivamente.
- TORRES DEL MORAL, A., *Estado de derecho y democracia de partidos*, Madrid, Universidad Complutense, 1991.
- VARIOS AUTORES, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- VINTRÓ CASTELLS, J., “La Constitución nicaragüense de 1987 y la tradición liberal democrática”, *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 3, 1987.