

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL

**LUIS PASOS ARGUELLO**

El Partido Conservador ha venido propugnando desde hace varios años porque deben hacerse enmiendas en la Constitución Política. Y a este respecto cabe recordar que el Presidente de la República, don Luis Somoza, hace varios años dio declaraciones públicas, tanto en entrevistas de prensa como en comunicados oficiales, afirmando que al tomar posesión de la Presidencia de la República, había jurado respetar la Constitución Política de Nicaragua y que él consideraba faltar a su juramento cualquier Reforma a esa Constitución Política. Porque su juramento, en su creencia —según el mismo lo decía— significaba que al final de su período debería devolver al pueblo nicaragüense la misma Constitución, intacta, que él había recibido. Se refería entonces al creciente impulso para la enmienda constitucional sobre la sucesión presidencial a fin de dejar completamente claro que él no podía reelegirse y que tampoco lo podía suceder su hermano.

El tiempo, las circunstancias y los vaivenes de la política hicieron que don Luis Somoza cambiara de parecer y se hizo la Reforma Constitucional de 1959. Después, don Luis Somoza se ha ufano en muchas y repetidas ocasiones de esa Reforma Constitucional, mostrándola como una señal indubitable de la democracia de su Gobierno.

Insistió en su negativa a enmiendas constitucionales cuando fué presentado un Proyecto por algunos Diputados, que, entre otras cosas, suprimía la palabra "laica" de las enseñanzas de las escuelas y establecía la Autonomía Municipal y la Autonomía Universitaria.

El Partido Conservador de Nicaragua siempre ha propugnado por enmiendas constitucionales, entre ellas, las del voto secreto, las de una mejor organización en el sistema electoral, las de una mayor independencia de los Poderes del Estado y sobre todo en sustituir o suprimir todas aquellas disposiciones que se refieren a la estructura gubernamental para hacer imposible en Nicaragua que vuelva a entronizarse una Dictadura. En el Memorandum leído en la plática de la Nunciatura en Junio de 1961 se contiene esta demanda de la Reforma de la Constitución, al igual que en los 8 puntos propugnados por Agüero.

Ahora don Luis Somoza ha abierto la puerta para esa Reforma Constitucional; pero con su acostumbrada vaguedad, lo que hace es solamente entreabrir esa puerta sin herir de fondo la cuestión. Todos sabemos que no es más que un ardid político, una treta o un simulacro, afirmar que la iniciativa de las Reformas Constitucionales corresponde solamente a los Diputados; porque en todo Nicaragua y fuera de Nicaragua, es público y notorio cómo funciona actualmente bajo este régimen la estructura guber-

namental: la sujeción del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, o mejor dicho, al Presidente de la República. Ya no nos detengamos en considerar estos cambios de criterio del Presidente de la República, de que hoy dice una cosa y mañana sostiene lo contrario. Esta ambigüedad parece ser una vena familiar. Un tipo de Gobierno y de política, característico, conocido en todo Nicaragua. Lo que sí debe considerarse y tomarse en cuenta, a fin de que el pueblo nicaragüense se dé completa y cabal cuenta de lo que está sucediendo, es que esa decisión del Presidente de la República para unas Reformas Constitucionales no es más, sin duda alguna, que la primera respuesta a la enorme presión política del Partido Conservador de Nicaragua. Esas manifestaciones populares, con Agüero a la cabeza, quien se ha perfilado como el único líder de recia envergadura en la actualidad, esos brillantes y valientes editoriales de Pedro Joaquín Chamorro en "LA PRENSA", han penetrado en la ciudadanía nicaragüense; y es una realidad palpable que existe un clamor de insatisfacción del pueblo nicaragüense, clamor que hizo que don Luis Somoza aceptase la demanda de que es necesario Reformar la Constitución. Más adelante estudiaremos con detenimiento en qué consisten esas Reformas y esas enmiendas. Basta ahora con dejar sentado que el hecho de la necesidad de hacer esas Reformas ha sido aceptado no solamente por el Gobierno, sino por los otros grupos de la Oposición. Y esto significa una conquista del Partido Conservador de Nicaragua.

Para hablar de una Reforma Constitucional es necesario sentar algunas premisas, que son las que aclaran las consecuencias. Sin esas premisas estamos cayendo en confunciones lamentables, que nublan el entendimiento y no dejan apreciar con claridad la actual situación política de Nicaragua.

Todos los autores de Derecho Constitucional y de Derecho Público afirman que hay dos maneras para poder elaborar y redactar una nueva Constitución Política en cualquier nación. La una es convocando una Asamblea Constituyente, la que con poderes omnímodos pueda decretar la nueva Constitución Política, dejando a su arbitrio y a su criterio la redacción, tanto de forma como de fondo, de todos los preceptos constitucionales. Esta es la manera más usual de dictar una nueva Constitución Política; y el modo que se ha seguido siempre a través de toda la historia política de Nicaragua. Todas nuestras Constituyentes anteriores fueron omnímodas, y no tuvieron que sujetarse a restricción alguna, en cuanto a sus facultades de escogencia, al dictar las disposiciones de la nueva Carta Fundamental. Y en Nicaragua se ha llegado a tanto en ese exceso de poderes dado a las Constituyentes, que fueron usados por Somoza como instrumento pa-

ra su continuismo, llegando hasta designar y nombrar al Presidente de la República como a decretar ampliaciones a su período presidencial. Hay una circunstancia muy curiosa que quizá ha sido poco advertida por los políticos nicaragüenses, y aún por los corresponsales extranjeros que han venido a Nicaragua: que el Gral. Somoza mantuvo una Dictadura en Nicaragua, desde 1936 hasta 1956, es decir por más de 20 años, sin haberse reelegido en elecciones, ni una sola vez.

Zelaya hacía un simulacro de elecciones unilaterales y resultaba reelecto en cada período. El General Somoza no siguió este camino; sino que se valía de argucias y subterfugios legales para mantenerse en el poder. Algunas veces era una Asamblea Constituyente la que lo nominaba, otras veces era una Constituyente la que le prorrogaba el período, en otras ocasiones era el Senador designado por el Congreso para desempeñar la Presidencia de la República. Hizo tres Constituyentes y tres Constituciones Políticas. Pero nunca, ni una sola vez, fué "reelecto" Presidente de la República. Lo quiso hacer en 1944 y el clamor popular se lo impidió, teniendo que vetar la Reforma Constitucional que le iba a permitir su reelección. Lo quiso hacer en 1956, y el mismo día que había sido proclamado para su reelección por la Convención Liberal de León, encontró la muerte. Esta consideración es una grave y trascendental lección de experiencia en la política de Nicaragua.

Según declaran los autores, el Poder Constituyente únicamente "otorga" facultades, pero no las ejercita; al contrario de los Poderes Constituidos que "ejercitan" las facultades recibidas de la Constituyente. En Nicaragua, Somoza abusó del Poder de las Constituyentes no solo desde el punto de vista político, dictatorial, haciendo que lo nominaran Presidente, que prorrogasen su período, que tomasen y ejecutasen facultades gubernativas, sino que abusó de esas Constituyentes "aún desde el punto de vista jurídico"; porque conforme la doctrina de los autores, el Poder Constituyente no es lo que vulgarmente se cree por la generalidad: "que lo puede todo". El Poder Constituyente no puede, si no está expresamente facultado para eso, ni dicten leyes ordinarias, ni elegir Presidente de la República ni tomar otras medidas que salgan de la órbita que enmarca y contorna su convocatoria, su Carta Constitutiva. Esta conclusión debe tomarse muy en cuenta para lo que viene en Nicaragua: es caso de llegar a una Constituyente, ésta puede y debe quedar limitada o restringida a sus atribuciones propias.

"Cuando la revolución la hace un grupo constituyente en el sentido moderno de la expresión, la finalidad no es la captura de todo el poder por los revolucionarios. Como el fin es hacer una Constitución, tal revolución aspira a una separación de poderes" (Friedrich, obra citada más adelante).

Este aspecto legal de lo que es una Asamblea Constituyente tiene una importancia trascendental por lo mismo que esta doctrina es poco conocida en Nicaragua. Antes por el contrario, entre nosotros existe la práctica vi-

ciada de las Constituyentes "todopoderosas" que son las que han surgido de los Golpes de Estado y han sentado costumbre en Nicaragua.

Pero aparte de esta disgregación, de la cual sacaremos algunas consecuencias más adelante —volviendo al hilo de la cuestión— hay una segunda manera para elaborar y dictar una nueva Constitución Política en una Nación; y esa forma consiste en convocar a una Asamblea Constituyente mediante un Decreto que los autores llaman LEY DE BASES; es decir, que esa Constituyente ya no es, como en el primer sistema enunciado anteriormente, omnímoda para decretar cualquier precepto constitucional a su arbitrio, a su antojo, o a su mejor prudencia. En este segundo sistema la Constituyente convocada tiene algunas limitaciones, tiene que sujetarse a normas dictadas de antemano y no puede dejarlas a un lado, no puede alterarlas ni rebasarlas, puesto que integran la Carta Constitutiva de su existencia. En estos casos, muy frecuentes en la historia, la Asamblea Constituyente tiene facultades limitadas por esa LEY DE BASES.

En Nicaragua solamente una vez en todo el desarrollo constitucional, que ha sido tan movido y tan intenso, se ha aplicado este último sistema; y es precisamente cuando se promulgó la actual Constitución Política de 1950. El origen de esa Constitución Política fué un Acuerdo de los dos Partidos Políticos históricos de Nicaragua; el Partido Conservador y el Partido Liberal, los cuales convinieron en algunas Bases para que fuera dictada una nueva Constitución Política en Nicaragua. Ya esto de por sí tiene una fuerza legal que los autores de Derecho Constitucional contemplan y comentan, afirmando que al dictarse una Constitución Política deben participar en ella todos los sectores políticos de la Nación. Por ejemplo, dice el Profesor de la Universidad de Harvard Carl J. Friedrich en su monumental obra "Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática en Europa y América":

"Para que la decisión constitucional sea auténtica es necesario también que participen en ella algunos de los gobernados y no solo quienes tienen a su cargo las tareas del gobierno. ESO ES LO QUE DIFERENCIA TAL DECISION DE UN GOLPE DE ESTADO".

Pero sin insistir mucho sobre ese aspecto puramente doctrinario de que para la Reforma de una Constitución Política es necesario la concurrencia de todos los sectores políticos de la Nación, es más determinante y decisivo para este estudio recordar que la Constituyente de 1950 "fué convocada mediante una LEY DE BASES": el Decreto Legislativo de 15 de Abril de 1950 aprobado por el Congreso Nacional y por el Poder Ejecutivo y publicado en La Gaceta de ese mismo día. Ese es un Decreto Legislativo de una importancia fundamental y de tipo especialísimo; es lo que los autores llaman LEY DE BASES para la formulación de una nueva Constitución Política, con la esperanza de una nueva estructuración política fundada en un nuevo sistema de gobierno en Nicaragua, a base de participación de los dos Partidos Históricos. Es el Decreto de

Convocatoria para una Constituyente: tiene una categoría de preeminencia legal. Esto es lo que se llama el Pacto Somoza-Chamorro.

Este Decreto trascendental contiene, entre otras normas de procedimiento, numerosas disposiciones, PRINCIPIOS, (como dice expresamente su texto) que fueron desde luego incorporados en la nueva Constitución Política de 1950. La Asamblea Constituyente de 1950 estaba en la obligación de hacerlo así y no podía sobrepasar esa estructura, esas limitaciones, para la cual había sido convocada. Sus facultades estaban enmarcadas en ese Decreto. Si se abre el libro del Doctor Emilio Alvarez Lejarza sobre las "Constituciones de Nicaragua" se encontrará, en orden sucesivo, todas las Constituciones anteriores de Nicaragua que han sido promulgadas; y al llegar a la de 1950, con acertada lógica, el Profesor de Derecho Constitucional, intercala, precediendo a la Constitución de 1950, la "Ley de Bases de 15 de Abril de 1950". Esto es lo que dio origen a la Constitución Política actual, y la Constitución actual está irremisiblemente ligada a esa estructura prefabricada: el pacto Somoza-Chamorro. Esta "Ley de Bases" no puede ser derogada por el Congreso Nacional y ni siquiera puede ser reformada por la vía de la Enmienda Parcial.

Pero el Partido Conservador, desde 1954, repudió ese Pacto, declarándolo insubsistente y hasta retirando a sus miembros que formaban la Representación de las Minorías en los Cuerpos Colegiados gubernamentales, como una muestra inequívoca de que declaraba roto ese Convenio. El Partido Conservador cree que fué un error político la celebración de ese Acuerdo. Cuenta el General Chamorro en sus Memorias que están apareciendo publicadas en "REVISTA CONSERVADORA" que a pesar de toda la resistencia del conglomerado conservador para ese Acuerdo, él lo llevó adelante en la firme creencia de que Somoza cumpliría su palabra, por una parte, y por otra parte, debido a que la salud quebrantada del General Somoza, que entonces hacía presagiar su muerte natural, era una circunstancia propicia, como lo había expresado el propio General Somoza, para que fuera el Partido Conservador el que lo sucediera en el Poder de la República. Los hijos de Somoza estaban todavía demasiado jóvenes para que el General Somoza pudiera entonces realzar la sucesión dinástica que vino a verificarse después.

Pero volvamos al tema principal, al meollo de la cuestión: si la Asamblea Constituyente de 1950 no podía transgredir los principios que la Ley de Bases convocatoria le señalaba, le imponía, enmarcándola dentro de una estructura prefabricada, tampoco puede una "Reforma Parcial" de la Constitución transgredir esa Ley de Bases. La Constitución actual de 1950 está ligada al ombligo de su Decreto convocatorio, es decir creador de su existencia y potencialidad. Los PRINCIPIOS que formaron el basamento de esa Constitución y que ahora están plasmados en la misma, no pueden ser reformados parcialmente por el simple Congreso Nacional, en la vía de la Enmienda Parcial. La lógica es completamente sencilla y fundamental: si no podía la misma Asamblea Constituyente cam-

biar "un principio sustancial" establecido en esa LEY DE BASES, muchísimo menos puede el Congreso Nacional, en sus trámites ordinarios, "reformular" la Constitución Política en esos "principios básicos" que le impuso la Ley de su creación, como limitativos a su existencia y potencialidad.

Afirman los autores de Derecho Constitucional que en todas las Constituciones Políticas existen preceptos "fundamentales" y preceptos "circunstanciales". Que los preceptos fundamentales no pueden ser "reformados" de la misma manera que lo pueden ser los preceptos circunstanciales. Karl Schmitt en su famosa obra "Teoría de la Constitución" refiriéndose a la Constitución de Weimar manifiesta la diferencia entre "las decisiones políticas fundamentales" y las "normaciones constitucionales", expresando que las primeras están "por encima de toda Constitución".

La misma tesis de Schmitt en el derecho alemán la sustenta en el derecho francés Maurice Hauriou. Dice que "en Francia existen principios fundamentales susceptibles de constituir una legitimidad constitucional superior a la Constitución escrita."

Por regla general esas "decisiones políticas fundamentales" de que habla Schmitt no son susceptibles de traspaso, enajenación, absorción o consunción.

Mucho se ha discutido por los autores acerca de los límites de la facultad de reformar o revisar la Constitución, y a esa finalidad existen diferentes sistemas constitucionales. Unas son rígidas, como la de México, en la cual solamente se habla de que la Constitución puede ser "adicionada o reformada" lo cual, según los comentaristas mexicanos, hace imposible el cambio de la Constitución. No puede haber "reforma" que "deforma" dice el mexicano Tena Ramírez. Esta clase de Constituciones se llaman "rígidas".

Pero hay casos en que el Poder Creador, autor de la Constitución, funda un órgano capaz de alterar la Constitución y le trasmite, total o parcialmente, sus propias facultades constituyentes. Pero ese Poder reformador no puede rebasar la soberanía de que gozó el Constituyente al emitir la Constitución, porque la facultad de reformar es una facultad atribuida, delegada, y por tanto demarca una competencia limitada. Hay Constituciones que expresamente otorgan al Congreso Nacional ordinario, mediante ciertos trámites, no solamente la facultad de Enmienda Parcial, sino la de poder decretar la Reforma Total de la Constitución, y éste es el sistema llamado "flexible".

Pero aún dentro de este sistema flexible caben también ciertas limitaciones. La Constitución Noruega de 1814 autoriza su reforma, pero agregando que esa reforma "no puede modificar las disposiciones que cambien el espíritu de la misma". La Constitución Griega de 1927 consigna que sólo pueden ser revisadas las disposiciones, no fundamentales de la Constitución. La Ley Constitutiva Francesa de 1875 ordenaba que "no podrá ser objeto

do revisión la forma republicana de gobierno" La Constitución de Estados Unidos de América prescribe en su Arto. V que ninguna Enmienda puede privar a ningún Estado, sin su consentimiento, de la igualdad de votos en el Senado.

En Nicaragua, aún cuando tenemos adoptado el sistema de Constitución flexible, —pues cabe tanto la Reforma Parcial como la Reforma Total— los principios "fundamentales" solo pueden ser reformados mediante la vía de la Reforma Total; y en la vía de la Reforma Parcial sólo caben las reformas de las disposiciones "circunstanciales" de "las normaciones constitucionales". Voy a referirme a ejemplos prácticos. Una enmienda parcial de la Constitución puede perfectamente "reformular" el precepto de que el voto sea secreto, de que se suprima la palabra "laica" en la enseñanza de las escuelas, decretar la autonomía universitaria y otras cosas por el estilo; esto puede hacerse perfectamente por la vía de la "reforma parcial", la cual es la única que técnicamente puede llamarse REFORMA; pues lo que usualmente suele llamarse REFORMA ABSOLUTA o TOTAL, ENMIENDA ABSOLUTA Y TOTAL no es verdaderamente REFORMA, sino CAMBIO.

Mediante el procedimiento de una Reforma Parcial de la Constitución no se pueden CAMBIAR los principios básicos de la Constitución misma, porque esto no es enmienda, sino CAMBIO SUSTANCIAL; y si no podía haberlo hecho la propia Asamblea Constituyente, menos puede hacerlo un poder inferior, obra y emanación de aquella, como lo es el Congreso Nacional ordinario. "Por complicadas que sean las disposiciones relativas a la reforma, no debe suponerse nunca, desde un punto de vista político, que sobreesan al Poder Constituyente" dice el Profesor de Harvard Friedrich, en su obra ya citada. En el texto de la Constitución misma, en su Decreto creador, quedó implícito el precepto de que no pueden ser reformadas, en vía de enmienda parcial, las disposiciones sustanciales de la LEY DE BASES. Al igual que los casos análogos citados de Noruega, de Grecia, de Francia y de Estados Unidos y podría citar otros casos de otras Naciones, cuando la misma Constitución expresa que no pueden reformarse tales o cuales principios determinados. Estamos ahora en Nicaragua en ese mismo caso, por estar todavía ligada la Constitución actual a su Decreto de convocatoria. Este sistema es excelente y debe ser usado en la próxima Constitución que rija la nueva Era en Nicaragua: se debe expresar en el mismo texto constitucional que ciertos preceptos deben quedar fuera de la posibilidad de una Reforma, declarando prohibitiva esta enmienda, tales como los referentes a la reelección, a la sucesión presidencial por parientes, al período presidencial y otros de naturaleza similar que sirvan para resguardar la inmutabilidad del sistema republicano y democrático de Nicaragua. Ya en el pasado, en algunas Constituciones de Nicaragua, se ha usado de este sistema. En algunas se ha prohibido expresamente la reforma de ciertos preceptos, aquellos que atañen a la sucesión presidencial impidiendo la reelección. En la Constitución de 1911 se estipuló que:

"la reforma de los artículos constitucionales que prohíben la reelección del que ejerciere la Presidencia de la República, no producirá sus efectos en el período en que se haga dicha reforma, ni en el siguiente".

Esta sabia disposición de la Constitución de 1911 impidió a Moncada su intento de Reformar la Constitución que lo hubiera podido llevar a su reelección. La próxima Constitución debe ser "semirígida", como reacción a todos los abusos anteriores. Sería preferible denominar FIRME a ese tipo de Constitución, dice Friedrich

El llamado Pacto Somoza-Chamorro está tan enraizado en la Constitución Política actual que involucra todo un sistema constitucional, el sistema de las paralelas de los dos Partidos, el sistema de la Representación de una sola Minoría, el sistema de la circunscripción nacional, para citar solamente algunos aspectos de esa cuestión. En esa LEY DE BASES está también contenido el principio de que la "Ley Electoral" debe ser una LEY CONSTITUCIONAL, contornándola con la representación de la minoría única en forma indicada. En esa LEY DE BASES está también contenido el principio de que el "período presidencial es de seis años"; en esa Ley de Bases está contenido el principio del desconocimiento de partidos políticos de filiación internacional; en esa Ley de Bases está contenido el principio de la Representación de la Minoría para un partido solamente, tal como fué concebido por el Pacto Somoza-Chamorro, de acuerdo con un invento que dio a Somoza gran resultado político, y que él mismo bautizó con el nombre de "Doctrina Somoza": mantener al Partido Conservador con las migajas del Presupuesto y bajo un sistema de gobierno esencialmente capitalista.

Es una simpleza, usando una expresión benévola, afirmar que en nuestra Constitución no existe una disposición que diga cuáles de sus disposiciones son "fundamentales" y cuales "circunstanciales". En ninguna Constitución existe semejante definición, sino que esta distinción fluye de la naturaleza misma de las disposiciones. "En ninguna parte han sido organizadas las disposiciones relativas a la reforma constitucional de tal modo que tomen en cuenta esta diferencia" dice el Profesor Friedrich. Pero en el caso actual de Nicaragua ni siquiera esa afirmación es cierta, por cuanto la misma LEY DE BASES ya establece un medidor, un cartabón, de evidencia indiscutible: por lo menos todo lo contenido en esa LEY DE BASES está clasificado como "principios fundamentales" de nuestra Constitución. El texto mismo de esta Ley lo declara expresamente, estableciendo que esos tales serán PRINCIPIOS de nuestra Carta Fundamental.

El Partido Conservador, ahora renovado, no quiere ni debe caer en ese mismo viejo sistema de la repartición con que lo están halagando los hijos de Somoza. Si sucumbe a esa tentación está perdido para siempre: se aniquila y se suicida, como lo he sostenido en algunos ensayos publicados en "REVISTA CONSERVADORA". El Partido Conservador propugna porque se hagan enmiendas constitucionales, cambios sustanciales que acaben con

el sistema actual y que son imperativos en Nicaragua. Pero estamos en el ineludible caso jurídico de afirmar que esto no puede hacerse mediante la "Reforma Parcial" de la Constitución.

Esto lleva a la conclusión precisa y exacta que los procedimientos que se pretenden comenzar en el Congreso, en la presente Legislatura, para unas Enmiendas Parciales de la Constitución, son ilegales, significan una violación de la misma Carta Fundamental. Una vez más, aún al final de su período, el régimen de los Somoza va a pasar por encima, va a violar la Constitución Política de Nicaragua. Dice el Comentarista y Catedrático mexicano Felipe Tena Ramírez: "que es posible la declaración de inconstitucionalidad de una Reforma Constitucional".

\* \* \*

Es muy interesante observar, en el estudio de las diferentes Constituciones que han regido en Nicaragua —sobre todo para aquellos que sostienen que no hay diferencia sustancial doctrinaria entre el Partido Conservador y el Partido Liberal— las diferentes variaciones en los sistemas para reformar la Constitución bajo los Gobiernos Liberales y bajo los Gobiernos Conservadores.

Desde la Constitución Política de 1838 se estableció la posibilidad de Reforma Total como de Reforma Parcial de la Constitución, pero mediante ciertos trámites de procedimiento que son garantías para ese proceso trascendental. El proyecto de "reforma o adición" debía ser presentado a la Cámara y leído en los intervalos correspondientes, para ser aprobado "por los dos tercios de votos" y ser luego sancionado por la Legislatura inmediata. Esa Constitución de 1838 agrega que cuando la "revisión sea total", deberán seguirse "todos los mismos procedimientos para la revisión parcial", entre ellos, desde luego, el de la sanción de la inmediata Legislatura, indispensable y necesaria en ambos casos; después de la cual se convocaría una Asamblea Constituyente (Artos. 194 y 196 de la Constitución de 1838). En la Constitución de 1842 se estableció una mayor diferencia entre la Reforma Parcial que necesitaba solamente dos tercios de votos y la Reforma Total que requería "las tres cuartas partes del número total de cada una de las Cámaras". (Arto. 99 de la Constitución de 1848). En la Constitución de 1854 se conservaron similares procedimientos de garantía para las Reformas Constitucionales, pero bajando la votación necesaria, tanto para la Reforma Parcial como para la Reforma Total, a la simple "mayoría de votos" (Artos. 107 y 108 de la Constitución de 1854). En la Constitución de 1858 se mantuvo esta disposición de la simple mayoría tanto para la Reforma Parcial como para la Reforma Absoluta: pero siempre sujetas ambas a la aprobación y revisión de dos Legislaturas sucesivas.

Ya en la Constitución de 1893 encontramos una novedad sustancial: aunque la reforma necesita los dos tercios de votos, "se suprimió la revisión o sanción del proyecto por una Legislatura inmediatamente posterior", es decir, se dejó al Congreso Ordinario el poder de reformar

la Constitución y de convocar una Asamblea Constituyente mediante un simple Decreto Legislativo (Arto. 157). En la Constitución de 1905 bastaba también, un simple Decreto Legislativo, con dos tercios de votos, para convocar una Asamblea Constituyente que reformara parcial o totalmente la Constitución. (Arto. 119).

En la Constitución de 1911 volvemos a encontrar los procedimientos de trabas e impedimentos que sirven de garantía tanto para la Reforma Parcial como para la Reforma Total, siendo necesarias para ambas los dos tercios de votos en cada una de las Cámaras y sancionada por los dos tercios de votos de la próxima Legislatura, "MEDIANDO EL LAPSO DE DOS AÑOS" entre una y otra Legislatura.

Después viene la Constitución de 1939 en la cual se conserva el procedimiento de la aprobación de las dos Legislaturas diferentes, pero restringiendo el lapso entre una y otra a las sesiones ordinarias del año siguiente, SIN SEÑALAMIENTO DE TIEMPO QUE DEBIA MEDIAR ENTRE LAS DOS APROBACIONES (Arto. 347). La Constitución de 1948 ya bajó esta mayoría de los dos tercios a una simple mayoría, al igual que las leyes ordinarias del Congreso, aún conservando la sanción de la siguiente Legislatura. Tanto la Constitución de 1939 como la de 1948 no hacen distinción entre Reforma Absoluta o Total y Reforma Parcial.

En la Constitución actual de 1950 se volvió a la distinción entre Reforma Total y Reforma Parcial, y aunque se señalaron algunos procedimientos para la tramitación, éstos son mucho más flojos que los anteriores y se necesita apenas una simple mayoría de votos. Prácticamente se abolió el requisito de las dos Legislaturas.

Este Capítulo de la Reforma Constitucional en la Constitución actual parece prestarse a confusiones; pero en realidad de verdad preceptúa lo siguiente:

1) —Que el proyecto de Reforma Parcial ya no necesita la aprobación o sanción de la Legislatura posterior. Los numerales 8 y 9 del artículo 327 ordenan que después de ciertos trámites el Proyecto de Reforma se aprobará por mayoría de votos en una Legislatura; y que "el Proyecto así aprobado pasará al Poder Ejecutivo, el cual, "al iniciarse la próxima Legislatura", lo devolverá al Congreso con una exposición de motivos, aceptándolo.. "SI EL PROYECTO FUERE ACEPTADO, EL CONGRESO ENVIARA LOS AUTOGRAFOS AL PODER EJECUTIVO PARA SU PUBLICACION". Esto significa exactamente que en caso de una Reforma Parcial "basta la aprobación de una Legislatura", por mayoría absoluta de votos, para que sea eficaz esta Reforma de la Constitución, mediando solamente para su eficacia "la aprobación del Poder Ejecutivo", la que debe producirse al comienzo de la próxima Legislatura del Congreso Nacional. En este caso de aceptación del Poder Ejecutivo, no necesita, ni puede ni debe, el Congreso, en su subsiguiente Legislatura, dar ninguna aprobación o sanción o pronunciamiento sobre el Decreto de Reforma Parcial. Basta con la aceptación del Poder Ejecutivo pa-

ra que el Congreso "esté obligado" a devolver los autógrafos para su publicación.

2)—No existe entre esos trámites de la Constitución actual ningún lapso señalado que debiera mediar entre la aprobación del Congreso y la aceptación del Poder Ejecutivo en la siguiente Legislatura. De esta manera, se han suprimido en la Constitución actual aquellas sabias disposiciones que existían en las Constituciones anteriores respecto al "lapso" que debe interponerse entre las "dos" aprobaciones del Congreso. En la actualidad solamente se necesita de "una" aprobación, como se dijo en el acápite anterior, y puede llevarse a cabo todo el procedimiento mediante el simulacro de dos Legislaturas, como se está haciendo en la actualidad: es decir, que en el mes de Marzo se apruebe el Decreto de Reformas a la Constitución y en el mes de Abril, días después, lo devuelva el Poder Ejecutivo con su aceptación; con lo cual queda consumada la Reforma Parcial de la Constitución.

3)—El principio de que una Reforma Constitucional debe ser aprobada por "dos" Legislaturas diferentes, que existía en las Constituciones anteriores de Nicaragua, tenía su razón y fundamento, como algunas de ellas lo preceptuaban textualmente: que la segunda aprobación del Congreso debería ser hecha por una NUEVA LEGISLATURA, en el sentido de que esa nueva Legislatura fuese integrada por Diputados y Senadores nuevos, después de la renovación parcial del Congreso. Es decir, que la segunda aprobación de un Decreto de Reformas a la Constitución debería ser hecha por Diputados y Senadores distintos a los que habían integrado el Congreso en la Legislatura anterior de la primera aprobación. Este es el sentido jurídico que tiene la aprobación de las reformas constitucionales con "dos" Legislaturas diferentes.

4)—En la Constitución actual solamente "en caso de rechazo o de reforma, el proyecto será nuevamente discutido en dos debates, por el Congreso en Cámaras Unidas, todo en sus primeras sesiones" (Inciso 9º del Arto. 327).

5)—En cuanto a la Reforma Total de la Constitución establece el artículo 328 que para que haya lugar a ella se seguirán solamente los trámites del Arto. 327 "EN LOS ORDINALES DEL 1 AL 6, INCLUSIVE". Esto significa que un Proyecto de Reforma Total de la Constitución solamente requiere la aprobación de ambas Cámaras y del Congreso Nacional en Cámaras Unidas, EN UNA SOLA LEGISLATURA, para tener validez. Este Decreto no necesita ni siquiera la aprobación del Poder Ejecutivo y por consiguiente tampoco requiere la espera para su aceptación o rechazo de parte del Poder Ejecutivo en la próxima Legislatura, como en el caso de la Reforma Parcial. "El Congreso Nacional queda disuelto por el hecho mismo de pronunciarse en favor de la reforma" dice la parte final del Artículo 328 de la Constitución Política.

Haciendo comparaciones, en líneas generales, se puede llegar claramente a la conclusión de que mientras el Partido Conservador ha estado en el Poder de Nicaragua, solamente ha regido una sola Constitución, la cual ha per-

manecido inalterable durante todo el tiempo de su Gobierno: la de 1858, durante los 30 años, hasta 1893; la de 1911, durante los 18 años, hasta 1928. En cambio durante el Gobierno Liberal de Zelaya se promulgó la Constitución de 1893 y hubo reformas sustanciales a esa Constitución, que la deformaron enteramente, en 1896. No quiero incluir en esta cuenta la Constitución Federal de Honduras, Nicaragua y El Salvador de 1898, decretada en Constituyente celebrada en esta ciudad de Managua y debidamente aprobada por Zelaya. Después vino la Constitución de 1905 que rigió hasta la caída del Gobierno Liberal en 1910. Cuando volvió el Partido Liberal al poder de Nicaragua, ya el primer Presidente Liberal, Gral. Moncada, hizo los intentos de una Reforma Constitucional, la cual le fué impedida por el Departamento de Estado, según puede leerse en la obra del doctor Emilio Alvarez Lejarza en su Capítulo XIX. Llegado al poder el Gral. Somoza en 1937, inmediatamente comenzó a los trámites para una Reforma Constitucional, que culminaron con la Constitución de 1939. Después se dictó la Constitución de 1948 y después la de 1950 a la cual se han hecho ya dos Reformas Constitucionales, la de 1955 y la de 1959. Ahora en 1962 se hará otra Reforma Constitucional. Es decir, que en las dos etapas de Gobierno Liberal, durante los 17 años de Zelaya, rigieron tres Constituciones diferentes; la de 1893, la de 1896 y la de 1905; y en el Gobierno de Somoza ha habido tres Constituciones y dos Reformas, habiendo fracasado una reforma constitucional en 1944 por la fuerza popular, y teniendo todavía por delante otra nueva Reforma Constitucional: en el periodo de los 25 años de los Somozas hemos tenido tres Constituciones y tres reformas constitucionales, esperando una más en este año de 1962.

Asimismo, en un estudio comparativo de los sistemas constitucionales, se nota con toda claridad que así como el Partido Conservador es muy parco en el cambio de Constitución, también sostiene, como norma de Gobierno, los impedimentos necesarios que sirven de garantía para una Reforma Constitucional; mientras el Partido Liberal relaja los trámites hasta llegarlos a asimilar al mismo nivel de un simple Decreto del Congreso Nacional para una Ley ordinaria. Al estudiar, sopesar y comparar todos estos vaivenes y fluctuaciones que ha sufrido el sistema constitucional de Nicaragua se llega a esta realidad: el Partido Conservador es respetuoso, defensor y conservador de la Constitución; el Partido Liberal tiende a los repetidos y sucesivos cambios Constitucionales.

\* \* \*

Pero en manera alguna quiero que este estudio jurídico se preste a equivocaciones y sea entendido mal, erradamente. El Partido Conservador ha proclamado la necesidad de la Reforma Constitucional. Yo estoy completamente de acuerdo con ese anhelo y al afirmar que lo que se va a comenzar a hacer en el Congreso es ilegal, es inconstitucional, no es mi intención y mi deseo impedir o estorbar la Reforma Constitucional, ni muchísimo menos que subsista la Constitución Política actual.

Existe otra vía para hacer esas enmiendas constitu-

cionales. Y esa vía es la que se llama EL CAMBIO DE LA CONSTITUCION. En doctrina, esta es la diferencia sustantiva entre la Reforma Parcial y lo que se llama "Reforma Absoluta o Total" de la Constitución. Mal llamada "Reforma Total" porque en realidad es más bien un CAMBIO de Constitución. No está la diferencia entre uno u otro sistema, entre Reforma Parcial o Reforma Total, entre Reforma y Cambio, en que se sustituyan "todos" los preceptos constitucionales o solamente "uno" o "algunos" preceptos constitucionales. Bien pudiera ser que una Reforma Absoluta de la Constitución comprenda solamente el cambio de UN artículo constitucional, como sería el caso de reformar el período presidencial y convertirlo en Presidencia Vitalicia. Esto implica la sustitución de un sistema constitucional por otro. Tampoco es cierto que en una Reforma Total se sustituyen "todos" los preceptos constitucionales. Un porcentaje crecidísimo, mucho más de la mitad, se repite en la nueva, al pie de la letra. Las enmiendas parciales se refieren solamente a disposiciones que no afectan la estructura fundamental del sistema constitucional. Y si se quiere cambiar fundamentalmente el sistema constitucional de la circunscripción nacional, de la representación de la minoría única, del período presidencial, de que la Ley Electoral deje de ser una Ley Constitucional y otras cosas por el estilo, si se quiere acabar con el Pacto Somoza-Chamorro, borrarlo de la Constitución, como lo queremos todos en la Oposición, no existe otro camino legal más que la Reforma Total y Absoluta de la Constitución; el cambio de una Constitución por otra nueva. Esta conclusión tiene dos fundamentos: por la doctrina misma, el cambio de un sistema constitucional por otro hace necesaria la Reforma Total y Absoluta; y en segundo término; porque estando esos principios fundamentales que se quieren reformar contenidos en la Ley de Bases de la Constitución misma que le dio origen, precisa necesariamente el cambio de una Constitución por otra.

En la Constitución Federal de Centro América, de 1824; en el Título correspondiente a la Reforma de la Constitución en el cual se establece el procedimiento, está el artículo 203, que dice literalmente así:

"Cuando la reforma o adición versare sobre "algún punto que altere en lo esencial la forma de Gobierno adoptada", el Congreso después de la aceptación de los Estados, convocará una Asamblea Nacional Constituyente para que definitivamente resuelva".

Esta disposición, que fué parte de la Legislación Nicaragüense, en su época, viene a corroborar plenamente la tesis sostenida en cuanto a la distinción doctrinal y técnica entre lo que es una Reforma Total y el alcance de una Reforma Parcial. Estas dos clases de Reforma están adoptadas ahora en nuestra Constitución, sin una definición precisa que las diferencie, por lo cual, para establecer esta distinción debemos recurrir a la doctrina, doctrina plasmada ya en nuestra Legislación nicaragüense del pasado. Cualquiera reforma que implique una alteración del sistema constitucional es Reforma Absoluta y no Parcial.

Pero esa vía, que es la vía jurídica correcta, tiene el gravísimo inconveniente de su repercusión política. Por eso, he querido limitarme en este ensayo para REVISTA

CONSERVADORA al aspecto puramente jurídico de la cuestión, a un estudio, serio, técnico, a la luz de los preceptos constitucionales, desde el punto de vista legal; dejando aparte los reflejos que tiene esta cuestión jurídica sobre la actual situación política de Nicaragua.

Hay que considerar, reflexionar y meditar sobre la conveniencia o inconveniencia de una Constituyente, sobre su peligrosidad, sobre sus abusos, según los antecedentes del pasado. Si esta vía es mejor o es peor para la Liberación de Nicaragua. Yo, más que nadie, tengo prejuicio y aprensión a una nueva Constituyente en Nicaragua bajo el régimen actual; pero esta aprensión no es por doctrina, sino antes por el contrario, por su extralimitación, porque en Nicaragua nos han entrenado ya para las Constituyentes simuladas y fraudulentas. Lo único que he hecho hasta ahora es expresar mi criterio jurídico, presentar al desnudo una verdad, una realidad legal ineludible, nos guste o no nos guste. Será obra de los políticos, de los estadistas, el acomodo de esta tesis jurídica a la realidad política, al cambio de la estructura gubernamental de las instituciones del presente régimen que todos los Partidos ansiamos para la Restauración de la Democracia y el bienestar de Nicaragua.

Al hablar de una Reforma Total, no ha pasado jamás por mi imaginación evadir el problema de las elecciones presidenciales, que es un problema crucial para los Somoza, y de importancia vital para la Oposición. He querido dejar sentado desde ahora que por el camino de la Enmienda Parcial no se pueden conseguir más que algunas reformas insustanciales, que no satisfacen al pueblo nicaragüense, y que desembocarán fatalmente en unas "elecciones fraudulentas". Y yo le tengo más temor, le tengo pavor, a las elecciones fraudulentas. En una Constituyente el fraude está más abierto, a la vista, debe hacerse públicamente. En las elecciones el fraude está cubierto con el engaño, con la simulación, con la mentira: es a mansalva. Eso es lo que nos espera. Una nueva farsa, un nuevo fachadismo del régimen de los Somoza.

En estos días de Navidad, de Año Nuevo, de Epifanía, que traen a nuestros corazones la plegaria de los ángeles "Gloria a Dios en las Alturas y Paz en la tierra a los hombres de buena voluntad", los políticos nicaragüenses deben encontrar una fórmula para evitar que se desate la violencia en Nicaragua, porque al paso que vamos, la presión popular está fermentando de una manera tal, que tendrá que estallar necesariamente, como una ley física, como una ley sociológica. (1).

Nicaragua ha comenzado ya a entrar en su recta final, a su destino en este ciclo de su historia política para la Restauración de la Democracia; y cuando se presentan estos fenómenos sociológicos en cualquier nación de la tierra, al igual que las fuerzas de la naturaleza, con el mismo empuje de las tempestades, no hay cerebro, no hay mano, no hay potencia militar, ni Ejército ni Gobierno, que sean capaces para detener la potencialidad del pueblo.

(1) Escrito lo anterior leo en el "Reader's Digest" (Selecciones) el artículo del corresponsal Lester Velie considerando a Nicaragua como "Una Bomba de Tiempo en el Caribe".