

Hipertrofia de nuestra Constitución Política

RAFAEL PANIAGUA RIVAS

La crisis integral que atraviesa desde hace veinticinco años la nación nicaragüense ha tenido que afectar nuestro Derecho Constitucional, como ha afectado a todos los elementos fundamentales de la sociedad. Ahora bien, toda crisis significa la pérdida de un equilibrio y se manifiesta en uno de estos dos síntomas: o en una atrofia o en una hipertrofia. La crisis de nuestro Derecho Constitucional se descubre fácilmente en la dimensión exagerada que ha adquirido el conjunto de normas que llamamos Constitución Política.

El concepto de Constitución —dice García Pelayo— es uno de los que ofrecen mayor pluralidad de formulaciones. Por eso la palabra "constitución" va frecuentemente acompañada de un adjetivo. Dejando, pues, a un lado la concepción general del vocablo, de "esencia y calidades de una cosa que la constituyen tal y la diferencian de las demás", nos limitaremos a su sentido específico de Constitución del Estado o Constitución Política.

Operando dentro de este concepto restringido de Constitución Política, todavía podemos ordenarlo en dos sentidos: a) "Constitución Política en sentido material o esencial". La Constitución del Estado se concibe como un estatuto permanente del cual no serán sino aplicaciones el gobierno ordinario y la vida política cotidiana. "De la misma manera —dice el jurista francés Maurice Haurion— que toda sociedad anónima tiene disposiciones estatutarias que reglamentan su existencia, se concibe que haya en el Estado dispo-

siciones estatutarias que ligen al Gobierno mediante la garantía de ciertos principios que constituyen la base misma del Estado". Dicho conjunto de reglas comprende: 1) las relativas a la organización social esencial, es decir, al orden individualista y a las libertades individuales; 2) las relativas a la organización política y al funcionamiento del gobierno.

b) "Constitución Política en sentido puramente formal". En su acepción formal el nombre de Constitución queda reservada a aquella ley o conjunto de leyes de carácter "constitucional", es decir, dotadas de una fuerza especial proveniente, no de su contenido esencial, sino del hecho de que los principios que formulan no pueden modificarse sino por un procedimiento sujeto a condiciones más complicadas que el procedimiento legislativo ordinario. Los juristas franceses Duguit y Carré de Malberg y el alemán Kelsen son los más destacados expositores de este criterio formalista.

A nuestro juicio, la crisis del Derecho Constitucional en Nicaragua, manifestada en un desequilibrio hipertrófico de su Ley Fundamental, tiene su origen en la ignorancia u olvido de lo que es, material y esencialmente una Constitución Política, y en la adopción —más o menos consciente— de un criterio puramente formalista de Constitución. En otras palabras, dicha crisis ha sido motivada por una ausencia de valores fundamentales y principios esenciales, y la sustitución de ellos por un complejo de normas.

II

En un lapso de ciento veintidós años de República unitaria (1838-1960), Nicaragua ha sido regida por ocho Constituciones diferentes, excluyendo cuatro que no llegaron a promulgarse. Nuestro país ha tenido, pues, por término medio, una Constitución cada quince años. Contrasta notablemente esta inestabilidad constitucional con la prudente y conservadora actitud de los norteamericanos, todavía ligados a su primera Constitución de 1787.

Nicaragua se inició en la vida estatal unitaria con la Constitución de 1838, solemnemente sancionada por una Asamblea Constituyente en la ciudad de León, el día 12 de Noviembre. La Constitución de 1838 consta de 198 artículos, y está calcada en la Constitución Federal de 1824. Algunas de sus disposiciones corresponden a materias modernamente incluídas en las Leyes Electorales y en las Leyes Orgánicas de Tribunales.

El 19 de Agosto de 1858 se emitió en Managua nuestra segunda Carta Fundamental. La Constitución de 1858 tiene dos características peculiares: la de ser la más breve de nuestras Constituciones: 104 artículos, y la de haber regido el mayor tiempo: treinta y cinco años. De ella ha dicho el doctor Carlos Cuadra

Pasos: "Es un documento preciso, comedido, corto en sus afirmaciones, escrito sin copiar las abstracciones impracticables de las constituciones extranjeras, sino que encierra, en concretaciones bien meditadas, disposiciones verdaderamente conformes con el espíritu de la nación a que estaba destinada a dar pautas legales".

Durante la era dictatorial del General José Santos Zelaya (1883-1909), se sancionaron dos nuevas Constituciones: la primera el 10 de Diciembre de 1893 y la segunda el 30 de Marzo de 1905. Ambas son de extensión mediana: 162 y 122 artículos, respectivamente. La Constitución de 1893, llamada la "Libérrima" por sus amplias concesiones liberales, no pudo refrenar la pasión de mando del gobernante. Como lo hace notar el Dr. Emilio Alvarez, durante su vigencia de once años solamente "diez meses" no estuvo el país en estado de sitio. La Constitución del 93 tuvo, pues, que ceder el paso a la autocrática de 1905. La Constitución Política de 1905 tiene una triste particularidad: ha sido la única Constitución que, al ser sancionada por la Asamblea Constituyente, no prohibía la reelección del Presidente de la República.

Al régimen zelayista sucedió un período de honda inestabilidad política, en el que se convocaron y reunieron hasta tres Asambleas Constituyentes diferentes, dos en 1911 y una en 1913. Finalmente, por decreto de la Asamblea del 4 de Abril de 1913, fue puesta en vigor, en forma definitiva, la Constitución sancionada primitivamente el 10 de Noviembre de 1911. Dicha Constitución es de extensión mediana (172 artículos) y tuvo una duración de 26 años. Fue nuestra quinta Carta Fundamental, y con ella llegamos a la época contemporánea.

Durante los últimos veinticinco años, caracterizados por la hegemonía político-militar de la familia Somoza, tres Asambleas Constituyentes han sancionado y promulgado tres Constituciones Políticas, en las siguientes respectivas fechas: 29 de Marzo de 1939, 21 de Enero de 1948 y 1º de Noviembre de 1950. Es notable en estas tres Constituciones, desde un punto de vista formal, la enorme expansión de su articulado: 352 artículos en la Constitución de 1939, 289 en la de 1948, y 336 en la Constitución de 1950, actualmente en vigor.

III

Frente al impresionante volumen de la Constitución Política que nos rige, es lógico preguntarse: ¿esos 336 artículos han sido incluidos ahí por contener todos ellos disposiciones de carácter constitucional o han adquirido carácter constitucional por el mero hecho de pertenecer a ese cuerpo de leyes? ¿Están en la Constitución por ser "fundamentales" o se convierten en "fundamentales" por estar en la Constitución? Se podría contestar que todas esas disposiciones se refieren a asuntos de gran importancia para la vida nacional. Sin embargo, la mayor o menor importancia de una prescripción particular no es motivo suficiente para darle carácter constitucional. No podría existir el Derecho Constitucional como disciplina jurídica particular si no poseyéramos un criterio para distinguir de una manera cierta su contenido material o esencial, independientemente de las formas que lo contienen.

En nuestra Constitución de 1950 se encuentra un gran número de esas prescripciones importantes, que no tienen, a nuestro juicio, carácter constitucional, es decir, que no pertenecen a la esfera de las normas jurídicas esenciales del Estado, p. ej: Managua es la capital de la República (art. 16). Los nacionales que obtuvieren títulos académicos en el extranjero podrán ejercer su profesión en el país con solo demostrar la autenticidad de sus títulos (art. 104). Están exentas de impuestos la introducción, circulación y venta de libros, folletos, revistas o periódicos (art. 114). Los Diputados y Senadores, o sus herederos, recibirán prestaciones económicas en caso de incapacidad o muerte. (Art. 141). Los partidos minoritarios tendrán cargos de Asesor en los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Hacienda (art. 198). Habrá Cortes de Apelaciones en las ciudades de Bluefields, Granada, León, Masaya y Matagalpa (art. 211). Los Presidentes de las Cortes de Bluefields y Matagalpa serán siempre del partido de la mayoría (art. 217). Las piedras de construcción o de adorno, puzolanas, arenas, pizarras, arcillas y cales podrán ser explotadas por los particulares sin someterse al principio general de dar participación en los beneficios al Estado (art. 242).

Un investigador diligente puede encontrar en nuestra Constitución Política muchas otras de esas disposiciones, todo lo sabias e importantes que se quiera, pero difícilmente dignas de considerarse en una Carta Fundamental. Es tan extensa y difusa la Constitución que nos rige que solo el Título IV, que trata de los Derechos y Garantías, comprende noventa artículos. En algunos de estos artículos se crea la ilusión de una garantía constitucional, cuando en realidad jurídica no existe ninguna. En cambio, la Asam-

blea General de las Naciones Unidas ha aprobado y proclamado una "Declaración Universal de los Derechos del Hombre" que encierra, en treinta artículos breves y precisos, todo un sistema de salvaguardia para la dignidad y el valor de la persona humana.

Habiendo comprobado que nuestra Constitución Política adolece de un desequilibrio hipertrófico, vamos a exponer sucintamente las razones de ese fenómeno político-jurídico. Ellas son, a nuestro parecer las siguientes:

A) Un criterio de desconfianza en la función legislativa ordinaria, que se considera cambiante e impresionable. Como dice Maurice Hauriou, el legislador ordinario es "un poder político que está demasiado continuamente en acción para no ser peligroso". Esto es especialmente cierto en países como Nicaragua, de temperamento nacional imaginativo y turbulento, y de clima político inestable. Cuando surge algún postulado importante en la vida política o social nicaragüense, lo primero que se le ocurre a sus defensores es buscarle un sitio en la Constitución, donde pueda estar a salvo de las veleidades de las mayorías parlamentarias. Se trata de una actitud, equivocada en la forma, pero eminentemente conservadora en el fondo.

B) Una serie de contingencias políticas o de compromisos entre los partidos. Cuando una Asamblea Nacional Constituyente no es políticamente homogénea, o cuando existe un clima político de fracción, surgen lo que llaman los tratadistas "compromisos no auténticos o apócrifos", que no hacen más que alargar inútilmente los textos constitucionales. "El compromiso estriba entonces —dice Carl Schmidt— en encontrar una fórmula que satisfaga todas las exigencias contradictorias y deje indecisa en una expresión anfibiológica la cuestión litigiosa misma".

Un ejemplo de esa naturaleza lo encontramos en el artículo 85 de la Constitución vigente. Para darle gusto a la minoría conservadora se redactó así el primer párrafo del artículo mencionado: "El Estado reconoce la libertad "irrestringida" de comercio, lo mismo que la de contratación e industria". Tenemos ahí una libertad sin limitaciones. Pero la mayoría liberal dispuso que el párrafo segundo del mismo artículo dijera lo siguiente: "La ley señalará los "requisitos" a que se sujete su ejercicio y las garantías que le acuerde". Ahí tenemos, en el mismo artículo constitucional, una libertad con limitaciones.

La Constitución de 1950, actualmente en vigor, es en el fondo la misma Constitución de 1948, y esta es, cambiando lo circunstancial, la misma de 1939.

Todo lo que digamos de una de ellas es valedero, pues, para las otras, ya que no hubo razones de orden ideológico para estos cambios, sino meros motivos de oportunismo político y de interés personal. La Constitución de 1939, madre y abuela de las otras dos, dio la pauta para la formulación de muchas prescripciones que son una transacción entre ideologías e intereses contrarios. El ante-proyecto fue redactado

IV

Una Constitución Política de tan exageradas dimensiones como la que nos rige actualmente tiene serios inconvenientes tanto en el terreno teórico como en el práctico. En primer lugar, se abandona el campo propio de una Constitución, que es la formulación de los principios esenciales del cuerpo político, para entrar en un mare-magnum de detalles y preceptos superficiales. Lo que se pudiera ganar en extensión se pierde en profundidad, a costa de la seriedad y el decoro de una Carta Fundamental. Es evidente que todas esas prescripciones de carácter particular no se convierten en fundamentales o esenciales por el simple hecho de ser incluidas en la Constitución, sino que, al contrario, los auténticos principios constitucionales pierden prestigio y respetabilidad ante la opinión pública.

Otro gran inconveniente de una Constitución demasiado minuciosa es que inmoviliza gran cantidad de preceptos, obligando a la nación a recurrir al procedimiento completo de reforma o revisión constitucional para modificar cualquier detalle. "Ahora bien —dice Carré de Malberg— si para tratar debidamente la libertad de la nación soberana, es necesario que las revisiones no sean imposibles ni tampoco demasiado difíciles de emprender, importa igualmente que no lleguen a ser demasiado frecuentes y esto, especialmente, a causa de que una revisión fácilmente llega a ser causa de agitación política para el país". Volviendo a uno de los ejemplos que pusimos anteriormente, si mañana se considerase que el Estado debiera tener participación en la explotación de las puzolanas (piedra volcánica para fabricar cemento), este simple cambio de criterio en un asunto de orden económico exigiría una reforma de nuestra Constitución Política.

Parece evidente que, a medida que aumente la cantidad y la variedad de los asuntos incluidos en una Constitución, mayor tiene que ser su flexibilidad, es decir la facilidad del procedimiento de reforma. Una hipertrofia de la Constitución debe traer, pues, como secuela lógica, la flexibilidad de sus preceptos. Si no sucediera así, el país sufriría un grave estancamiento y no podría adaptarse a las nuevas condiciones sociales y políticas. Ahora bien, tal flexibilidad es sumamente peligrosa en comunidades jóvenes como la nuestra, superficialmente enraizadas en la tradición, ya que colocaría nuestra suprema estructura política al fácil alcance de grupos inquietos e irresponsables. Sólo una Constitución rígida o "firme", como lo expresa el profesor de Harvard, Carl J. Friedrich, puede dar garantías efectivas contra la tiranía de las mayorías. "Una Constitución firme —dice— al hacer más difíciles las reformas constitucionales obliga a los defensores de éstas a concentrar su

por un brillante pero heterogéneo grupo de juristas liberales y conservadores, presididos los primeros por el Dr. Manuel Cordero Reyes y los segundos por el Dr. Carlos Cuadra Pasos. De la Constitución de 1939, nacida en tan alta cuna intelectual, no podemos decir que nos dio estabilidad política, pero sí que es una de las más extensas y difusas del mundo contemporáneo.

atención sobre las cuestiones esenciales y a edificar, para su respaldo— sólidos sentimientos populares".

En países como Nicaragua, donde la democracia es todavía una meta a alcanzar y no una realidad cotidiana, existe una innata desconfianza hacia los órganos ordinarios y normales del Gobierno. La rigidez constitucional es entre nosotros un báculo que nos ayuda a caminar hacia adelante, hacia la meta de un verdadero Estado de Derecho, mediante precauciones excepcionales político-jurídicas. En las fórmulas de la rigidez constitucional, dice el tratadista español Adolfo Posada— se trata, en efecto: a) de precauciones políticas —frente al poder constituido—, con alcance jurídico: normas constitucionales a que ha de acomodarse la representación del Estado, el Gobierno. b) De precauciones jurídicas: intangibilidad del texto constitucional, mediante el procedimiento de revisión y la defensa judicial de la Constitución.

Resumiendo lo anteriormente expuesto, podemos obtener las siguientes conclusiones:

1) Que existen en la Constitución algunos principios fundamentales, que constituyen la base misma del Estado, por pertenecer a la esfera de sus normas jurídicas esenciales.

2) Que al lado de esos principios fundamentales existen, en número mucho mayor, una serie de principios meramente circunstanciales, puestos primordialmente ahí para que estén a salvo de las cambiantes mayorías parlamentarias.

3) Que tanto el decoro y prestigio de la Constitución, como la estabilidad política del país, exigen un procedimiento rígido o dificultoso en la revisión constitucional de los principios esenciales.

4) Que los principios meramente circunstanciales —como ya lo dijo Oliverio Cromwell hace tres siglos— "habrán de regularse como lo requiera la ocasión", es decir, deben de estar sujetos a un procedimiento flexible o fácil de revisión constitucional, so pena de mantener al país en un estado de inercia social y política.

A pesar de la incuestionable fuerza lógica de estas conclusiones, ni en Nicaragua, ni en ninguna otra parte que sepamos, han sido organizadas las disposiciones relativas a la reforma constitucional de tal modo que tomen en cuenta esas diferencias. En la famosa obra "Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática", Carl J. Friedrich presenta una solución al problema: "La técnica más simple para hacer frente a la dificultad parecería ser una disposición estableciendo que las diversas partes del mismo documento constitucional podrían ser modificadas por métodos diferentes. Habría que establecer un procedimiento que exigiese mucha deliberación y un plazo largo para la reforma de las partes fundamentales

del documento, en tanto que las disposiciones constitucionales de naturaleza legislativa podrían reformarse de modo más sencillo y rápido".

A pesar de la reputada autoridad que respalda la opinión anterior, no estamos muy seguros de la eficacia del procedimiento: una Constitución Política dividida en partes totalmente diferentes perdería su unidad, vería menoscabado su prestigio y su autoridad, y daría origen a pugnas interminables.

Dentro de la misma línea de pensamiento del profesor Friedrich, presentamos a los estudiosos nicaragüenses una solución al problema planteado, juzgando que ella se adapta mejor a las realidades jurídicas y políticas de nuestro país:

Nuestro sistema constitucional tradicional sólo reconoce dos clases de leyes: I) La Constitución y las Leyes Constitutivas (llamadas actualmente Leyes Constitucionales), con rango igual e igual sistema de reforma (artículo 326 Cn.). II) Las leyes ordinarias, regidas por el Capítulo V, Título V de la Constitución, que trata "De la formación de las leyes".

A nuestro juicio, el problema de tener una Constitución Política corta, comedida y respetable, por una parte, y el de poner a recaudo de las Asambleas Legislativas una serie de disposiciones muy importantes, aunque no necesariamente de carácter fundamen-

tal, se podría resolver estableciendo tres diferentes clases de leyes:

A) La Ley Fundamental, o CONSTITUCION propiamente dicha, que encerraría en un limitado número de artículos los principios esenciales o fundamentales que constituyen las bases mismas del Estado. Dicha Constitución estaría sometida a un procedimiento rígido de reforma que la haría casi intangible.

B) Las Leyes Constitutivas u Orgánicas, que tendrían un rango superior a las leyes ordinarias, pero sin llegar a equipararse a la Constitución. Las Leyes Constitutivas estarían sometidas a un procedimiento semi-rígido de reformas, p. ej.: el que rige para nuestra Constitución vigente.

Además de las Leyes Constitucionales actuales, de Amparo, Marcial y Electoral, pasarían a esta categoría una parte considerable de los temas tratados en los 336 artículos de la Constitución que nos rige, integrando nuevas Leyes Constitutivas u Orgánicas, así: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Administración Pública, Municipios, Ejército, Nacionalidad, Trabajo.

C) En tercer lugar se colocarían las leyes ordinarias, sometidas al mismo procedimiento y a las mismas modalidades que rigen en la actualidad.

V

La realización del esquema jurídico anteriormente expuesto supone, desde luego, una reforma total de nuestra Constitución. Desde un punto de vista "constitucional", es decir, sin necesidad de recurrir a revoluciones o golpes de Estado, la iniciación de una reforma total es posible en Nicaragua a partir del 5 de Noviembre de 1960, fecha en que nuestra Carta Fundamental cumple diez años de estar en vigencia. (Art. 328 Cn.).

No pertenece al tema de este ensayo el entrar en consideraciones sobre la conveniencia "política" de una reforma total de la Constitución. Es, sin embargo, notorio y evidente que la cantidad y la calidad de los asuntos constitucionales que la opinión pública parece querer modificar, requieren, técnicamente hablando, una reforma total. En Derecho Constitucional la expresión "reforma total" no debe tomarse al pie de la letra: significa solamente una reforma considerable o esencial de la Ley Fundamental.

Hagamos, antes de poner punto final a este trabajo, una última observación: está claramente a la vista que la nación nicaragüense desea fervientemente plasmar su vida institucional en un auténtico "Estado de Derecho", es decir, en un Estado donde impere LA LEY y donde las actividades totales del Estado se coloquen bajo la reserva de la ley. Sería, entonces, altamente beneficioso asentar esa transición política en una nueva Constitución (Ley de Leyes), que pudiese unir a todos los partidos y grupos políticos de Nicaragua en lo verdaderamente fundamental.

Un espíritu conservador, sin embargo, no debe olvidar que el Derecho es ineficaz si no lo secunda la Moral. El Derecho actúa en la superficie, mientras que la Moral se impone en el fuero interno de la persona. Hace muchos años lo dijo Tomás Carlyle: "Es fácil elaborar Constituciones: lo difícil es hacer que los hombres vivan conforme a ellas".

Rubén fué Coronel del Ejército

Era en los tiempos del Dr. Roberto Sacasa, Presidente de Nicaragua, año de 1891.

Por motivo imprevisto fue suprimido el puesto de Secretario de la Biblioteca Nacional que servía Rubén por influencias de su amigo el escritor Pedro Ortiz, miembro del Gabinete.

La buena voluntad del Gobierno, por una parte, y la solidaridad de sus amigos del Grupo llamado "Los Piches", que rodeaba a Sacasa, hicieron que Darío no se quedara vacante e idearon darle el cargo de **Coronel** del Ejército que desempeñó por corto tiempo, si no recordamos mal, con el sueldo de ochenta pesos.