

## NICARAGUA: INFORME SOBRE EL PROCESO CONSTITUCIONAL 1950-1975\*

Virgilio Godoy Reyes\*\*

### I

Durante los últimos veinticinco años, dos leyes fundamentales han normado la vida política nacional nicaragüense: la Constitución promulgada el 1o. de noviembre de 1950 y la que vino en su reemplazo el 14 de marzo de 1974, en actual vigor. Ambas constituciones han sido el resultado de acuerdos de la cúpula de los partidos políticos tradicionales del país, el liberal y el conservador, tendientes a lograr un *modus vivendi* de larga duración entre ambas colectividades políticas, y que sustancialmente se expresa en un ejercicio oligopólico del poder político a través de un reparto de posiciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales con cargo al presupuesto nacional.

Estos compromisos interpartidarios se formalizaron, respectivamente, por el Decreto Legislativo del 15 de abril de 1950 que convocó a “elecciones generales de representantes a una Asamblea Constituyente, la que en ejercicio de la soberanía popular dictará una nueva Constitución política y reorganizará los poderes públicos, adoptando las normas comprendidas en el presente decreto”, y por el Decreto del 21 de mayo de 1971 que reformó una vez más la Constitución de 1950 con el objeto de preparar el terreno a una nueva Constituyente.

En ambos casos, el implantamiento de la co-gestión libero-conservadora parece haber obedecido al interés de consagrar el control bipartidista de los órganos y funciones del Estado, y de garantizar el liderazgo liberal mayoritario y la colaboración conservadora de minoría.

\* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

\*\* Profesor del Departamento de Estudios Generales de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

La Constitución de 1950, producto del precitado acuerdo, reprodujo casi íntegramente el contenido de la Constitución de 1948 que, a su vez, recogía principios y bases de organización políticos consignados en Constituciones anteriores como la de 1838, primera del país. Así, el ordenamiento de 1950 parte del reconocimiento de la soberanía popular como fuente del poder político, para señalar como formas de gobierno nacional la republicana, democrática y representativa, y adoptar, para su ejercicio, la clásica división tripartita de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial.

Igualmente, la Constitución de 1950 recuperó y estatuyó la gama de derechos y garantías que, en favor de la persona humana, habían venido ampliándose desde el inicio mismo de la vida independiente y que alcanzaría uno de sus hitos más altos con la Constitución liberal de 1893. Por tanto, nada nuevo sugiere el texto constitucional de 1950 cuando a tenor de los derechos y garantías consigna las libertades: individual, de opinión, expresión, conciencia, movimientos, asociación, trabajo y profesión; la igualdad jurídica y fiscal, el derecho a optar a los cargos públicos, a peticionar, reunirse y sufragar; la obligación del debido proceso legal, el derecho a la exhibición personal y la prohibición de la retroactividad de la ley; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, la prohibición de dar leyes proscriptivas o infamatorias, la prohibición de actos de crueldad o tortura contra personas detenidas, enjuiciadas o condenadas; la exoneración de declarar contra sí mismo o parientes calificados en juicios de orden criminal, y la inexistencia de fueros atractivos.

Tampoco es original la Constitución de 1950 en cuanto a sus consideraciones sobre la propiedad privada. Guiada por una larga tradición, que se remonta a la experiencia federal, que ha venido rodeando de garantías cada vez más exigentes al derecho de propiedad, legado de las Cartas antecesoras, declara su inviolabilidad; prohíbe su confiscación, intervención o secuestro; mantiene la imprescriptibilidad del derecho a reivindicar los bienes confiscados, el derecho a la indemnización previa y *en efectivo* en casos de expropiación por razones de utilidad pública o social; establece la libre disposición de los bienes y la refuerza con las libertades irrestrictas de comercio, industria y contratación.

Cosa parecida ocurre con las garantías laborales. La Constitución de 1950 se limita a repetir las disposiciones de la Constitución

de 1939, ligeramente precisadas por la de 1948. Así consigna: la independencia moral y cívica del trabajador; el descanso semanal obligatorio; el establecimiento por la ley de una jornada máxima de trabajo; el derecho a un salario mínimo de acuerdo con el costo de la vida; el pago al trabajador en moneda de curso legal, a plazos o periodos fijos, en horas de servicio y en el lugar de trabajo; la necesidad de regulación legal del trabajo de mujeres y niños; el derecho del trabajador a la asistencia médica; el derecho de la mujer que trabaja a la asistencia al reposo pre y posmaternal; la doble retribución para el trabajo nocturno; la infectabilidad del salario mínimo, salvo el caso de responsabilidad legal por alimentos; el derecho a vacaciones pagadas de 15 días por cada seis meses de trabajo continuo; el derecho a la continuidad en el trabajo o al preaviso de 30 días en caso de despido no justificado. También, la Constitución de 1950 recoge la prohibición de establecer cláusulas contractuales que contradigan cualquiera de las disposiciones señaladas antes, de otras que impliquen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados, así como de aquellos que, en perjuicio del trabajador, señalen al contrato de trabajo un término mayor de dos años. Todo lo actuado a favor de estas prohibiciones se declara constitucionalmente nulo.

En su parte declarativa, la Constitución de 1950 conserva la intención pacifista, postula el principio de no intervención, y reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos y el apego al derecho internacional en la conducción de la política estatal, que ya aparecían en la Constitución de 1939; agrega los principios contenidos en la Declaración del Atlántico acogidos por la Constitución de 1948; e incorpora a su texto, como una novedad, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, emanadas de la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948.

Como sus predecesoras inmediatas, la Constitución de 1950, reivindica, en principio, para el Estado, la propiedad originaria sobre tierras, aguas, bosques, los recursos del subsuelo y, en general, sobre todas las riquezas naturales.

También, la Constitución de 1950, refleja el impacto de la “guerra fría” sostenida entre la URSS y USA, principalmente, y jurídicamente introducida en América por los últimos a través del Tra-

tado de Río de Janeiro de 1947 (TIAR), y que de acuerdo con ese espíritu se manifiesta en la proscripción y prohibición de la formación y actividad de partidos de organización internacional, consignadas ya en la Constitución de 1948.

Y, finalmente, la inclusión del principio de la no reelección inmediata del presidente de la República y las limitaciones para la elegibilidad de otros funcionarios públicos para ese cargo, que venía figurando en las constituciones nacionales desde 1893, habría de ser, en buena medida, el motivo causante de reformas y contra-reformas que, en número de seis, sufriría la Constitución de 1950 antes de dar paso a la de 1974.

En cuanto a los supremos poderes del Estado, la Constitución de 1950 repite, en lo general, su residencia, según las antiguas fórmulas constitucionales del país, en: un Congreso bicameral de diputados y senadores, para el Poder Legislativo; una presidencia unipersonal, para el Poder Ejecutivo; y, una Corte Suprema de Justicia, para el Poder Judicial. Del mismo modo, y con respecto a estos poderes supremos, la Constitución de 1950 mantiene la elección por voto popular directo, del presidente de la República y de los integrantes de las dos cámaras del Congreso Nacional, y la selección, por éste último en Cámaras Unidas, de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Por otro lado, la Constitución de 1950 repite la sexenalidad del periodo de las más altas autoridades, aunque, desde 1939, por disposición transitoria de la Constitución de ese año, de otra disposición similar en la Constitución de 1948 y otra parecida en la Constitución de 1950, las respectivas Asambleas Constituyentes impidieron el cumplimiento de tal periodización al designar directamente en cada oportunidad, y para periodos diferentes del establecido, a la persona que encabezaría el Poder Ejecutivo al disolverse la Asamblea.

Sostiene también la Constitución de 1950, la institución de la justicia electoral, encomendada en su más alta instancia a un Consejo Nacional de Elecciones compuesto de tres miembros, un presidente y dos jueces; nombrado el primero por la Corte Suprema de Justicia, y los jueces nombrados por cada uno de los dos partidos principales reconocidos por la ley, en lugar de ser escogidos, éstos jueces, por el presidente de la República, como acontecía en las constituciones de 1939 y 1948.

La declarada separación y autonomía de los poderes del Estado

no reportan tampoco, en la Constitución de 1950, la institucionalización de compartimientos estancos. Por el contrario, claras disposiciones muestran mecanismos de relación y colaboración entre ellos. Tal es el caso de la delegación de la facultad de legislar que el Congreso, al recesar, pone en forma restringida en manos del Poder Ejecutivo sobre materias de fomento, policía, higiene, guerra, beneficencia, instrucción pública y hacienda; la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el Congreso de la nación actuando en Cámaras Unidas; la vigilancia del Ejecutivo sobre el Poder Judicial; y el control de la constitucionalidad de los otros poderes públicos, concedido a la Suprema Corte de Justicia. La declaración del “estado de emergencia económica”, por las cámaras legislativas, para facilitar la gestión administrativa cuando “lo exigen circunstancias anormales”, es otra muestra de lo dicho. Por cierto que esta figura jurídica (que en la práctica puede representar la restricción o suspensión de la garantía de irretroactividad de la ley y de las libertades de contratación, comercio e industria), construida “exclusivamente para objetos de alivio general y de justicia”, se ha venido utilizando prácticamente sin interrupción desde que se instituyó y, especialmente, desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente. La facultad de veto, reconocida al Ejecutivo frente al Congreso; el nombramiento, en ciertos casos, del presidente de la República por parte del Congreso, y, el reconocimiento del derecho de iniciativa a todos los poderes públicos, señalan aspectos adicionales de las obligadas relaciones y colaboración entre ellos por mandato de la Constitución.

La anterior revisión somera de los contenidos doctrinarios y organizacionales de la Constitución de 1950 tiene como única pretensión señalar el hecho de que, sobre el plan general, esta ley fundamental representa una recopilación de principios, declaraciones y formas estructurales provenientes de los ordenamientos constitucionales del pasado y presente siglos.

Sin embargo, hay que señalar que no todos los contenidos de la Constitución de 1950, son producto o resultado del arrastre histórico. Como es constatable, la aparición, de tiempo en tiempo, de ordenamientos constitucionales ha sido el reflejo de crisis sociales manifestadas al nivel de la ruptura del orden jurídico existente. En el caso de Nicaragua, la Constitución estatal de 1826 fue el resultado del desmoronamiento de la República Federal, la de 1858 hija

de la guerra civil, la de 1893 nacida de la revolución liberal, la de 1911 engendro de la contra-revolución conservadora y la intervención extranjera, las de 1939 y 1948 proyecciones de sendos golpes de Estado, las de 1950 y 1974 producto de “arreglos” entre grupos oligárquicos para el usufructo del poder, con exclusión de las nuevas fuerzas sociales que tienden a resquebrajar el edificio político tradicional.

Fundamentalmente, las *innovaciones* principales que se introdujeron en la Constitución de 1950 y 1974, consisten en el establecimiento del derecho atribuido al partido político de la minoría (el que obtiene el segundo lugar en las justas electorales) de tener una representación en el Congreso Nacional, entes autónomos y otros organismos del Estado. Tal representación se fijó en catorce de un total de cuarenta y dos diputados y en tres de un total de quince senadores (artículo 127), garantizándole, además, la inclusión de un miembro de la minoría en cada cuerpo colegiado estatal (artículo 331). En 1974, las innovaciones correspondían principalmente, en la ampliación de esa representación minoritaria a un 40% del total de miembros de ambas Cámaras (artículo 127); un asesor en cada ministerio de Estado (artículo 199); dos asesores de un total de cinco en el Ministerio del Distrito Nacional (Artículo 235); dos miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación (Artículo 238); dos miembros en los Consejos o Directorios de los Entes Autónomos (Artículo 242); un concejal de un total de tres en cada gobierno municipal (Artículo 246); dos miembros en cada Junta de Asistencia Social (Artículo 262); 4 de un total de 9 magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Artículo 291); dos magistrados de un total de seis en cada una de las seis Cortes de Apelaciones de la República (Artículo 295); un magistrado de un total de cinco del Tribunal Superior del Trabajo (Artículo 300); dos magistrados de un total de cinco que integran el Tribunal Contencioso-Administrativo de la Capital (Artículo 303); dos magistrados de un total de cinco en el Tribunal Supremo Electoral (Artículo 316); dos miembros de un total de cinco que integran cada uno de los quince Tribunales Departamentales Electorales (Artículo 320); un asesor en la Dirección General de Integración Centroamericana, Dirección de Planificación, Fiscalía General de Estado, Ferrocarril del Pacífico de Nicaragua, Dirección General de Aduanas, Juntas de Conciliación del Trabajo, Catastro, Dirección General de Telecomunica-

ciones y Correos, Dirección General de Deportes, Empresa Aguadora de Managua, Dirección General de Ingresos, y Dirección General de Turismo (Artículo 340).

Asimismo, como se dejó apuntado al principio, otra de las novedades de las constituciones de 1950 y 1974, es la intención de monopolizar el juego político y la función pública mediante la constitucionalización de un bipartidismo que hasta fecha relativamente reciente había operado libremente, y que había empezado a trabarse por virtud de sus propias contradicciones y la aparición de nuevos factores en la dinámica política interna.

## II

La Constitución de 1950 sufrió, en sus casi veinticinco años de vigencia, seis reformas.

1. La primera reforma tuvo lugar en abril de 1955 y fue su objeto principal eliminar los obstáculos que el Artículo 186 presentaba a la abierta actitud reeleccionista del general Anastasio Somoza García. La reforma fue facilitada por el rompimiento del “pacto de los generales” motivado por un intento de *putch* en el cual se involucraron importantes dirigentes del conservatismo, con su jefe general Emiliano Chamorro a la cabeza. La reforma del Artículo 186 fue aprovechada, al mismo tiempo, para eliminar otro obstáculo constitucional, el inciso 3o. del Artículo 139, que impedía la elegibilidad de parientes consanguíneos del presidente de la República, dentro del 4to. grado, para integrar el Poder Legislativo. Esto permitiría la elección de Luis Somosa Debayle, hijo de Somoza García, para ocupar un escaño en la Cámara de Diputados, y saltar de allí a la Presidencia de la República por designación del Congreso, al ser muerto el padre en septiembre de 1956.

2. Los años siguientes fueron de gran inquietud política señalados por el estallido de brotes armados en 1958 y 1959. Esta situación propició un nuevo procedimiento de reforma constitucional, en agosto de 1959, por medio del cual se buscaba tranquilizar al país. Estas reformas tuvieron por objeto restablecer las prohibiciones que habían sido levantadas en las reformas de abril de 1955, habida cuenta que el general Anastasio Somoza Debayle, su hermano, empezaba a dar muestras de interés por acceder a la Presidencia.

3. Como la reforma del Artículo 186 ocurrida en agosto de 1959 restablecía la prohibición de reelección inmediata, y la elección

de los consanguíneos dentro del 4to. grado, fue escogido un candidato fuera de la familia Somoza y, esta situación, sumada a demandas de la oposición, condujeron a la reforma de mayo de 1962 que consagró: el voto secreto; la conversión del Consejo Nacional de Elecciones en el cuarto poder del Estado bajo el nombre de Poder Electoral, representado por un órgano denominado Tribunal Supremo Electoral; la adopción del sistema de “cociente electoral”; el restablecimiento de la vice-presidencia que había sido abolida en la Constitución de 1939; la inamovilidad de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; la vuelta a la elección popular directa de los gobiernos municipales que había desaparecido desde la Constitución de 1939; la reducción del periodo presidencial y legislativo a cuatro años.

4. En mayo de 1964 se reformó nuevamente la constitución de 1950, con el objeto único de ajustar el año fiscal al año calendario.

5. En mayo de 1966 volvió a ser reformada la Constitución de 1950, recayendo esas reformas en: aumento del periodo presidencial y legislativo a cinco años; la reducción del número de regidores municipales a tres en lugar de cinco; la constitucionalización de la autonomía de la Universidad Nacional; la abolición de la educación laica y permisión de la enseñanza religiosa en las escuelas del Estado; la eliminación de una de las tres vice-presidencias.

Se institucionalizó el pago de las indemnizaciones por motivo de expropiación de latifundios incultivos, para efectos de reforma agraria, por medio de abonos y no por pago de inmediato y en efectivo. Las restantes reformas guardan poca importancia. El sucesor del doctor René Schick, fue el general Somoza Debayle en 1967.

6. En marzo de 1971, los jefes liberal y conservador, general Somoza Debayle y doctor Fernando Agüero, suscribieron un convenio político encaminado supuestamente al logro de una verdadera democratización política nacional.

Resultado de este acuerdo fue la sexta y última reforma a la Constitución de 1950, que conduciría, finalmente, a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que habría de promulgar la Constitución de 1974.

Estas reformas consistieron básicamente en: indicación del modo como quedaría integrada la Asamblea Constituyente; el mandato

de incluir en el decreto de convocatoria “las bases bajo las cuales se realizarán las elecciones y la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, así como las bases fundamentales que deberán estatuirse en la nueva constitución, las cuales quedarán sancionadas por el pueblo por el hecho mismo de concurrir a las elecciones de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente; igualmente contendrá las disposiciones que estime convenientes para el lapso que medie entre la disolución del Congreso y la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente. El Congreso Nacional queda disuelto por el hecho mismo de convocar a elecciones de constituyente; nueva integración del Tribunal Supremo Electoral (de cinco jueces electorales se reduce a tres), de los Tribunales Departamentales Electorales y de los Directorios Electorales; sobre concurrencia a la elección de los partidos políticos; disposiciones de menor importancia sobre el gobierno de los municipios”.

Al finalizar el periodo del general Somoza Debayle, el 1o. de mayo de 1972 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente y, al mismo tiempo, asumió el Poder Ejecutivo un triunvirato liberoconservador en proporción, sus miembros, de 2 a 1.

En marzo de 1974 Nicaragua tenía una “nueva” constitución, y el general Somoza Debayle se preparaba para otro periodo presidencial, aprovechando que el interregno del triunvirato le permitía salvar el obstáculo constitucional de la reelección inmediata. En septiembre hubo elecciones y en diciembre del mismo año Somoza Debayle tomó posesión de la presidencia para un periodo de seis años.

### III

Este breve recorrido por la historia Constitucional de Nicaragua en el tercer cuarto del siglo actual, permite arribar a algunas conclusiones.

Resulta evidente que, no obstante, los aires de transformación que sacuden al mundo, las instituciones políticas de Nicaragua siguen enmarcadas e inspirándose en la filosofía política liberal decimonónica, y especialmente aferrándose al exacerbado individualismo proveniente de una protección y promoción extrema de los derechos privados sobre la propiedad.

Pocas diferencias pueden observarse entre los ordenamientos constitucionales que informaron al país a finales del siglo XIX, y

los que rigieron y rigen su vida en los 25 años que van de 1950 a 1975. Todavía más, puede afirmarse que los “avances” resultan a la postre más de forma que de fondo, y que, incluso, los derechos inherentes a la persona humana han venido sufriendo mengua, avasallados por el crecimiento de un poder evidentemente cada vez más arbitrario.

Por otra parte, los procedimientos de reforma habidos en el lapso señalado, muestran que, han obedecido únicamente a la necesidad de satisfacer los intereses y apetencias de los grupos oligárquicos que controlan el poder en beneficio propio, y que pertenden continuar en el ejercicio del mismo para prolongar el sistema de dominación por ellos impuesto al conjunto de la sociedad nicaragüense.

Sin embargo, la falta de un desarrollo que pudiera llamarse normal del sistema jurídico-político, y el endurecimiento de los grupos y estructuras dominantes, sólo hacen pensar que las presiones de abajo en el sentido de una democratización institucional, son cada día más fuertes y no podrán ser contenidas por mucho tiempo.