

**“SAMPAY Y LA ETAPA JUSTICIALISTA EN LA
CONSTITUCIÓN”**

Dr. Jorge Francisco Cholvis

*PALABRAS LIMINARES para las
“Obras Selectas de Arturo E. Sampay”,*

“LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA DE 1949”

Tomo 13-I

Biblioteca Testimonial del Bicentenario

Editorial Docencia

**Edición auspiciada y declarada de interés cultural por
la Secretaría de Cultura de la Nación**

1. El necesario conocimiento sociológico de la realidad política.

En la composición de la Constitución de un país en primer término entra una determinada filosofía política -su núcleo valioso-, la concepción filosófica que la anima y que indica el bien humano común o fin a perseguir por el Estado en beneficio de los miembros de la comunidad; después la adecuación de esos principios a la realidad política que lo sustenta. Las constituciones de los países se encuentran condicionadas a la realidad social. Sampay así lo sostenía. En efecto, en la Conferencia que dio en la ciudad de La Paz-Bolivia el 5 de abril de 1954, expresaba que para comprender la Constitución debe entenderse su núcleo valioso, “la concepción filosófica que la anima”. Pero, además, como la Constitución es la resultante de aplicar una concepción política a cierta circunstancia social-política singular, la comprensión de la Constitución requiere también el conocimiento de la realidad política a que es funcional ese ordenamiento jurídico-constitucional. De tal forma, cabe entender que “si la Constitución jurídica resulta de aplicar una concepción política universal a una realidad política concreta y singular, su interpretación exige no sólo la aprehensión de aquel polo valioso o núcleo axiológico, sino también, el conocimiento de esta realidad política a que la Constitución se halla funcionalizada”¹.

Es así que el intérprete necesita conocer la concepción política que informa los preceptos constitucionales e igualmente requiere el conocimiento sociológico de la realidad que llevó a la sanción de la Constitución. Por tanto, dado que no se puede obviar conocer ese

¹ Conferencia de Arturo E. Sampay, La Paz-Bolivia, 5 de abril de 1954, en Alberto González Arzac, “Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949”, Quinqué editores, Buenos Aires, 2009, pág., 212.

sustrato sociológico, corresponde observar cuando y cómo transcurre esta etapa de la vida nacional en la que se sanciona la Constitución Nacional de 1949, y la relevante presencia que Arturo Enrique Sampay tuvo en ella.

Pero, también entendemos necesario remarcar *ab initio* el trascendente rol que tiene que cumplir la *enseñanza del Derecho*, que en nuestros pueblos vino practicándose en una forma acorde con el proyecto neo-colonial. Esa pedagogía aplicada a los futuros juristas argentinos era la forma de transmitir la ideología de los sectores dominantes y su resultado inmovilizarlos con una visión de contenido aséptico que encubre su verdad ideológica con un pretendido manto “científico”, que lleva a insensibilizar al estudioso y alejarlo de los procesos socio-políticos de los pueblos.

Se oculta así que el ordenamiento jurídico de una sociedad dependiente expresa la respectiva estructura de dominación social, y cómo esa formalización se alcanza a través de la incorporación a la ideología jurídica dominante en el país dependiente de las teorías, métodos de interpretación, doctrinas, y criterios jurisprudenciales, desarrollados en países centrales para fortalecer el predominio de sus propias clases dominantes; y el consiguiente rechazo de toda teoría, jurisprudencia, etc., que puedan significar real o virtualmente un cuestionamiento de tal predominio; o un cuestionamiento de la dominación periférica de las clases dominantes locales, a través de la creación de un sistema jurídico-positivo directamente orientado a fomentar el desarrollo de los intereses políticos y económicos extranjeros: garantía a las inversiones extranjeras, privilegios financieros, aduaneros, impositivos o similares, regímenes especiales de promoción, etc.².

Para superar esa pedagogía de la dependencia es necesario abrir la comprensión de la totalidad del conocimiento sociológico, con una hermenéutica de la realidad histórica que permita conocer la técnica opresora o liberadora del derecho, según quien lo instrumentare. Es “el campo de la sociología política, entendida como el conocimiento de la concreta realidad política”³. El derecho es una técnica social específica, pero no se debe perder de vista que se presenta como un producto histórico en una sociedad determinada. Para lograrlo, hay que superar toda enseñanza basada en el dato, en la memorización del hecho aislado, sin conexiones, sin causalidades, sin relación con la Justicia en su más elevada expresión. Es imprescindible contemplar la temporalidad de las normas a partir de su inserción concreta en la dialéctica social, pues sólo de esa manera es posible rescatar la esencia de una historiografía del derecho argentino acorde al progreso social de nuestro pueblo. Así lo entendía Sampay.

1.1 La “década infame” llega a su fin.

En el año 1943 la Argentina se debatía ante un gobierno impopular y desacreditado. Señaló Sampay que “después de derrocado el gobierno de Yrigoyen se reprimió el sentido esencial de la Constitución de Alberdi, excluyendo de la política a los sectores populares, pero de ello resultó la explotación de esos sectores populares en beneficio de los intereses británicos. En efecto, el imperialismo inglés, apremiado por el colapso de su economía se adueñó, con público escándalo de los principales recursos de la riqueza nacional. Pero en este tiempo, debido a que en la política un extremo llama al otro, quedó en claro en la conciencia social argentina que los intereses coaligados del imperialismo internacional y de la oligarquía local impedían el desarrollo económico de la Argentina centrado en el objetivo de lograr, ante todo el bienestar del pueblo”⁴.

² conf., Carlos María Vilas, “*Derecho y Estado en una economía dependiente*”, Editorial Guadalupe, Buenos Aires, 1974, pág., 117.

³ Arturo E. Sampay, “*Constitución y Pueblo*”, 1ª edición, pág., 76.

⁴ Arturo E. Sampay, “*Las Constituciones de la Argentina – 1810/1972*”, pág., 69.

El cuadro de las deformaciones del desarrollo argentino ponía en evidencia una injusta distribución territorial de la riqueza producida por todo el país, lo que convertía al interior en un apéndice de Buenos Aires; pero también existía una injusta distribución del producto nacional entre los distintos sectores que aportaban al mismo, “lo que constituía a la gran mayoría del pueblo argentino en dependiente de la alta burguesía criolla; importantes áreas de producción de bienes -frigoríficos, transporte ferroviario y marítimo, teléfonos, plantas de combustibles- y la comercialización de los mismos -bancos, comercio internacional, etc.-, total o casi totalmente en manos de empresas extranjeras, lo que constituía al país en dependiente de los intereses foráneos”⁵.

El descontento con el régimen fraudulento y las tensiones adicionales creadas por la Segunda Guerra Mundial abrieron las puertas para una nueva toma del poder por las fuerzas armadas en el siglo XX. Los militares fueron encadenando las preocupaciones castrenses con las instituciones políticas. Sin embargo, los militares sólo coincidían en la toma del poder. Sectores nacionalistas y pro-aliados, “germanófilos” y liberales, convergieron en una acción unificada tras objetivos distintos e incluso opuestos. Pero un punto los unía: para todos ellos, la sucesión presidencial, tal como la programara Castillo, significaba la imposición de un candidato sin apoyo popular, ligado a grandes intereses económicos y partidario del fraude, que no brindaba seguridad en materia de defensa y de política exterior.

Las parcialidades políticas empezaron a cultivar a los jefes militares con la intención evidente de que las Fuerzas Armadas ayudaran a desequilibrar una situación trabada. El desprestigio e ilegitimidad del régimen, los interrogantes sobre la continuidad del proceso de industrialización en el mundo de posguerra, el tipo de relación con las potencias centrales y la participación política de los nuevos sectores sociales surgidos en los últimos años planteaban cuestiones que no tenían respuestas por parte de la vieja clase dirigente, incluyendo los partidos políticos opositores, en especial el radicalismo, donde la conducción 'alvearista' se había revelado débil e inconsistente y sin figuras de relieve. “Esto llevaba a que las Fuerzas Armadas se proyectaran nuevamente al primer plano de la escena política nacional, creyendo poder resolver los problemas pendientes”⁶.

Muchos aportaban a la ruptura del orden institucional sin que se perfilara el sujeto de la acción. Es en este marco que se vino gestando en las Fuerzas Armadas un movimiento con la intención de tomar presencia directa en la situación que padecía el país, el que necesariamente ingresa en un tiempo de definiciones. En el amanecer del 4 de junio de 1943 ocho mil soldados armados y pertrechados salían de los cuarteles de Campo de Mayo hacia Buenos Aires. A media tarde, los dirigentes de la revolución ocupaban la Casa de Gobierno y el general Rawson recibía pláceme de los amigos⁷. De tal modo, la “década infame” estaba llegando a su fin ante la sorpresa e incertidumbre de la sociedad argentina.

En medio de una lucha feroz por la hegemonía política “el ejército quería jugar su propio rol. El 4 de junio de 1943 derrocaba al Presidente Ramón J. Castillo, e interrumpió por segunda vez el orden constitucional, antes aún de haber definido su programa de acción y ni siquiera la figura misma que lo encabezaría⁸. En el manifiesto que emitieron, los revolucionarios condenaron el orden previo caracterizado por la “venalidad, el fraude, el peculado y la corrupción”. El día siguiente en la ciudad de La Plata Castillo presentó su renuncia indeclinable al Comandante en Jefe de las fuerzas militares y colocaba en su lugar al

⁵ Carlos Tagle Achával, “*Derecho Constitucional*”, tomo II, 1ª parte, Historia Política de la Argentina, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978, pág. 381.

⁶ Mario Rapoport y colaboradores, “*Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, pág., 283.

⁷ conf., Félix Luna, “*El golpe de Estado de 1943*”, en La Nación, “*Historia Integral de la Argentina*”, Nº 82.

⁸ conf., Luís Alberto Romero, “*Breve historia contemporánea de la Argentina*”, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001, pág. 95.

general Arturo Rawson, uno de los jefes del movimiento militar. Pero, a las 3 y 35 de la madrugada el general Rawson envió a las fuerzas armadas de la Nación esta proclama: “Habiendo cumplido el propósito de deponer al Gobierno y ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en la constitución del gabinete, pongo en manos del señor general de división Pedro P. Ramírez, la renuncia indeclinable del cargo de presidente del Gobierno provisional, para el cual debía prestar juramento”⁹. Casi inmediatamente -a las pocas horas- lo sustituye el general Pedro Pablo Ramírez. Se iniciaba así una nueva etapa que los propios actores de los acontecimientos ni imaginaron¹⁰.

El episodio es expresivo de la pluralidad de tendencias existentes en el grupo revolucionario y los distintos rumbos que se presentaron en el camino a seguir, “más allá de coincidir en la convicción de que el orden constitucional estaba agotado y que la proclamada candidatura de Patrón Costas no llenaría el vacío de poder existente”¹¹.

Posteriormente el general Ramírez, emite otra proclama, dirigida a las Fuerzas Armadas de la Nación y al Pueblo de la República, haciéndoles saber que “en la fecha asumo el gobierno provisional de la Nación y el comando de las fuerzas armadas de la Nación”¹². De tal forma, el día 7 de junio de 1943 se constituye el gobierno provisional y prestan juramento el general Ramírez como presidente y el contraalmirante Sueyro, en el de vicepresidente.

El general Pedro P. Ramírez, en carácter de “Presidente del Poder Ejecutivo Provisional de la Nación”, le hizo saber a la Corte Suprema la instalación del gobierno *de facto* del 4 de junio de 1943, y al tomar conocimiento de ello, el Tribunal considerando que se trataba de una situación análoga a la contemplada con motivo de los sucesos del 6 de septiembre de 1930, emite una Acordada similar a la que había realizado el día 10 de ese mes y año, reiterando textualmente sus términos¹³.

Ya triunfante el movimiento e instalados en el gobierno, con los decretos 3/43 y 182/43 quedó disuelto el Congreso. El decreto 222/43 aclaró que el gobierno *de facto* asumía las competencias constitucionales del Poder Ejecutivo, y “también aquellas que resultaran necesarias para el cumplimiento de sus fines”¹⁴. Entre el 9 y el 18 del mismo mes, fueron destituidos y reemplazados por delegados del gobierno *de facto* todas las autoridades provinciales electas. También se postergaban las elecciones por tiempo indeterminado. El 18 de junio el gobierno militar dejó de llamarse “provisional”¹⁵. El 31 de diciembre de 1943 se instituía la enseñanza obligatoria de la religión en las escuelas primarias y secundarias, y al día siguiente fueron disueltos los partidos políticos, excepto los grupos nacionalistas, que lo serían más adelante¹⁶.

El curso del gobierno *de facto* no fue lineal sino zigzagueante y contradictorio. Ciertamente no es acertado sostener que el movimiento del 4 de junio tenía excluyentes connotaciones pro-nazis, ya que es sabido que entre los vencidos, como entre los triunfadores, se podían ver sectores germanófilos. Desde luego que entre los militares y civiles que prohicieron el pronunciamiento militar, había elementos antidemocráticos. Pero también había en las filas del *movimiento juniano* militares con ideas y sentimientos nacionales e

⁹ *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, Año XI, n° 24, enero-junio 1970, pág. 65.

¹⁰ conf., Emilio J. Corbiere, “*El día que el ejército derrocó a Castillo*”, *El Cronista*, 4 de junio de 1993.

¹¹ Luis Alberto Romero, “*Breve historia contemporánea de la Argentina*”, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001, pág. 97.

¹² *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, Año XI, n° 24, enero-junio 1970, pág. 65.

¹³ Para ampliar estos conceptos sobre los gobiernos *de facto*, ver las “Palabras Liminares” que hemos escrito para el Tomo “*El Derecho y la Soberanía*”, de esta Colección.

¹⁴ conf., Néstor Pedro Sagües, “*Elementos de Derecho Constitucional*”, tomo I, Astrea, Buenos Aires, 1993, pág. 185.

¹⁵ Decreto N° 773, *Anales de Legislación Argentina*, tomo III-180.

¹⁶ conf., Alain Rouquié, “*Poder Militar y sociedad política en la Argentina, II, 1943-1973*”, Emece Editores, Buenos Aires, 1982, págs. 9, 29 y 38.

industrialistas que advertían las nuevas realidades de la posguerra. Entre ellos estaba el coronel Juan D. Perón, formado junto a los generales justistas, José María Sarobe y Manuel Rodríguez.

1.2 Se gesta un nuevo proceso social y político.

Después de ser nombrado Secretario de Trabajo y Previsión a fines de 1943, Perón ocupó un lugar cada vez más influyente en el gobierno revolucionario. Fue desde allí donde abrió el diálogo con los dirigentes sindicales y puso en marcha la reforma laboral.

Meses después, el 9 de marzo de 1944 el general Ramírez presenta la renuncia al cargo de Presidente de la Nación ante el vicepresidente en ejercicio, general Edelmiro J. Farrell. También dirigió una comunicación al presidente de la Corte Suprema de Justicia, la que tomó nota de la situación planteada. El gabinete nacional se reunió el día 10 en acuerdo de ministros y aceptó la renuncia del general Ramírez, y por decreto de ese día dictado por el general Farrell en su carácter de “vicepresidente de la Nación Argentina en ejercicio del Poder Ejecutivo, en acuerdo general de ministros y en uso de sus atribuciones de comandante en jefe de las fuerzas armadas de la Nación”, asume “el cargo de presidente de la Nación Argentina”¹⁷.

Perón ocupa entonces el cargo de Ministro de Guerra y en junio se lo designa vicepresidente del gobierno *de facto*. Sus tareas le ocupan todo el día. En el Consejo Nacional de Posguerra reúne a un conjunto de técnicos, economistas e industriales que posteriormente tendrán cargos durante su gobierno constitucional. Hacía poco había conocido a Eva Duarte en el festival realizado en el Luna Park a beneficio de las víctimas del terremoto de San Juan.

Al margen de esos cambios de hombres en cargos institucionales iba a aparecer un nuevo proceso social y político en la Argentina, con la contundente fuerza que implica la presencia de los sectores trabajadores impulsando sus propias reivindicaciones y como su resultado un nuevo proyecto de país; era el surgimiento y desarrollo del peronismo, que en la Plaza de Mayo labraría su acta de nacimiento el 17 de octubre de 1945, y para el cual, aquel 4 de junio, sería ya sólo un dato de la historia¹⁸. Ese día “el proceso iniciado en 1943 tomó un rumbo que no fue el mismo de los inspiradores de éste y del cual no se desviaría hasta 1955”¹⁹.

Era la movilización de las bases sindicales y del pueblo en la lucha por lograr la libertad de su líder, sostener las políticas sociales que había puesto en práctica y el nuevo modelo de país que proponía. A las 11,30 de la noche de ese día el coronel Perón aparece en los balcones de la Casa de Gobierno, y habla a la multitud. Cientos de miles de seres humanos aclamaron a su líder, quien desde el balcón de la Casa Rosada, respondió con un vibrante mensaje a sus “descamisados”. A partir de ese momento el gobierno surgido de la revolución de 1943 tomará un rumbo más claro y definido.

A diferencia del primer golpe de 1930, el movimiento que se inicia el 4 de junio de 1943 “reveló ser mucho más que una efímera incursión castrense para devolver el poder a una parcialidad civil. En sus entrañas se gestó un proyecto político de largo alcance y, en su seno, surgió un líder ...”²⁰. “Era evidente que había nacido en la República un nuevo movimiento político y que las masas argentinas tenían ya el jefe que el radicalismo no supo darles después de Hipólito Yrigoyen”²¹.

Como señala González Arzac, en 1944 Sampay había ingresado a la Cátedra de Derecho Político de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de

¹⁷ “Revista del Colegio de Abogados de La Plata, Año XI, n° 24, enero-junio 1970, pág., pág. 68.

¹⁸ conf., Emilio J. Corbiere, “El día que el ejército derrocó a Castillo”, “El Cronista”, 4 de junio de 1993.

¹⁹ Carlos Tagle Achával, “Derecho Constitucional”, tomo II, 1ª parte, “Historia Política de la Argentina”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978, pág. 384.

²⁰ Aldo Ferrer, “Nacionalismo y orden constitucional”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1981, pág. 53.

²¹ Alejandro Gómez, “Política de entrega”, A. Peña Lillo Editor, Buenos Aires, 1963, pág., 36.

la Plata, en la que habría de ejercer la docencia hasta 1952. Paralelamente su producción escrita fue notable en número y calidad. Fue durante esa época que comenzó a preparar su “Introducción a la Teoría del Estado”²². Sampay ya era reconocido en ese tiempo como “un brillante estudioso de amplia y profunda formación en la filosofía política y en el derecho público europeo, americano y argentino, con una predominante línea de ideas adscriptas al pensamiento tomista, actualizada con el acabado conocimiento del texto de las múltiples encíclicas y documentos papales, e influida singularmente por el derecho público alemán”²³.

Sampay y Perón se conocieron recién en 1944, cuando éste desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, ya había realizado importantes aportes a la legislación laboral. Contemporáneamente Sampay se incorpora al movimiento político que en 1946 impondría la candidatura presidencial del entonces coronel Juan Domingo Perón, juntamente con numerosos intelectuales que provenían del radicalismo y que conformaron la “Unión Cívica Radical (Junta Renovadora)”, agrupación que con Hortensio Quijano como candidato a vicepresidente integró la fórmula. Fueron numerosos dirigentes de la UCR los que se aglutinaron con esa sigla. Sampay como tantos otros observó esperanzado que se estaba gestando en torno al coronel Perón un nuevo movimiento político con raíces sociales e ideas nacionales al que habrían de sumarse destacados radicales como Diego Luís Molinari, Armando G. Antille, Juan Cooke, John Cooke, Ángel Robledo, e Italo Luder. Entre los jóvenes radicales de FORJA sólo quedaron al margen Gabriel del Mazo y Luís Dellepiane.

El Interventor Federal en la Provincia de Buenos Aires, Atilio Bramuglia, en 1945 designó a Sampay en el cargo de Subasesor de gobierno y después también ocuparía la Asesoría por algún tiempo. Ese mismo año fue designado Fiscal de Estado de la provincia, cargo desde el cual puso en marcha acciones contra el grupo Bemberg y la CADE, por cuantiosas evasiones impositivas.

El gobierno *de facto* ingresa en su fase final. Con las garantías de las fuerzas armadas se realizaron las elecciones generales para el 24 de febrero de 1946. “Las elecciones fueron correctas. En verdad, la era del fraude había terminado”²⁴. La opinión unánime de los partidos y de la prensa estuvo conforme en que esas elecciones fueron rodeadas de la máxima libertad y expresaron la verdadera opinión de la ciudadanía. Fueron ganadas por Perón quien ya se había convertido en el conductor de los sectores obreros, que precisamente “en oportunidad de la gesta del 17 de octubre de 1945 consagraron su liderazgo”²⁵.

La victoria de Perón resultó neta: 1.479.517 votos para Perón-Quijano, y 1.220.822 para Tamborini-Mosca. Aprobada la elección por la Asamblea Legislativa el 28 de mayo de 1946, Perón asumió la Presidencia de la Nación el 4 de junio de 1946. “En esta forma el movimiento revolucionario se encauza dentro de los moldes constitucionales”²⁶.

Así es, señalaba Sampay, que el ciclo oligárquico abierto con el derrocamiento de Yrigoyen el 6 de septiembre de 1930 se cierra con el alzamiento militar del 4 de junio de 1943, cuyo programa era instalar las industrias pesadas como medio para obtener la independencia económica, y se remacha dicho cierre del ciclo oligárquico con la insurgencia popular del 17 de octubre de 1945 dirigida a defender el progreso de la justicia social que se había alcanzado en esa época gracias a la política realizada desde la Secretaría de Trabajo del

²² v. Arturo Sampay, “*La Constitución Democrática*”, con notas y estudio preliminar de Alberto González Arzac, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pág., 12.

²³ Dardo Pérez Guilhou, “*El Constitucionalismo*”, en “Nueva Historia de la Nación Argentina”, Academia Nacional de la Historia, Tomo VII, Planeta, Buenos Aires, 2001, pág., 490.

²⁴ Félix Luna, “*Golpes militares y salidas electorales*”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1983, pág. 61.

²⁵ Alberto González Arzac, “*Convenciones Constituyentes*”, en “*Nueva Constitución de la República Argentina*”, Ediciones Negri, Buenos Aires, 1994, pág. 277.

²⁶ Pablo A. Ramella, “*Derecho Constitucional*”, 3ª edición actualizada, Depalma, Buenos Aires, 1986, pág. 48.

gobierno nacional por el entonces coronel Juan Domingo Perón. Este triunfo de los sectores populares allanó el camino para sancionar la reforma constitucional del 11 de marzo de 1949²⁷.

Después del triunfo de Perón en las elecciones del 24 de febrero de 1946, Sampay fue ratificado en el cargo de Fiscal de Estado por el gobernador electo de la Provincia de Buenos Aires coronel Domingo A. Mercante, y el Senado provincial con mayoría radical le prestó unánime acuerdo. En ese tiempo Sampay ya se convirtió en uno de los principales expositores de lo que dio en llamarse “Doctrina Justicialista”²⁸.

2. El tema constitucional no transcurre sólo por la Constitución escrita.

La realidad política de la Argentina producto del 17 de octubre de 1945 y de los sectores sociales que en esa época sostuvieron el cambio social, legitimado al poco tiempo por el triunfo electoral que obtuvieron el 24 de febrero de 1946, ha sido el punto de partida y el apoyo principal para que nuestro país tenga el novedoso texto constitucional que fue sancionado en el año 1949, que institucionalizaba al más alto rango normativo la nueva etapa que transitaba la nación.

Por tanto, antes de ingresar al pensamiento constitucional de Perón, creemos importante conocer los principios que sostuvo en materia política, económica y social, y cuál fue la aplicación práctica de sus ideas y propuestas, luego que asumió el Poder Ejecutivo el 4 de junio de 1946.

En el discurso que Perón pronunció el 19 de julio de 1945, ya había sostenido que “el concepto moderno de una nación democrática en marcha, impone, en primer término, la distribución equitativa de la riqueza que su suelo produce”²⁹. En tal sentido, poco después de asumir el mando presidencial ante la Asamblea Legislativa, Perón anunció el 21 de junio de 1946 el “Plan de Gobierno. 1947-1951”, que fue uno de los principales instrumentos de su acción al frente del Poder Ejecutivo Nacional; allí se encuentra su concepción económica y social. El Presidente Perón comenzó diciendo estos relevantes conceptos que cabe remarcar:

“En 1810 fuimos libres políticamente: ahora anhelamos ser económicamente independientes (...) El equilibrio económico del régimen capitalista (...) había establecido un encadenamiento entre los diversos países a través del intercambio económico y financiero. Con ello, se había posibilitado que desde un país central se pudiera succionar la riqueza de los demás, sin la incomodidad y sin el peligro del traslado a dicho país para su explotación”. Sostuvo también “que la Argentina quiere ser un país socialmente justo, económicamente libre y políticamente soberano”; y agregó después, que “nuestro plan” considera que en esta etapa hay que multiplicar la riqueza y repartirla convenientemente, porque “sin bases económicas no puede existir bienestar social; es necesario crear esas bases económicas”³⁰.

El ambicioso Plan Quinquenal para el período 1947-1951, diseñaba la política económica con la que Perón prometió rehacer el país. La idea de Perón estaba inspirada en la experiencia del Consejo Nacional de Posguerra creado el 25 de agosto de 1944 por decreto 23.847, y los estudios que allí se habían realizado le sirvieron de base, pues la mayoría de los que se efectuaron integraron el Primer Plan Quinquenal. Como señaló Perón, en el Consejo Nacional de Postguerra “se habían estudiado los grandes problemas del País y organizado los equipos técnicos. Sólo fue necesario trasladarlos a la Casa Rosada y poner en ejecución los

²⁷ Arturo E. Sampay, “Las Constituciones de la Argentina – 1810/1972”, pág., 71.

²⁸ conf., Alberto González Arzac, “Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949”, Quinqué editores, Buenos Aires, 2009, págs., 18/20.

²⁹ “Doctrina Peronista”. Juan D. Perón, Ediciones del Pueblo, Buenos Aires, 1971, pág. 139.

³⁰ “Plan de Gobierno. 1947-1951”, Tomo I, Presidencia de la Nación-Secretaría Técnica, Buenos Aires, 1946, págs. 13, 17 y 20.

planes"³¹. Así lo reconoció Perón varios años después refiriéndose al Plan de Gobierno – 1947/1952:

“Yo debo recordar a ese Consejo Nacional de Postguerra. Fue mediante su acción que nos enteramos de que el país estaba sin maquinarias, que estaba encadenado, realmente, por factores indestructibles a poderes económicos extraños. Fue mediante ese Consejo Nacional de Postguerra que pude determinar y fijar cuáles eran esos hilos invisibles que nos ataban a la esclavitud económica”³².

Esa experiencia le permitió comprender la importancia de programar las decisiones de gobierno. Es el primer intento orgánico de planificación en la Argentina y su objetivo de preparar un amplio y detallado diagnóstico de la situación económico-social, como paso preliminar para recomendar las políticas a ejecutar fue alcanzado plenamente. El coronel Perón era el presidente del Consejo y el Dr. Figuerola su secretario general. Es el primer foro donde tuvieron representación conjunta los trabajadores, los empresarios y el Estado. Desde 1946 fue convertido en Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación. En sus discursos Perón va precisando el fondo del problema y aporta la vía para su solución:

“Para ello debemos ir pensando en la necesidad de organizar nuestra riqueza, que hasta ahora está totalmente desorganizada, lo que ha dado lugar que hasta el presente el beneficio de esa riqueza haya ido a parar a manos de cuatro monopolios, mientras los argentinos no han podido disfrutar siquiera de un mínimo de riqueza. Esa riqueza se ha perdido por falta de organización. Y ¿quien ha de organizar la riqueza? ¿Los monopolios? Se habla de economía dirigida. Y yo pregunto ¿dónde la economía es libre? Cuando no la dirige el Estado, la dirigen los monopolios, con la única diferencia de que el Estado lo puede hacer para repartir los beneficios de la riqueza entre los catorce millones de argentinos, mientras los monopolios lo hacen para ir engrosando los inmensos capitales de sus casas matrices, allá lejos, en el extranjero”³³.

En tal sentido, el Mensaje del 19 de octubre de 1946 que acompañó el Plan de Gobierno para ser tratado por el Congreso Nacional, expresaba:

“La finalidad que se ha perseguido es substancialmente de carácter social; situar la economía del país al servicio de todos los habitantes, para que todos sean copartícipes de sus riquezas en proporción a su capacidad y al esfuerzo que en bien de la comunidad realicen; al mismo tiempo que se aumenta la renta nacional como consecuencia de la movilización de la riqueza y de la producción, y también de la elevación del nivel económico de los ciudadanos que ha de traducirse en mayor consumo”³⁴.

Posteriormente, el 9 de julio de 1947 en la ciudad de Tucumán y con la presencia del presidente Perón en acto solemne se reunieron los representantes de la Nación, tanto sus fuerzas gubernativas y sus fuerzas trabajadoras, donde suscribieron el “Acta de la Declaración de la Independencia Económica” en la cual “refirman la voluntad de ser económicamente libres, como hace ciento treinta y un años proclamaron ser políticamente independientes”³⁵.

³¹ conf. , Carlos A. Fernández Pardo - Leopoldo Frenkel, *“Perón. La unidad nacional entre el conflicto y la reconstrucción (1971-1974)”*, Ediciones del Copista, Buenos Aires, 2004, pág. 147.

³² “2º Plan Quinquenal”, Presidencia de la Nación-Subsecretaría de Informaciones, s/f, pág. 8.

³³ “Plan de Gobierno. 1947-1951”, Tomo I, Presidencia de la Nación-Secretaría Técnica, Buenos Aires, 1946, pág. 21.

³⁴ “Plan de Gobierno. 1947-1951”, Tomo I, Presidencia de la Nación-Secretaría Técnica, Buenos Aires, 1946, pág. 67.

³⁵ v. *“Doctrina Peronista”*. Juan D. Perón, Ediciones del Pueblo, Buenos Aires, 1971, pág. 171.

Bien se expresó que para lograrlo, los objetivos sustanciales de política económica pueden sintetizarse en tres puntos:

- Profunda redistribución social de la riqueza.
- Aliento sostenido al proceso de industrialización y urbanización.
- Recuperación nacional del manejo de los resortes esenciales de la economía.

En pos de esos objetivos el presidente Perón impulsó la nacionalización de la economía, créditos para la industria, plena ocupación y altos salarios para los trabajadores. Con el propósito de eliminar la dependencia económica respecto del exterior, el gobierno decidió la repatriación de la deuda externa. Por decreto N° 8.503 del 25 de marzo de 1946 se nacionalizó el Banco Central de la República Argentina, el que ejerció un efectivo control de todas las operaciones de cambio, tanto oficiales como privadas. Los depósitos bancarios también se nacionalizaron. A ello se sumaría la creación del Instituto Mixto Argentino de Reaseguros, la consolidación de la flota mercante y la creación de la compañía de transporte aéreo. El vigoroso proceso de industrialización que se iniciaba fue acompañado por una serie de obras de infraestructura capaces de abastecer de energía (diques, usinas y centrales hidroeléctricas), servicios de comunicación, etc., para sostener esa creciente expansión industrial, y se nacionalizaron los servicios públicos. Así el Estado cobró una creciente importancia como regulador de la economía y proveedor de bienes y servicios.

En la medida en que se recupera el capital y se produce la repatriación de la deuda, no sólo se gana en autonomía de decisiones, sino que se evitan las salidas de fuertes montos de oro y divisas en concepto de amortizaciones, utilidades e intereses. Las nacionalizaciones peronistas y la cancelación de la deuda externa, permitieron modificar sustancialmente la estructura del pasivo del balance de pagos, reduciendo el monto de divisas que antes se abonaba por la prestación de servicios en manos foráneas, intereses de la deuda externa, gastos de seguros y fletes abonados a empresas del exterior. El grado de enajenación de la economía argentina había llegado antes a tal extremo que no sólo una parte esencial del capital estaba en manos extranjeras, sino que además nuestro ahorro financiaba al capital extranjero. Así, mientras que ingresaban fondos del exterior por un promedio anual de 165 millones de dólares (período 1930-1944, y en valores de esa época), egresaban en concepto de salidas de capitales y remesas de intereses y amortizaciones, 530 millones de dólares anuales. En sólo 15 años hubo una salida neta de 5.475 millones de dólares. Solamente en concepto de remesas de utilidades e intereses, la salida promedio anual era de 427,6 millones de dólares de modo tal que en 1940 los servicios financieros absorbían el 28,4 % del total de nuestras exportaciones. En otras palabras, casi el 30 % del total de nuestros envíos al exterior solo servían para pagar deudas, intereses, y utilidades a las empresas del exterior. En 1940, el peso del capital extranjero dentro del capital total de la Nación representaba el 20,4 % y cualitativamente abarcaba sectores claves de la estructura económica: en 1945, resultado de la forzada política de inversiones nacionales derivada de la guerra esa participación se redujo al 15,4 %. Diez años después, por obra del gobierno peronista, sólo el 5,1 % del capital del país estaba en manos extranjeras. Como consecuencia de las políticas económicas aplicadas, en 1955 las salidas de divisas en concepto de intereses y utilidades eran de solo 17 millones de dólares, algo menos del 4 % de la cifra utilizada en este concepto antes de 1945. Sólo el 1,8 % del valor de nuestras exportaciones era absorbido por estos pagos al exterior. Como vimos, quince años antes, en 1940, el porcentaje era del 28,4 %. El país así ahorró divisas por valor de casi 3.600 millones de dólares, en este solo concepto³⁶.

³⁶ conf., Roberto Lavagna - Tulio Rosembuj, *"La independencia económica. 1945-1955"*, Editorial Rancagua, Buenos Aires, 1973, págs., 57, 61 y 64.

2.1 Un Estado activo para enfrentar al condicionamiento socioeconómico

Es indiscutible que con la gestión del primer gobierno peronista comenzó una profunda redistribución del ingreso en detrimento de la oligarquía terrateniente pampeana -a través de una acentuada modificación de los precios relativos- con el objetivo de impulsar el desarrollo industrial del país. Bien se expresó que durante el período 1946-1955 se plasmó una divisoria de aguas en el desarrollo económico, social y político del país. “El modelo oligárquico agro-exportador quedó atrás y se fortaleció la industrialización”³⁷.

Los salarios reales experimentaron un apreciable crecimiento, y mediante el sistema de convenciones colectivas se vieron particularmente favorecidos los asalariados urbanos. Las políticas implementadas lograron incrementar la renta nacional de tal modo que en el año 1954 aumentó un 55 % con relación a 1943. Al iniciarse la experiencia peronista en 1946 los trabajadores tenían una participación del 35 %, y la misma asciende al 51 % en 1949; durante el quinquenio 1950-54 la participación del sector asalariado en el Ingreso Bruto alcanzó en promedio el 49,5 %, cifra que no lograron los gobiernos posteriores, ya sea *de facto* o *de iure*. El trabajo adquirió una nueva dignidad social. Se sancionan los derechos del trabajador que fueron proclamados el 24 de febrero de 1947 por el Presidente de la Nación en solemne acto político³⁸.

La situación de los trabajadores había cambiado sustancialmente: altos salarios, alto nivel de consumo y alto nivel de ocupación. Fue la aplicación de estas políticas sociales las que llevaron a una fuerte redistribución de ingresos. Es que el objetivo del Justicialismo de promover la redistribución del ingreso en favor de los sectores de menores recursos se logró por diversas vías que tendían a esa finalidad: aumento de los salarios nominales y reales, el control de los precios, la incorporación de las asignaciones complementarias, la expansión del régimen de la seguridad social, el aumento de los subsidios y el impulso a la industrialización, y por ende, a la creación de fuentes de trabajo que permitieron la plena ocupación. Con esa finalidad se impulsó la formación de cooperativas y proveedurías.

Es que para producir el definitivo despegue industrial se requería una redistribución de ingresos en favor de los trabajadores, que no sólo fuera socialmente justa sino que además aportara a la industria naciente una demanda activa y en constante diversificación. Cabe remarcar entonces, que “la industrialización promovida por el Estado Justicialista se diferenció de la controlada por la oligarquía. En contraste con el carácter excluyente de ésta última, el primer gobierno peronista amplió el mercado interno mediante una fuerte redistribución del ingreso en favor de los asalariados”³⁹. A su vez, no era posible redistribuir ingresos sin que mediara un proceso de desarrollo industrial apto para elevar los salarios promedio de la economía, y ocupar plenamente la mano de obra, que ofreciera aquellos bienes necesarios para mejorar el nivel de vida popular. Tal como lo explicitara el propio general Perón:

“En el sistema justicialista la producción está subordinada al consumo (...) aumentando el consumo es como vamos a reactivar la economía. Vamos a hacer grande a la Patria aumentando ese consumo y esa producción, que es la forma de mantener una economía de abundancia y no someter al pueblo a una economía de miseria, que no se justifica sino por hombres que se sienten satisfechos explotando al prójimo”⁴⁰.

³⁷ conf., Eduardo Basualdo, “*Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*”, Flacso-Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2006, págs., 32/34.

³⁸ v., “*Doctrina Peronista*”, Juan D. Perón, Ediciones del Pueblo, Buenos Aires, 1971, pág. 275.

³⁹ Mario Rapoport y colaboradores, “*Historia Económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, pág. 370.

⁴⁰ conf., Roberto Lavagna - Tulio Rosembuj, “*La independencia económica. 1945-1955*”, Editorial Rancagua, Buenos Aires, 1973, pág., 24.

Es el inicio de una experiencia inédita al conjugar el crecimiento económico con un importante aumento de la participación de los trabajadores en el ingreso, pero también tuvo la particularidad de incorporar a la clase trabajadora en términos económicos, sociales y políticos. De tal modo, la *política social del peronismo* contribuyó decisivamente a su arraigo entre los sectores populares, en general, y la clase obrera, en particular. En su concepción, la justicia social significaba la redistribución del ingreso en favor de los sectores más desposeídos e implicaba mucho más que el incremento de los salarios nominales. Así la derivación de los flujos de ingreso de dichos sectores también se efectivizó a través de diversos "gastos sociales".

Se puede observar entonces que la intervención del Estado abarcó no solo inversiones de infraestructura económica o directamente productivas, sino también inversiones en infraestructura social -educación, salud, vivienda, asistencia social- de modo que un 34 % de las inversiones del Estado se destinaron a asignaciones de carácter social, con particular intensidad en el período 1945-1949⁴¹.

Es que esa política de estado parte de una premisa básica, el crecimiento económico carece de sentido si de él no es partícipe el pueblo trabajador que lo hace posible. Como señala el principio que expresamente se incorporó en la Constitución Nacional de 1949 - que después veremos-, la organización de la riqueza y su explotación tiene por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de justicia social; por ende, la Constitución instituía que el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como objetivo el bienestar social.

Para la conformación del nuevo Estado -industrializador, benefactor, planificador del desarrollo- la monopolización del comercio exterior se convirtió en un factor sustancial, y "sólo el Estado podía asumir la defensa de los intereses generales por contar con los medios efectivos, jurídicos y económicos indispensables para encarar y resolver este problema"⁴². A principios de 1946, al disponer la liquidación de la Corporación para la Promoción del Intercambio S.A., por haber asumido el Banco Central el control de todas las operaciones de cambio -oficiales y privadas- el entonces presidente de la entidad Miguel Miranda, en carta que el 24 de mayo de 1946 dirigiera al Ministro de Guerra coronel (R) Avalos, ya sostenía que sólo la acción centralizada y directa del Estado en el ámbito de la promoción del intercambio garantizará que se beneficien por igual todos los sectores económicos⁴³.

La política de expansión del producto y el ritmo sostenido de inversión no podían haberse dado, sino hubiera mediado el rol esencial que asumió la intervención pública en la economía. La mayor participación del sector público en la conducción y orientación de la actividad económica lleva al gasto público como porcentaje del producto de un 19,5 % entre 1940 y 1944, al 28,2 % en 1955. Sin embargo, la acción estatal no se circunscribió sólo a definir una política industrial sino que durante esta etapa se constituyeron o fortalecieron numerosas empresas estatales, muchas de las cuales actuaron en la producción industrial hasta la ola privatizadora de la década de los años noventa. Entre ellas se cuentan las siguientes: Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), fundada en 1941 y dedicada a producir materiales de guerra y afines; Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA), sucesora de la Fábrica Militar de Aviones fundada en 1927 y que producirá aviones y automotores; Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE); Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que toma a su cargo las empresas alemanas

⁴¹ conf., Roberto Lavagna - Tulio Rosembuj, *"La independencia económica. 1945-1955"*, Editorial Rancagua, Buenos Aires, 1973, págs., 33 y 47.

⁴² "Memoria Anual". Ejercicio 1949. Ministerio de Economía de la Nación, IAPI, Buenos Aires, 1950, pág. 10.

⁴³ conf., Susana Novick, *"IAPI, auge y decadencia"*, Catálogos Editora, Buenos Aires, 2004, pág. 40.

intervenidas y luego adquiridas por el Estado; Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) creada en 1947 para la producción de acero⁴⁴.

Además, “el fortalecimiento del Estado, basado en una acumulación de capitales orientada hacia el mercado interno y sin recurrir, hasta los últimos años, al capital extranjero, le permitió también al gobierno sostener una política internacional con mayores márgenes de autonomía frente a las grandes potencias; al tiempo que lo conducía a alentar un cierto liderazgo en el continente latinoamericano, que reforzaba su presencia frente a la sociedad civil pese a las presiones que venían del exterior y a la imagen distorsionada que solía atribuírsele”⁴⁵.

Esa política enfrentó al condicionamiento socioeconómico, que es lo que fundamentalmente impide la vigencia de los más elementales derechos humanos básicos, como ser el trabajo, la salud, la vivienda, la educación. Son esas bases económicas las que le han de dar vigencia real a esos derechos, y de tal forma en dicho período fueron efectivamente gozados por la mayoría de la población. Ya vimos que Perón sostuvo que “sin bases económicas no puede existir bienestar general, es necesario crear esas bases económicas”; conceptos que reafirmó en sus últimos días, tal cuando señaló que “la supuesta igualdad de oportunidades es determinada, en ciertas circunstancias, por la capacidad económica”⁴⁶.

En síntesis, la filosofía económica del peronismo, que como veremos enseguida se encuentra instituida en la Constitución Nacional de 1949, fue una política nacionalista y en defensa de los derechos populares que incorpora al Estado con un rol activo. Y aunque puedan discutirse sus alcances se hallaba en consonancia con las tendencias existentes en el mundo en ese tiempo, según se observará en el análisis que realizamos de algunas constituciones vigentes en distintos países, y también en el párrafo que desarrollamos más abajo sobre las investigaciones y estudios previos a la sanción del texto constitucional argentino de 1949.

3. Las constituciones escritas de ese tiempo histórico.

Es sabido que constituciones de diversos países, tanto de América, como de Europa, fueron tenidas presente en las etapas previas a la elaboración del proyecto de reforma constitucional de 1949 y utilizadas como antecedentes de la misma. Después de cincuenta años y ya en el siglo XXI, creemos conveniente recordar los principios que sostenían esas constituciones, que formaron parte de la generación de textos que fueron motivo de análisis en el Derecho Constitucional Comparado cuando en la Argentina se sanciona la Constitución de 1949. También es conveniente realizar algunas referencias sobre qué ocurrió en dichos países con esos textos constitucionales luego de su sanción y qué expresan ahora sus textos constitucionales. Más, cuando las constituciones revelan una serie compleja de recíprocas y contemporáneas derivaciones genealógicas y generacionales, por lo que sus datos comunes resultan con frecuencia bastante ostensibles y es sabido que ello permite hablar de ciclos constitucionales⁴⁷.

Dado que el cambio constitucional argentino implicó esencialmente reemplazar el esquema económico liberal del texto histórico de 1853, por la distinta concepción que contenía la Constitución de 1949 en sus normas de política económica constitucional y de

⁴⁴ conf., Eduardo Basualdo, “*Estudios de Historia Económica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*”, Flacso-Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2006, pág., 37.

⁴⁵ Mario Rapoport y colaboradores, “*Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*”, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, pág., 370.

⁴⁶ véase, Juan Domingo Perón, “*Modelo Argentino para el Proyecto Nacional*”, Editorial Docencia, 3ª edición, Buenos Aires, 2011, pág., 56.

⁴⁷ conf., Paolo Biscaretti di Ruffia, “*Introducción al Derecho Constitucional Comparado*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, págs. 81 y 93.

derechos sociales -como se aprecia en sus capítulos III y IV, de la primera parte-, limitaremos el análisis a esta clase de normas; y comenzaremos por algunos países europeos, que tanto han sido tenidos en cuenta en las distintas etapas de nuestra vida nacional; y además, porque conservan posiciones destacadas en cuadros estadísticos, en cuanto se refiere al desarrollo socioeconómico.

Un rasgo fundamental de la economía de posguerra en Europa fue el de la intervención del Estado en las cuestiones económicas y sociales, bajo el influjo de las ideas keynesianas, de manera que los gobiernos asumieron la función de garantizar las condiciones de reproducción del sistema capitalista asegurando niveles de empleo, demanda e inversión. La intervención se produjo a través de tres vías principales: las nacionalizaciones, la planificación y la creación de instituciones que establecerán el llamado "Estado de Bienestar", aunque en distintos grados según los países. Por ejemplo, las nacionalizaciones francesas (1944-1948) y las británicas (1945-1951) fueron las más importantes. En Gran Bretaña con el triunfo del Partido Laborista en las elecciones de 1945 se nacionalizaron el Banco de Inglaterra (en 1945), la aviación civil, las minas de carbón, las empresas de transporte y de energía eléctrica y la industria siderúrgica (aunque esta última volvió a privatizarse en 1953).

3.1 Italia. Luego de la segunda guerra mundial se formó un gabinete de unidad nacional, y se creó el Ministerio para la Convención Constituyente Nacional, que presidió Pietro Nenni, jefe del Partido Socialista Italiano, para lo cual se realizó la "gran encuesta nacional", con el objeto de determinar cual era la realidad socioeconómica y cultural de Italia en 1945, y aportar así un vasto material de estudio para los miembros de la Convención Constituyente que oportunamente se convocaría. Se formaron comisiones de investigación y de encuesta, se llamaron a declarar políticos y agentes representativos de las actividades empresariales y sindicales, etc., y se estableció un departamento de publicaciones del Ministerio, que en forma masiva y en breve tiempo dio a conocer el resultado de la consulta. Además se publicaron estudios de doctrina en materia constitucional y una serie de trabajos relativos a constituciones, asambleas constituyentes y leyes electorales extranjeras. Las comisiones de estudio y encuesta fueron dirigidas por profesores universitarios y expertos en las diversas materias bajo examen, quienes tuvieron asimismo a su cargo la preparación de los temarios, y el trabajo de relatar y ordenar el material acopiado.

De este modo, al actualizarse la información acerca de la realidad social italiana, se contaba con una plataforma documental organizada para la actuación ulterior de los distintos partidos en la Convención Constituyente. El material acumulado determinó a los partidos a integrar sus cuadros con nuevas figuras. Esta experiencia se tradujo en una gran renovación de las cúpulas partidarias. La aparición en la arena política de figuras como Alcides De Gásperi, Enrico Vanoni, Luigi Einaudi, Amintore Fanfani, entre tantos otros, fue consecuencia de ese fenómeno político. Se pone en marcha así un proceso que culmina en un nuevo ordenamiento constitucional que cambió su anterior forma de gobierno monárquica por la republicana. La Asamblea Constituyente electa el 2 de junio de 1946 trabajó durante año y medio y elaboró la nueva Constitución que aprobada por amplia mayoría, se promulgó el 27 de diciembre de 1947 y entró en vigor el 1º de enero siguiente⁴⁸.

Esta Constitución además de incorporar en su texto los derechos civiles y políticos consagrados por el constitucionalismo del siglo XIX, en su articulado refleja la nueva realidad de los años de posguerra a mediados del siglo XX. Así es que comprende nuevos preceptos que se refieren a los derechos económico-sociales, y a la intervención del Estado en el proceso económico. Por ejemplo, el principio que incorpora el artículo 3º, donde se expresa que "es

⁴⁸ conf., Rodolfo Bledel, *"Memorias de un político invisible"*, Buenos Aires, 1990, pág. 77/78; Paolo Biscaretti di Ruffia, *"Introducción al derecho constitucional comparado"*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 269.

misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social, que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política y social del país”.

En otros artículos la Constitución reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y promueve las condiciones que hacen efectivo este derecho (arts. 4º, 35º, 36º, 37º y 46º). También se refiere a los derechos de la familia (arts. 29º, 30º y 31º), la tutela de la salud como derecho fundamental (art. 32º), el arte y la ciencia (art. 33º), la educación (art. 34º), la asistencia social (art. 38º), la organización sindical (art. 39º); reconoce la función social de las cooperativas (art. 45º), y también fomenta y tutela el ahorro (art. 47).

Pero, volviendo específicamente a las normas de política económica constitucional, declara que la iniciativa privada es libre, pero “no puede desarrollarse si se opone a la utilidad social o cuando cause daños a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana” (art. 42º); establece el nuevo concepto que se abrió paso en el siglo XX, sobre que la propiedad es pública o privada, y asegura “sus funciones sociales y hacerla accesible a todos” (art. 42º). Expresamente señala que “con fines de utilidad pública la ley puede reservar originariamente o transferir (mediante expropiación y con indemnización) al Estado, a entidades públicas o a comunidades de trabajadores o de usuarios, determinadas empresas o categorías de empresas que se refieran a servicios públicos esenciales o a fuentes naturales de energía o a monopolios y que tengan carácter de preeminente interés general” (art. 43º).

Asimismo, en concordancia con ello instituye que a fin de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad rústica privada, fija los límites de su extensión según las regiones y las zonas agrarias, promueve e impone el saneamiento de la tierra, la transformación del latifundio y la creación de nuevas unidades productivas. Ese texto tampoco olvida la necesaria ayuda a la pequeña y mediana propiedad (art. 44º).

Es sabido el lugar que la República italiana ocupó después entre las naciones de alto desarrollo, como también que su ascenso a ese lugar fue logrado bajo el marco constitucional de las precedentes normas que mencionamos y que aún continúan vigentes.

3.2 Francia. La IV República francesa comienza con la Liberación en 1944 y después tuvo su Constitución sancionada en 1946, la que se presenta bajo la forma de un texto que comprende dos partes: la primera, el Preámbulo, donde se expone la filosofía política y social del régimen; la segunda comprendía 106 artículos, divididos en 12 títulos, y es allí donde consagra las instituciones de la República.

Esta Constitución no contiene una Declaración de derechos, sino únicamente un Preámbulo donde “fija la actitud del régimen con respecto a los grandes problemas sociales, políticos e internacionales”⁴⁹. Proclama como especialmente necesarios los principios políticos, económicos y sociales que detalla, entre los cuales encontramos: el deber de trabajar y el derecho de obtener un empleo, derecho a la acción sindical y adherirse al sindicato de su elección, el derecho a participar por intermedio de sus delegados en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, como también en la gestión de las empresas. “Todo bien o empresa cuya explotación tenga o adquiera los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, deberá convertirse en propiedad de la colectividad. La Nación garantiza al individuo y a la familia las condiciones necesarias para su desarrollo”. Luego continúa señalando que la Nación también garantizará a todos, especialmente al niño, a la madre y a los trabajadores ancianos, la protección de su salud, la seguridad material, el reposo

⁴⁹ Georges Burdeau, “*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*”, Editora Nacional, Madrid, 1981, pág. 516.

y las comodidades. Contempla también la asistencia a quien se hallare incapacitado para el trabajo, y “proclama la solidaridad e igualdad de todos los franceses ante las cargas que resulten de calamidades nacionales”; garantiza, “tanto al niño como al adulto, el acceso a la instrucción, a la formación profesional y a la cultura. La organización de la enseñanza pública, gratuita y laica, en todos los grados, será un deber del Estado”. Y después de tratar otros temas de derecho público internacional, y otras cuestiones que se refieren a la relación “con los pueblos de ultramar”, concluye indicando que “Francia garantiza a todos el acceso a las funciones públicas y al ejercicio individual o colectivo de los derechos y libertades proclamados más arriba”. En el texto del preámbulo la *democracia social* queda sensiblemente reforzada, y la *democracia económica* obtiene, su consagración constitucional.

En Francia, la política de nacionalizaciones abarcó el sector bancario y de seguros, los transportes aéreos, las empresas industriales y la energía eléctrica. La inversión pública aparecía como el elemento más importante de la modernización productiva, a través, sobre todo, de las empresas nacionalizadas. Por otro lado, el financiamiento del Estado beneficiaba ampliamente a las grandes sociedades privadas de los sectores de las industrias básicas, al tiempo que se brindaba un apoyo indirecto a la rentabilidad empresarial mediante subvenciones que permitían reducir las tarifas públicas y bajar los costos industriales⁵⁰.

La situación de malestar que progresivamente se creó a partir de los primeros años de la IV República, tanto por el desarrollo poco satisfactorio de la vida política, como por la pérdida de Indochina y las sangrientas convulsiones que se produjeron en Argelia, culminó en una grave crisis constitucional que estalló en virtud del pronunciamiento del 13 de mayo de 1958 por parte de las fuerzas militares que operaban en los departamentos argelinos y que concluyó con el arribo al gobierno del general De Gaulle, el 1º de junio siguiente. La Asamblea Nacional confirió De Gaulle, por medio de una ley del 3 de junio de 1958, “plenos poderes” durante seis meses, autorizándolo para expedir todos los decretos necesarios para la “recuperación nacional”, en tanto que en la misma fecha, con una ley constitucional, encargó al gobierno del general la preparación de un proyecto de reforma constitucional que se debía someter a un referéndum popular para su aprobación definitiva.

Esta circunstancia nos lleva a recordar que como bien expresa González Arzac la Constitución Argentina sancionada en 1949 estuvo entre las pioneras del constitucionalismo social, de manera que tuvo rápida repercusión en el mundo. Así es que en 1949 la *Librairie du Recueil Sirey* de París realizó una edición traducida al francés con una introducción de Sampay. En ese tiempo Sampay viajó a Europa y visitó al general De Gaulle, en su residencia de *Colombey-les-deux-Eglises* (Alto Marne), entrevista en la que le obsequió ambas publicaciones. Casi una década después cuando el Parlamento concedió plenos poderes al héroe de la Segunda Guerra Mundial, “y éste preparó la reforma constitucional de la V República, de Gaulle entregó a sus colaboradores aquellos documentos que le obsequiara Sampay, expresándoles: ‘Una Constitución como ésta quiero para Francia’, en obvia alusión al presidencialismo argentino”⁵¹.

El esquema de la nueva Constitución -calificado de *Avant-proyect*- fue examinado rápidamente por un comité ministerial especial presidido por Debré, que después de haber tenido en cuenta las opiniones del Comité Consultivo Nacional, formado por parlamentarios y expertos bajo la presidencia de Paul Reynard, y del Consejo de Estado, elaboró ese texto constitucional que instituía un ejecutivo fuerte con el que se buscaba superar los defectos característicos del “parlamentarismo” anterior; y de tal modo, se aseguraba al gobierno y aún más al presidente de la República, una clara posición predominante y así la

⁵⁰ conf., Mario Rapoport y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, pág. 355.

⁵¹ Alberto González Arzac, *Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949*, Quinqué editores, Buenos Aires, 2009, pág., 31.

Constitución de 1958 hace “del Presidente la autoridad suprema”⁵². Se sometió la Constitución al cuerpo electoral de toda la Unión Francesa el 28 de septiembre de 1958, que lo aprobó ampliamente por 31.123.483 votos favorables y 6.556.073 contrarios; es decir, 85,1 % contra 14,9 %. La Constitución fue promulgada el 4 de octubre de 1958⁵³.

Desde esa fecha rige los destinos de la V República. Mantiene la misma estructura que la anterior: un Preámbulo y a continuación 92 artículos, divididos en 14 títulos y otro final de disposiciones transitorias, que se refieren a las instituciones de la República. En el preámbulo se establece que “el pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los Derechos del Hombre y a los principios de la soberanía nacional tal como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de 1946”, que contiene los principios que antes hemos transcrito. Sin perjuicio de unas pocas reformas que no hacen a los temas tratados, este texto constitucional se halla vigente y en esencia, aún rige los destinos del pueblo francés.

3.3 Alemania. La Constitución de la República de Weimar, del 8 de agosto de 1919, llamada así por la ciudad en que se reunió la Asamblea Constituyente y que perduró hasta el advenimiento del nacional-socialismo en 1933, fue una de las primeras que incorporó el nuevo concepto del *constitucionalismo social*, y según se sabe integró el cuadro comparativo realizado sobre constituciones extranjeras encargado por el propio general Perón. De tal modo, estuvo presente en el debate constitucional que se efectuó previamente a la reforma constitucional argentina, del 11 de marzo de 1949.

Pero más que recordar los artículos de la Constitución de Weimar, quizás es importante señalar que en ese año 1949 se estaba desarrollando en ese país un proceso constituyente que llevó a la sanción de la “Ley Fundamental” de la República Federal de Alemania, que se promulgó el 23 de mayo de 1949 y que, en esencia, está hoy todavía vigente. Casi fueron sancionadas simultáneamente, sólo dos meses separaron en el tiempo a las constituciones de nuestro país y la de Alemania.

Su capítulo I, denominado “Derechos Fundamentales”, en 19 artículos incluye a los clásicos derechos civiles y políticos, como también a los llamados económico-sociales. Luego de comenzar exaltando que “la dignidad del hombre es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público”, sostiene este trascendente principio: “Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativos, ejecutivo y judicial a título de derecho directamente aplicable” (art. 1º).

Después de establecer que la propiedad y el derecho de herencia están garantizados, como también que su naturaleza y límites serán determinados por las leyes, inmediatamente establece que “la propiedad obliga. Su uso debe servir asimismo al bienestar general”. La expropiación, sólo lícita por causas de interés general, “podrá ser efectuada únicamente por ley o en virtud de una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización. La indemnización se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y los de los afectados” (art. 14). Ya no es la vieja fórmula que estableció el constituyente durante el siglo XIX, la norma se encuentra con el camino marcado para establecer el modo y el monto en forma equitativa. Se está muy cerca de lo que determinó posteriormente la Constitución Pastoral <*Gaudium et Spes*>, del Concilio Vaticano II.

También determina la Constitución de Alemania que “con fines de socialización, y mediante una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en

⁵² Georges Bordeau, “*Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*”, Editorial Nacional, Madrid, 1981, pág.,624

⁵³ conf., Paolo Biscaretti di Ruffia, “*Introducción al Derecho Constitucional Comparado*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, págs. 255/256.

propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva” (art. 15°). Es nítida en esta norma la decisión de incorporar expresamente al Estado en el proceso económico-social. De tal modo, tiene criterios similares a los principios de política económica constitucional sancionada en nuestro país el 11 de marzo de 1949.

Con la incorporación de la República Democrática Alemana en el ámbito de la poderosa República Federal de Alemania, lo que ocurrió con inesperada rapidez en el marco de los sucesos que se desarrollaron los primeros días de octubre de 1990, se concretó la unión de los dos Estados y ello se efectuó de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 23 de la “Ley Fundamental” de 1949 que se mantuvo en vigencia. El artículo 146 establecía que “perderá su vigencia el día que entre en vigor una Constitución que hubiere sido adoptada en libre decisión por todo el pueblo alemán”. Pero, el tratado de reunificación concluido entre las dos Alemania el 31 de agosto de 1990, llevó a que se adopte la decisión de mantener la vigencia del texto de 1949, con las pocas modificaciones que fueron necesarias para adecuarla a la nueva situación de la reunificación de Alemania, proclamada oficialmente el 3 de octubre de 1990 por medio de solemnes celebraciones populares, especialmente en Berlín⁵⁴.

De esta manera, el derecho de la República Federal se extendió, con pocas excepciones a todo el territorio pangermanico. Dichas excepciones se referían en su mayoría a disposiciones de carácter provisional, y otras modificaciones que se hicieron tanto en el Preámbulo, como también en sus artículos 23°, 51°, 131°, 135 a, 143° y 146°. Ellas fueron necesarias para adecuar el texto a la nueva situación que trajo la presencia de los cinco *Land* de la República Democrática Alemana, y que ocasionó el incremento de los *Länder* de 10 a 15, más Berlín que después se transformó en el Land 16 de la Federación, con el consiguiente aumento de los integrantes del *Bundesrat*.

Las normas que mencionamos del capítulo I - Derechos Fundamentales mantuvieron su vigencia, reglan los derechos del pueblo y rigen los actos del gobierno alemán.

3.4 España. La Constitución de la República española, sancionada en el Palacio de las Cortes Constituyentes, el 9 de diciembre de 1931, es otra de las que fueron consideradas en el estudio de textos constitucionales que sirvieron como antecedentes para el Anteproyecto de reforma constitucional que nuestro país sancionó en 1949.

Basta recorrer los artículos de esta Constitución, para comprender el gran cambio que había conseguido introducirse al más alto rango normativo. La República y el nuevo constitucionalismo social eran el marco establecido por el pueblo español como nuevo proyecto de vida. Así, el capítulo segundo, del Título III, específicamente se refería a la familia, la economía y la cultura; y con relación a las normas de política económica que estamos analizando con más énfasis, encontramos que en el artículo 44, decía:

“Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de las cargas públicas, con arreglo a la Constitución y a las leyes.

La propiedad de toda clase de bienes podrá ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante adecuada indemnización, a menos que disponga otra cosa una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes.

Con los mismos requisitos la propiedad podrá ser socializada.

Los servicios públicos y las explotaciones que afecten al interés común pueden ser nacionalizados en los casos en que la necesidad social así lo exija.

⁵⁴ conf., Paolo Biscaretti di Ruffia, “Introducción al Derecho Constitucional Comparado”, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, págs. 612/614.

El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias y empresas cuando así lo exigieran la racionalización de la producción y los intereses de la economía nacional.

En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes”.

Este artículo de por sí es demostrativo de la nueva concepción del Estado que impulsaba la Constitución de la República Española, en particular en cuanto a su intervención en el proceso económico.

Con el pronunciamiento militar del 18 de julio de 1936 que encabezara el general Francisco Franco Bahamonde, empieza el alzamiento contra el orden constitucional y finalmente deja de regir la Constitución de la República española. Comienzan a imperar en España normas dictadas por la reacción triunfante e impulsadas por la concepción política que sostenían los insurrectos, agravadas por la *vindicta* ampulosa y cruel de los nuevos detentadores del poder. Una vez que el movimiento militar alcanza la victoria “no aparece como necesario volver a discutir la organización política-administrativa, lógica y fuertemente jerarquizada, que ha permitido ganar la guerra. Quedan aún por cumplir muchas y fatigosas tareas, tales la pacificación y la reconstrucción y no es precisamente el momento propicio para revivir vanas querellas, suscitar eventuales divisiones, al plantear problemas tales como la restauración de la monarquía. La tarea del momento es más bien reforzar la construcción del régimen y completar el sistema de sus instituciones”⁵⁵.

Cuatro meses después del fin de la guerra civil, el 8 de agosto de 1939, se modifica “la organización administrativa del Estado”. Luego se sancionan otras leyes que van integrando poco a poco la estructura normativa del régimen. Así, por ejemplo, se sancionan la Ley de Sucesión, la Ley Constitutiva de las Cortes, y las que formulan los principios fundamentales del Movimiento.

Pasado ese período del proceso histórico español⁵⁶, la actual Constitución entró en vigor el 29 de diciembre de 1978, al ser publicada en el Boletín Oficial del Estado, según la disposición final que contiene la misma. Examinada las grandes líneas estructurales de la Constitución se aprecia su modernidad y una inspiración sustancial basada en otras constituciones europeas, entre ellas la Constitución italiana de 1947, a la cual sigue muy de cerca en el encuadramiento sistemático de los preceptos, y también de la alemana de 1949 y la francesa de 1958, así como de las dos anteriores Cartas españolas republicanas de 1876 y 1931.

Todas las normas de política económica constitucional, incorporadas en la Constitución de 1978 como medios indispensables a aplicar por sus gobernantes en procura del desarrollo socio-político del pueblo español, pueden considerarse como una continuidad generacional del constitucionalismo social que estamos considerando, y que en 1949 se incorporó en la Constitución Argentina. Por cierto, nada tienen que ver con el concepto y tesis del <estado mínimo>, que fue utilizada y tan profusamente pregonada cada vez con más intensidad principalmente en nuestro país durante la última década del siglo XX, como panacea infalible para solucionar la crisis económica, política y social.

3.5 Latinoamérica. Desde la sanción de la Constitución Mexicana de 1917, que abrió el camino hacia el constitucionalismo social -precediendo incluso a las Leyes Fundamentales europeas-, muchos de los códigos políticos latinoamericanos fueron dando cabida en sus páginas con mayor o menor amplitud a los derechos sociales que han sido incorporados después por constituciones centro-europeas de la primera posguerra (alemana,

⁵⁵ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968, pág. 429.

⁵⁶ Paolo Biscaretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 2992/295.

austriaca, checoslovaca, etc.). No se puede dejar de mencionar que en México, a su vez se había nacionalizado la industria del petróleo bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Al estallar la segunda conflagración mundial, siete Cartas políticas de Latinoamérica todavía excluían de su texto aquellos derechos: las de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras y Santo Domingo; pero aún había cuatro más, las de Colombia, Guatemala, Chile y Paraguay, en las que el espacio concedido a los derechos sociales era muy exiguo⁵⁷.

Dejado atrás el diseño de los textos constitucionales del siglo XIX, con su conformación individualista y liberal, mediante el cual la mayoría de las Constituciones de América Latina habían organizado lo que Laski llamó el *Estado negativo*, los países latinoamericanos durante el siglo XX comenzaron a desarrollar la concepción del *Estado positivo*⁵⁸. Se fueron constitucionalizando los llamados derechos sociales, y se lo fue haciendo de una manera muy amplia, pero respondiendo a la situación socio-política de cada uno de ellos, tanto en su amplitud y detalle, como en cuanto a su vigencia real. El trabajo, la familia, la cultura y la economía se incorporaban al más alto rango normativo, como resultado de la nueva realidad sociopolítica de las naciones latinoamericanas y como forma de satisfacer las aspiraciones de sus pueblos. Este fenómeno fue denominado “constitucionalización del derecho social”.

Por supuesto, la simple lectura de tales cláusulas no es suficiente para dar una idea exacta de los alcances y orientaciones de la política social de los países en que ello sucedía. Pues ha ocurrido a menudo que las cláusulas constitucionales más generosas, no se vieron reflejadas en una legislación positiva acorde a ellas, y por tanto, es claro que no lograron vigencia real; por el contrario, han existido países en que la vigencia de estos derechos sociales se alcanza en alguna medida, tanto al nivel de la norma legislativa como de la práctica cotidiana, aún con constituciones de vieja data. Pero siempre ha ocurrido que las avanzadas y progresistas políticas de orientación social sólo fueron posibles después de producido un cambio favorable en la cima del poder político con lo cual los sectores mayoritarios estuvieron en condiciones de sostener un método *dinámico* de interpretación constitucional que les permitiera lograr un mayor goce de estos derechos, aún cuando no hayan estado expresamente incorporados en la Constitución *escrita*⁵⁹.

Fue en los años que transcurren desde la terminación de la segunda guerra mundial cuando se vuelve más pronunciada también en nuestro continente la tendencia a constitucionalizar los derechos sociales, y definir a ese nivel un nuevo rol del Estado. Para acelerar este fenómeno, además de las nuevas constituciones europeas, contribuyeron la Declaración Universal de Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Interamericana de Garantías Sociales, Resolución XXX y XXIX respectivamente, de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá el año 1948. Como veremos más abajo, “acusase desde luego dicho influjo en la Constitución Argentina de 1949, que contiene sin duda la declaración de derechos sociales más amplia”⁶⁰, en países de sus características.

⁵⁷ conf., José Miranda, “Reformas y Tendencias Constitucionales Recientes en América Latina. 1945-1956”, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, pág. 232.

⁵⁸ Harold J. Laski, “The state in Theory and Practice”; cit., en Juan Ovidio Zavala, “Las Constituciones Vigentes”, tomo I, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1961, pág. 16.

⁵⁹ conf., Arturo E. Sampay, “Constitución y Pueblo”, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973, pág. 84.

⁶⁰ José Miranda, “Reformas y Tendencias Constitucionales Recientes en América Latina. 1945-1956”, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, pág. 233.

Pero si lo social, como imperativo político contemporáneo, ha entrañado un aumento considerable de los derechos (o facultades) fundamentales, ha traído también como contrapartida obligada la limitación o reducción de otros derechos fundamentales, principalmente el de propiedad y los de naturaleza económica -industria y comercio-. Esto se aprecia en los textos de las constituciones latinoamericanas, “con tanto o más agudeza que en las europeas: casi todas ellas asignan a la propiedad una función social y la declaran sometida a las limitaciones que el interés social exija. Así, por ejemplo, la Constitución del Brasil (18.09.1946) en su art. 30º, decía que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”. La de Ecuador (31.12.1946), en su artículo 183º, expresaba que “se garantiza el derecho de propiedad conciliándolo con su función social”. Y la Constitución del Perú (9.4.1933, con las modificaciones contenidas en las leyes nº 8237, 9166 y 9178), en su artículo 34º marcaba que “la propiedad debe usarse en armonía con el interés social”. Por último, deseamos recordar que la Constitución de Venezuela (5.7.1947) en su artículo 65º, luego de indicar que la nación garantiza el derecho de propiedad, expresamente se refiere a la “virtud de su función social”.

Y no faltaban constituciones que supeditaban expresamente la libertad económica al interés social, o a la economía nacional, el bienestar social o del pueblo. La mencionada Constitución de Venezuela en su artículo 73º establecía que “el Estado protegerá la iniciativa privada, pero podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público para asegurar el normal funcionamiento de éstos o la defensa o crédito de la Nación, y el derecho de dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional”. Expresión del intervencionismo económico del Estado, en nombre del interés social, son los preceptos que en muchas de las cartas políticas latinoamericanas se refieren a los monopolios, a la utilización de los recursos fundamentales -minas, aguas, etc.-, a las industrias básicas y a la tenencia de la tierra⁶¹.

Pero también había constituciones latinoamericanas que trataron de superar un problema, que si en aquellos tiempos podía afectar sus intereses y soberanía, actualmente se hace más acuciante cada día. La Constitución Política de la República de Ecuador (promulgada el 31 de diciembre de 1946), en su artículo 177, establecía que “Todo contrato que un extranjero o una compañía extranjera celebraren con el gobierno de Ecuador o cualquier persona natural o jurídica ecuatoriana, llevará siempre, expresa o tácita la condición de renuncia a toda reclamación diplomática”⁶².

Y la Constitución del Perú que hemos citado, ampliaba y precisaba ese precepto, al disponer en el artículo 17º: “Las compañías mercantiles, nacionales o extranjeras, están sujetas, sin restricciones, a las leyes de la República. En todo contrato del Estado con extranjeros, o en las concesiones que otorgue aquél a favor de éstos, debe constar el sometimiento expreso de los segundos a las leyes y tribunales de la República, y su renuncia a toda reclamación diplomática”.

Otro problema de vieja data que surge al concederse servicios públicos a particulares y que aún mantiene gran actualidad en nuestro tiempo, lo trata la Constitución de Brasil del 18 de septiembre de 1946 en su artículo 151, donde expresamente estableció: “La ley dispondrá sobre el régimen de empresas concesionarias de servicios públicos federales, estatales y municipales. Párrafo único. Será determinada la fiscalización y la revisión de las tarifas de los servicios explotados por concesión, con el fin de que las utilidades de los concesionarios, no excediendo de la justa retribución del capital, les permitan atender las

⁶¹ conf., José Miranda, “*Reformas y Tendencias Constitucionales Recientes de la América Latina. 1945-1956*”, Instituto de Derecho Comparado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1957, pág. 238,

⁶² Este tema lo desarrollamos en las “Palabras Liminares” que se encuentran en el Tomo “*El Derecho y la Soberanía*” de esta Colección.

necesidades de mejoras y de expansión de servicios. La ley se aplicará a las concesiones hechas en el régimen anterior, de tarifas estipuladas para todo el tiempo de duración del contrato”⁶³.

El análisis comparativo de estos textos constitucionales latinoamericanos tiene suma importancia a los fines de poder ubicar en su exacta dimensión a la Constitución Nacional de 1949, y observar cómo la Argentina se incorporaba a las tendencias del nuevo constitucionalismo, y apreciar también cómo el pensamiento del constituyente nacional diseñó un original y avanzado texto, con normas que en su momento fueron un calificado aporte para el progreso social del país de los argentinos.

Después, de esa etapa, los países latinoamericanos han transitado distintas circunstancias, en cuanto se refiere a su desarrollo político y económico. Ello se vio reflejado en el diverso resultado que experimentaron sus textos constitucionales, tanto en cuanto a su contenido como a su vigencia efectiva. Pero a los fines del tema en examen, con sólo recordar las constituciones que regían a mediados del siglo XX, nos permitirá demostrar claramente cuál era el modelo que predominaba y que normas se podían diseñar para alcanzar una mejor Constitución acorde a la circunstancia dada. Analizar ahora los textos constitucionales vigentes de esos países, sólo nos alejará del tema central que queremos abarcar en este ensayo.

3.6 Estados Unidos de América. El 17 de septiembre de 1787, al cabo de dieciséis semanas de deliberaciones en el *Independence Hall* de Filadelfia, la Asamblea Constituyente aprobó la Constitución de los Estados Unidos de América. La primera constitución *escrita* del mundo que el pueblo de una nación puso en vigencia a través de sus representantes. En 1791 se ratificaron las primeras 10 enmiendas que el Congreso había sancionado en 1789 y que conjuntamente fueron incorporadas a la Constitución, las que se conocen como la Declaración de Derechos. Hasta mediados del siglo XX, en distintas oportunidades se le agregaron otras doce enmiendas que en esencia se refieren a los derechos civiles, al sufragio y a los poderes de gobierno⁶⁴.

La crisis socioeconómica de 1929/30 se había manifestado con su secuela de depresión, desempleo e impedimentos para el goce de elementales derechos. Ello condujo necesariamente a que distintas políticas se pensaran y se aplicaran para superar los padecimientos de amplios sectores del pueblo estadounidense. Esas circunstancias llevaron entonces a que durante la presidencia de Franklin D. Roosevelt surgiera el *New Deal* como política de estado, que significó un profundo cambio histórico ya que tras la depresión, no sólo el gobierno federal *intervenía* en prácticamente todos los aspectos de la vida americana -al igual que había ocurrido con los gobiernos europeos como consecuencia directa de la primera guerra mundial-, sino que la mayor parte de la población esperaba que aquél garantizase su nivel de vida. Esto es lo que intentó el gobierno desde entonces y hubo un segundo *New Deal* (1935-1941) durante la II guerra mundial.

En el marco de esa política se crearon nuevos organismos encargados de llevar a cabo estas medidas, y aparecieron una multitud de nuevas siglas como, por ejemplo: FERA (*Federal Emergencie Relief*), organismo federal para distribuir la ayuda a los Estados y Municipios; AAA (*Agricultural Adjustmen Administration*), organismo federal para aconsejar a los agricultores la reducción de sus cultivos y pagarles primas por ello; CCC (*Civilian Conservation Corps*), instituto referente al servicio de trabajo; PWA (*Public Works*

⁶³ La Academia de Ciencias Económicas de nuestro país publicó la obra titulada "*Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*", Editorial Losada, tomo I, Sud América y, tomo II, América Central y del Norte, Buenos Aires, 1947 y 1948 respectivamente, en donde incorpora los textos vigentes en esa época, con un estudio sobre sus características propias, que no pudo ser ignorada en los debates de la Asamblea Constituyente de 1949.

⁶⁴ Posteriormente se le incorporan otras hasta llegar a la Enmienda número 27.

Administration), organismo federal para realizar un programa especial de construcción de carreteras y otras obras públicas; NRA (*National Recovery Administration*), ente federal para regular los precios, salarios y condiciones de competencia en la industria y el comercio ⁶⁵. Así se iba conformando el primer *New Deal* (Nuevo Trato), en el cual “había una esperanza jeffersoniana de renovación”. En esa época “el mito de la libertad de contrato había explotado”⁶⁶.

Roosevelt había buscado una alianza de todas las clases, pero la Suprema Corte, actuando como agente de las grandes empresas, estaba descalabrando el *New Deal* con derogaciones judiciales, casi estableciendo un autogobierno. Pero el 29 de marzo de 1937, en decisión de cinco votos contra cuatro, la Corte Suprema refrendó la ley de salario mínimo de Washington. Esto era un cambio de actitud drástico pues seis meses antes la Corte había derogado la ley de salario mínimo para mujeres del Estado de Nueva York, bajo la cláusula del debido proceso. Ahora los miembros de la Corte decían que el debido proceso no tendría que utilizarse para la explotación de los trabajadores y que los estados tenían derecho a regular los salarios y los horarios. En su decisión mayoritaria, el juez Hughes llevó la Corte al Siglo XX, cuando lamentó “la explotación de una clase de trabajadores que están en posición desigual respecto del poder de negociación y que, así, están relativamente indefensos frente a la negociación de un salario que les permita vivir”⁶⁷.

A pesar que los Estados Unidos no fueron víctimas de una agresión directa en su territorio durante la segunda guerra mundial, el pueblo americano no dejó por ello de sentir el impacto de la guerra. Así fue que a fin de “poder dirigir este gigantesco despliegue el gobierno creó una multitud de organismos en número muy superior a los establecidos por el *New Deal*, por medio de los cuales intervenía prácticamente la totalidad de los aspectos de la vida civil”⁶⁸. En ese tiempo “el Nuevo Trato representó la culminación de una tendencia de largo alcance hacia el abandono del capitalismo del *laissez-faire*”, y se distinguió por la idea de que una mayor reglamentación permitiría resolver muchos de los problemas del país. “De hecho, los historiadores en general conceden al Nuevo Trato el mérito de haber sentado los cimientos del estado benefactor moderno en los Estados Unidos”⁶⁹. Ciertamente, “el gobierno como un todo no puede abdicar su responsabilidad de luchar por la prosperidad, la seguridad, el cumplimiento de los derechos constitucionales y otros fines de gobierno”⁷⁰.

Sosteniendo estas ideas y conduciendo a los EEUU hacia el camino de la victoria en la Segunda Guerra mundial, el sábado 20 de enero de 1945 Franklin D. Roosevelt asumió por cuarta vez consecutiva la presidencia de su país. Al poco tiempo, después de un sacrificado viaje de miles de kilómetros para celebrar la Conferencia de Yalta que no descartó a pesar que sabía podía afectar su delicada salud, decidido a afrontar las circunstancias que imponían su presencia en ella para definir los términos de la próxima paz y de la nueva situación del mundo, a su regreso fallece en ejercicio de su cargo, el día 12 de abril de 1945⁷¹.

⁶⁵ conf., “*Estados Unidos de América*”, compilado por Willi Paul Adams, Siglo XXI, Madrid, 1980, pág. 305.

⁶⁶ Ted Morgan, “*Franklin Delano Roosevelt, una biografía*”, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993, págs. 315 y 374.

⁶⁷ conf., Ted Morgan, *ob. cit.*, págs. 381, 410. Jorge Francisco Cholvis, “*Roosevelt, la crisis y el New Deal*”, publicado en la “*Revista Científica*”, del Equipo Federal del Trabajo, Año IV, N° 47, 4 de abril de 2009, www.eft.org.ar. También en “Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas” (CLICeT) www.cienciayenergia.com

⁶⁸ “*Los Estados Unidos de América*”, compilado por Willi Paúl Adams, Siglo XXI, Madrid, 1980, pág. 326.

⁶⁹ *Reseña de la Historia de los Estados Unidos*, Servicio Cultural e Informativo de los Estados Unidos de América, Marzo de 1994, págs. 258, 260 y 264.

⁷⁰ Sotirios A. Barber, “*Sobre el significado de la Constitución de los EEUU*”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1989, pág. 219.

⁷¹ v. Jorge Francisco Cholvis, “*Roosevelt, la crisis y el New Deal*”, publicado en la “*Revista Científica*”, del Equipo Federal del Trabajo, Año IV, N° 47, 4 de abril de 2009. www.eft.org.ar. También en “Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas” (CLICeT) www.cienciayenergia.com

Fue en las nuevas circunstancias de pos-guerra, que en las elecciones realizadas en 1946, los republicanos obtuvieron la mayoría en ambas cámaras del Congreso que no habían logrado desde 1928. Una de las primeras decisiones de la nueva legislatura conservadora fue restringir el poder de los sindicatos. Sin embargo, meses después con distintas medidas Truman -que asumió la presidencia luego de la muerte de Roosevelt- logra revertir la situación y obtiene la victoria en las elecciones presidenciales, y se lo interpretó como un rechazo del pueblo al conservadurismo del 80° congreso. Ya presidente por derecho propio, presentó al Congreso un programa legislativo destinado a llevar adelante el *New Deal* y dar a todos y a cada uno de los americanos un *Fair Deal*, un "Trato Justo". Las medidas del *Fair Deal* comprendían una legislación sanitaria a escala nacional, una ley de derechos civiles, disposiciones relativas a la construcción estatal de viviendas, subsidios agrícolas, controles de precios y de salarios y la abrogación de la Ley Taft-Hardtlely. Sin embargo, la coalición que se había formado en el Congreso entre los republicanos y los demócratas conservadores reaccionó alarmada contra las propuestas del presidente, al que acusaron de pretender aumentar la autoridad federal a costa de los estados, de intentar constituir un estado benefactor y de recurrir a métodos totalitarios.

Determinadas revelaciones de corrupción en el seno de la Administración Truman debilitaron aún más las esperanzas demócratas. Dentro de este clima de histeria y de temor, la mediocridad, el conformismo, la hipocresía lograron imponerse. Los primeros sospechosos era los intelectuales, lo que redundó en perjuicio del ala liberal del partido demócrata. Cansado de controversias y de tensiones, cruzadas y crisis, el pueblo americano, que estaba más preocupado por la conservación de sus logros económicos que por nuevos programas de reformas, volvió sus ojos hacia el conservadurismo y a la integridad personal del candidato republicano. La elección de Eisenhower en enero de 1953 puso fin a veinticuatro años de gobierno demócrata.

3.6.1 La reelección y la Enmienda 22. Es en la situación política antes mencionada que el 24 de marzo de 1947 fue propuesta la Enmienda 22 a la Constitución de los Estados Unidos, que textualmente dice:

Sección 1. Ninguna persona podrá ser electa más de dos veces para el cargo de Presidente, y ningún individuo que haya ostentado el cargo de Presidente o se haya desempeñado como tal durante más de dos años de un período para el cual otra persona hubiera sido elegida Presidente, podrá ser elegida más de una vez para el cargo de Presidente. Empero, este artículo no será aplicable a la persona que desempeñe el cargo de Presidente cuando dicho Artículo sea propuesto por el Congreso, ni impedirá que la persona que ostente el cargo de Presidente o se desempeñe como tal durante el período en que este artículo se ponga en vigor, conserve sus funciones de Presidente o se desempeñe como tal durante el resto de dicho período.

Sección 2. Este artículo no tendrá validez a menos que sea ratificado como enmienda a la Constitución, por las legislaturas de las tres cuartas partes de los diversos Estados, en un plazo de siete años a partir de la fecha en que el Congreso lo someta a la consideración de los Estados.

La enmienda 22 es ratificada el 27 de febrero de 1951, cuando el pueblo norteamericano -como vimos- ya había prestado su atención al conservadurismo que se le ofrecía como alternativa política, cansado de controversias, tensiones y crisis, y atraído por los méritos que lucía el candidato republicano, el triunfante general Dwight Eisenhower. Pero en el año 1949 todavía estaba vigente el original modelo presidencialista norteamericano y que en el Artículo II. Sección 1, de la Constitución sólo establecía:

“El Poder Ejecutivo estará investido en un Presidente de los Estados Unidos de América. Este desempeñará su cargo por un período de cuatro años y, junto con el Vicepresidente escogido para el mismo período, será elegido de la manera siguiente ...”.

O sea, no limitaba la reelección. El primer presidente de los Estados Unidos, Jorge Washington, al terminar su período inicial fue reelegido, y luego sus conciudadanos lo propusieron para un tercer período, pero rehusó aceptar. La actitud de Washington se convirtió en una norma política que casi todos los presidentes posteriores respetaron, a pesar que la Constitución admitía la reelección indefinida. Algunos -como Grant- intentaron ser reelegidos para un tercer período pero no lo consiguieron. El único que pudo romper tal tradición fue Franklin D. Roosevelt. No sólo logró hacerse reelegir para un tercer período, sino también - como vimos- para un cuarto al comienzo de cuyo ejercicio lo sorprendió la muerte. Elegido por primer vez en 1932, falleció en 1945 sin haber abandonado el cargo de Presidente de los Estados Unidos.

El extenso período de Roosevelt en la presidencia de los EEUU hizo realidad las palabras que Alexander Hamilton vertiera en “El Federalista”, cuando las expuso para defender las normas constitucionales que recientemente había sancionado la Asamblea Constituyente de 1787. Sus argumentos fueron extraídos de una visión realista del hombre y de la política. Al exponer sobre las características verdaderas del Ejecutivo propuesto, Hamilton comienza señalando que “el magistrado de que hablamos se elegirá para un período de cuatro años; y ha de ser reelegible tantas veces como el pueblo de los Estados Unidos lo considere digno de su confianza”⁷².

Junto a la duración fija y prolongada del Poder Ejecutivo invocaba la posibilidad de su reelección. La primera la consideraba indispensable a fin de otorgarle el período necesario para que pueda desempeñar satisfactoriamente su cometido, y también dar a la comunidad el tiempo y reposo que posibilite observar la tendencia de sus medidas, y, después apreciar sus méritos. Pensaba que la segunda era condición *sine qua non* para permitir al pueblo que prolongue el mandato del presidente cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y virtudes sigan siendo útiles, y se asegure el beneficio de la continuidad que califica al buen gobierno. Aseveraba que una particular desventaja de la exclusión, consistiría en privar a la comunidad de valerse de la experiencia adquirida por el primer magistrado en el desempeño de sus funciones.

“Que la experiencia es la madre de la sabiduría -subraya Hamilton- es un adagio cuya verdad reconocen tanto los hombres más sencillos como los más doctos. Que cualidad puede desearse más en quienes gobiernan a las naciones, o cual puede ser más esencial que ésta? ¿Dónde sería más deseable o más esencial que en el primer magistrado de una nación? ¿Puede ser juicioso que la Constitución proscriba esta apetecible e indispensable cualidad, y declare que en el mismo momento en que se la adquiere, su poseedor está obligado a abandonar el puesto en que la alcanzó y en el cual resulta útil”⁷³.

Esto es, sin embargo -afirmaba Hamilton- el alcance preciso de todas esas normas que excluyen a los hombres de la presidencia del país, e impiden la elección por sus conciudadanos, después que el período cumplido los capacitó para prestarla con mayor utilidad. También sería un “inconveniente de la exclusión -prosigue- separar de ciertos puestos a hombres cuya presencia podría ser de la mayor importancia para el interés o la seguridad pública en determinada crisis del Estado”⁷⁴. No hay Nación, asevera Hamilton y la historia

⁷² A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, “El Federalista”, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pág. 291.

⁷³ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, “El Federalista”, ob. cit., pág. 309.

⁷⁴ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *ibídem*.

política refrenda, que en un momento dado no haya sentido una necesidad absoluta de los servicios de ciertos hombres en determinados lugares. Y tal vez no sea exagerado decir que esa necesidad se relaciona con la preservación de su existencia política. En la Asamblea Constituyente de 1949 Sampay resaltó estos argumentos

La facultad de reelegir al titular del Poder Ejecutivo la tienen incorporada distintas naciones. Ya se trate de un régimen presidencialista, parlamentario o semiparlamentario. También estos sistemas de gobierno permiten la reelección del titular del poder ejecutivo, ya sea denominado Jefe de Gabinete o Primer Ministro. Aunque es el parlamento quien convalida con su voto al Presidente de Gobierno (España), o del Consejo de Ministros (Italia), o al Primer Ministro (Gran Bretaña), o al Canciller (Alemania), que fueran propuestos por el Jefe de Estado y mientras su partido o coalición conserve la mayoría parlamentaria. Los casos de Margaret Thatcher, Helmut Kohl y Felipe González -por citar sólo algunos- son notorios. Este último fue elegido por cuarta vez consecutiva desde 1982, como Presidente del Gobierno Español, y el caso de Kohl que fue Canciller de Alemania también desde ese año tiene características similares, y en ninguno de dichos países se invocó ello como un ataque al sistema democrático de gobierno.

La reelección es compatible con el sistema republicano en tanto y en cuanto haya periodicidad en las funciones del gobernante, pues está la opción de cambiarlo. Para no inducir a equívoco, se debe remarcar que permitir la reelección inmediata sólo implica *institucionalizar una norma habilitante*, pues el presidente para volver a serlo en un nuevo período deberá revalidar títulos con un triunfo en el acto eleccionario. Pero también es menester comprender que la reelegibilidad de los gobernantes configura un factor de estabilidad de la propia democracia en cuanto posibilita disponer del espacio necesario para la consolidación de los programas⁷⁵.

Y esto lo prevé hasta la propia Enmienda XXII de la Constitución de los EEUU, al no impedir que un vicepresidente que haya sido electo y reelecto, luego de acompañar por dos períodos al Primer Mandatario anterior (o sea 8 años) pueda presentarse inmediatamente para el cargo de presidente, y con un nuevo triunfo en las urnas tenga la posibilidad de continuar por otros dos períodos consecutivos (es decir, 8 años más) las políticas de gobierno que aplicó su anterior compañero de fórmula. Como vimos, siempre y cuando esa candidatura fuera aceptada por el voto mayoritario del pueblo.

4. El pensamiento de Perón en materia constitucional.

De los términos que hemos expuesto precedentemente, con claridad surge que durante la primera mitad del siglo XX se diseñaron nuevas normas de política económica constitucional que se fueron incorporando en los textos de las constituciones que se sancionaban, pero asimismo aparecían modernas interpretaciones que dieron nuevo sentido a los textos de vieja data. Todas estas normas revelan que en dichos países estaba adquiriendo vigencia *un nuevo ciclo constitucional*: el del *constitucionalismo social*, con su doctrina que impulsa la intervención del Estado en el proceso económico. “En las décadas centrales la construcción del *Estado de Bienestar* fue una solución casi unánime dentro de la órbita capitalista. La regulación económica, la creación de empresas públicas para realizar políticas de desarrollo socioeconómico, el apoyo a los sindicatos de trabajadores y el fomento a las empresas pequeñas y medianas constituyeron la base de esa solución”⁷⁶.

Ciertamente, “la historia no se construye sobre la base de meros marcos normativos. En todo caso, éstos suelen ser una consecuencia de los procesos desencadenados por las fuerzas sociales actuantes, y, en la medida que responden a los logros obtenidos por

⁷⁵ Jorge Francisco Cholvis, “*Reelección: sólo una norma habilitante*”, Boletín del Instituto Económico-Social Interamericano, Año I, Nº 5, agosto de 1993.

⁷⁶ Rodolfo Bledel, “*El libreempresismo transnacional como ideología*”, Buenos Aires, 1999, pág. 5.

ellas, adquieren su carácter trascendente. La voluntad de los pueblos es la única auténtica fuerza motora de la historia”⁷⁷. Sin duda, la Ley Fundamental es, lisa y llanamente, un proyecto de Nación, sustentado en una ideología y en determinadas relaciones de fuerzas. Una Constitución no es sino la consecuencia de una relación de fuerzas, y el poder encarna la única instancia capaz de transformar la política en historia. La etapa de nuestra vida nacional que se inicia en 1945 -como vimos-, se acelera y profundiza luego del trascendente suceso que fue la movilización popular del 17 de octubre, que necesariamente impulsó esa nueva situación política y social del país que concluyó en un nuevo proceso constituyente.

Antes de asumir la presidencia de la Nación, el 19 de julio de 1945 Perón ya sostenía que “el concepto moderno de una nación democrática en marcha, impone, en primer término, la distribución equitativa de la riqueza que su suelo produce”. Se iniciaba una experiencia inédita al conjugar el crecimiento económico con el aumento de la participación de los trabajadores y de los sectores medios en el ingreso nacional. Esa concepción política sabemos que enfrentó al condicionamiento socioeconómico, que es lo que fundamentalmente impide la vigencia de los más elementales *derechos humanos básicos*, como ser el trabajo, la salud, la vivienda, y la educación. Son esas nuevas bases económicas las que le han de dar vigencia real a esos derechos, y de tal forma en dicho período fueron efectivamente gozados por la mayoría de la población.

El pensamiento del general Perón en materia constitucional, se encuentra desarrollado en los diferentes discursos que al respecto pronunció, y en ellos advertía sobre la necesidad de impulsar una reforma a la Constitución. En el que expresó ante la Asamblea Legislativa el 1º de mayo de 1948, sostuvo este irrefutable concepto sobre la necesidad de la reforma:

“La reforma de la Constitución Nacional es una necesidad impuesta por la época y la consecuencia de una mayor perfectibilidad orgánica institucional. Por grande que fuere el sentido de previsión de nuestros constituyentes, el mundo ha evolucionado de una manera tal que cuanto se estableciera hace un siglo ha debido ser influido por la fuerza de nuevos y decisivos acontecimientos”⁷⁸.

A raíz de la promulgación de la ley 13.233, el viernes 3 de septiembre de 1948 desde su despacho de la Casa de Gobierno dirigió a todo el país un mensaje radiotelefónico en el que puntualizaba el carácter de las reformas: 1) en lo *político* afirmaba asegurar y reforzar el régimen republicano, representativo y federal; 2) en lo *económico* pretendía afianzar el bienestar y la prosperidad del pueblo argentino, mediante la independencia económica; suprimir la economía capitalista de explotación reemplazándola por una economía social, como también suprimir el abuso de la propiedad; 3) en lo *social* prometía asegurar para el pueblo un régimen social justo y humano, incorporando los derechos del trabajador a la Constitución, como asimismo el acceso a la cultura y la ciencia para todos los argentinos.

Se sabe que Perón habría leído la obra de Sampay sobre la “Crisis del Estado de Derecho liberal-burgués” publicada en 1942, y adhiere a este nuevo horizonte ideológico que repudia al liberalismo y trata de superarlo. Sampay vivía en La Plata, pero no perdió oportunidad para entrevistarse con Perón en Buenos Aires, quien le requería opiniones sobre cuestiones de su interés y en torno a los acontecimientos políticos⁷⁹. Desde el momento que se conocieron en 1944 Perón y Sampay tuvieron una relación estrecha puesto que éste abrazó la

⁷⁷ Oscar J. Sbarra Mitre, *Ley Suprema y Liberación*, La Razón, 22 de octubre de 1986.

⁷⁸ “*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*”, tomo I, pág. 17; v. “Clarín”, 2 de mayo de 1948.

⁷⁹ conf., Arturo Sampay, “*La Constitución Democrática*”, con notas y estudio preliminar de Alberto González Arzac, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pág., 16.

causa de aquél, y se convierte en uno de sus principales asesores⁸⁰. De tal forma, puede decirse que Sampay expresó en el texto constitucional al pensamiento político de Perón, y le aportó su conocimiento de la Ciencia Política y de la Teoría del Estado, como disciplinas que ofrecen al derecho constitucional el conocimiento sociológico necesario para la observación de la realidad política concreta y singular, como también los medios para alcanzar el fin último de una comunidad política; esto es, el logro de la Justicia Social.

En una reunión que se realizó el 11 de enero de 1949 en la residencia presidencial de Olivos con los convencionales electos del Partido Peronista, el Presidente señaló los fundamentos de la reforma propiciada y expresó que la antigua fórmula de la libertad, igualdad y fraternidad tenía que ser cambiada en nuestros días por la libertad, la justicia y la solidaridad. Enseguida Perón explicó el significado de cada una de las reformas propuestas⁸¹. Fueron ideas y principios que motivaron al texto de la novel Constitución. El general Perón puso término a su exposición con estas palabras:

“He querido que estas, mis últimas palabras, lleven al pueblo argentino la persuasión de que los peronistas que hemos recibido un mandato del pueblo y que con una inmensa mayoría lo vamos a poner en ejecución, al hacerlo no consideramos sólo los intereses partidarios, porque no somos hombres sectarios ni de partido solamente: consideramos estas reformas como argentinas, que alcancen a los peronistas, y a los no peronistas, tratando de dejar satisfecho al pueblo argentino cualquiera sea su tendencia y cualquiera sea su creencia. Por eso anhelamos que esta constitución propuesta por nosotros sea bien recibida por nuestros hombres y por nuestros opositores⁸².”

Posteriormente, al ser invitado por la Convención Nacional constituyente el presidente Perón asistió a la sesión especial del 27 de enero de 1949, donde nuevamente expuso su pensamiento sobre la reforma constitucional y como síntesis de ella afirmó que se pasaba de la democracia liberal a la democracia social. En el discurso que pronunció en esa oportunidad, señaló enfáticamente que “la evolución de los pueblos, el simple transcurso de los tiempos cambian y desnaturalizan el sentido de la legislación dictada por los hombres de una década determinada”, y que entonces “cerrar el paso a nuevos conceptos, nuevas ideas, nuevas formas de vida, equivale a condenar a la humanidad a la ruina o al estancamiento”, y expresó este profundo interrogante:

“En el orden interno, ¿podían imaginarse los convencionales del 53 que la igualdad garantizada por la Constitución llevaría a la creación de entes poderosos, con medios superiores a los propios del Estado? ¿creyeron que estas organizaciones internacionales del oro se enfrentarían con el Estado y llegarían a sojuzgarlo y extraer las riquezas del país? ¿pensaron siquiera que los habitantes del suelo argentino serían reducidos a la condición de parias obligándoles a formar una clase social pobre, miserable y privada de todos los derechos, de todos los bienes, de todas las ilusiones y de todas las esperanzas?”; y por ello, a continuación sostuvo la vital conclusión de que “hay que tener el valor de reconocer cuándo un principio, aceptado como inmutable, pierde su autoridad. Aunque se apoye en la tradición, en el derecho o en la ciencia, debe declararse caduco tan pronto lo reclame la conciencia del pueblo. Mantener un principio que ha perdido su virtualidad, equivale a sostener una ficción”⁸³.

Se debe poner de resalto que a dicha sesión no concurrió ninguno de los convencionales de la oposición. Este acto político terminará siendo la actitud final de este

⁸⁰ conf., Alberto González Arzac, “Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949”, Quinqué Editores, Buenos Aires, 2009, págs., 18/19.

⁸¹ v. “Clarín”, 12 de enero de 1949; conf., Pablo A. Ramella, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1960, pág. 50.

⁸² “Clarín”, 12 de enero de 1949.

⁸³ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” - Año 1949, 24 de enero - 16 de marzo, tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 27.

sector que, subordinándose a los postulados de quienes eran la minoría unionista dentro de la minoría radical -los antiguos “alvearistas” de orientación liberal-, no contribuirá a la elaboración del nuevo texto constitucional, y ejercerá “una oposición frontal”⁸⁴. Con esa actitud se van creando las condiciones para dividir a importantes sectores de la nación y debilitar el proceso político en marcha, que la Constitución de 1949 iría a institucionalizar. Por cierto, también se daba el primer paso para introducir los sofisticos y ambiguos argumentos que fueron utilizados años después para derogar la Constitución por un bando militar.

Pero, saltemos en el tiempo y recordemos también la opinión del Presidente Perón, cuando en el año 1974 al disertar ante la Asamblea Legislativa reunida con motivo de la iniciación del 99° período ordinario de sesiones del Congreso Nacional, luego de reasumir como presidente de la Nación casi al iniciarse el último cuarto del siglo XX expone de manera concluyente su pensamiento último sobre el problema nacional y la reforma constitucional que pensaba se debía realizar en nuestro país, En esta gran exposición se puede encontrar su testamento político y constitucional, y es su postrer mensaje al pueblo sobre cómo superar la realidad socio-económica que sometía al país, lo que él no pudo resolver, pues falleció el 1° de julio de 1974.

En las partes más significativas de su discurso sobre el tema que analizamos, señaló:

“El mundo en su conjunto no podrá constituir un sistema, sin que a su vez estén integrados los países en procesos paralelos. Mientras se realice el proceso universalista, existen dos únicas alternativas para nuestros países: neocolonialismo o liberación.

Construir al mundo en su conjunto exige liberarse de dominadores particulares. Es ésta, pues, la esencia conceptual de nuestra Tercera Posición, que tendrá que ser plasmada en un Tercer Mundo, más allá de fronteras ideológicas (...).

Para construir la sociedad mundial, la etapa del continentalismo configura una transición necesaria. Los países han de unirse progresivamente sobre la base de la vecindad geográfica y sin imperialismos locales y pequeños (...).

Nuestra tarea común es la liberación.

Liberación tiene muchos significados:

En lo político, configurar una nación sustancial, con capacidad suficiente de decisión nacional, y no una nación en apariencia que conserva los atributos formales del poder, pero no su esencia.

En lo económico hemos de producir básicamente según las necesidades del pueblo y de la nación, y teniendo también en cuenta las necesidades de nuestros hermanos de latinoamerica y del mundo en su conjunto. Y a partir de un sistema económico que hoy produce según el beneficio, hemos de armonizar ambos elementos para preservar recursos, lograr una real justicia distributiva, y mantener siempre viva la llama de la creatividad.

En lo socio-cultural queremos una comunidad que tome lo mejor del mundo del espíritu, del mundo de las ideas y del mundo de los sentidos, y que agregue en ello todo lo que nos es propio, autóctono, para desarrollar un profundo nacionalismo cultural, como antes expresé. Tal será la única forma de preservar nuestra identidad y nuestra autoidentificación. (...)

En lo científico-tecnológico se reconoce el núcleo del problema de la liberación. Sin base científico-tecnológica propia y suficiente, la liberación se hace también imposible. La liberación del mundo en desarrollo exige que este conocimiento sea libremente internacionalizado sin ningún costo para él (...).

Finalmente, la liberación exige una correcta base institucional, tanto a nivel mundial como en los países individualmente. La organización institucional tendrá que ser establecida una vez clarificado: qué se quiere, cómo ha de lograrse lo que se quiere, y quién ha de ser responsable por cada

⁸⁴ Luís Alberto Terroba, “La Constitución Nacional de 1949. Una causa nacional”, Ediciones del Pilar, Buenos Aires, 2003, pág. 82.

cosa. Venimos haciendo en el país una revolución en paz para organizar a la comunidad y ubicarla en óptimas condiciones a fin de afrontar el futuro (...).

Estas concepciones, que vienen fortificando nuestra acción presente y que constituyen nuestro programa grande para el futuro, configuran el contenido básico del Modelo Argentino que en breve ofreceremos a la consideración del país.

Nuestra Argentina necesita un Proyecto Nacional, perteneciente al país en su totalidad. Estoy persuadido que si nos pusiéramos todos a realizar este trabajo y si, entonces, comparáramos nuestro pensamiento, obtendríamos un gran espacio de coincidencia nacional. (...)

El modelo argentino precisa la naturaleza de la democracia a la cual aspiramos, concibiendo a nuestra Argentina como una democracia plena de Justicia Social. Y en consecuencia, concibe al gobierno con la forma representativa, republicana, federal y social. Social por su forma de ser, por sus objetivos y por su estilo de funcionamiento.

Definida así la naturaleza de la democracia a la cual se aspira, hay un solo camino para alcanzarla: gobernar con planificación (...)

Habremos también de proponer al país una reforma de la Constitución Nacional. Para ello estamos ya trabajando desde dos vertientes: por un lado, recogiendo las opiniones del país; y por el otro, identificando las solicitudes del modelo argentino.

Quiero finalmente referirme a la participación dentro de nuestra democracia plena de justicia social. El ciudadano como tal se expresa a través de los partidos políticos, cuyo eficiente funcionamiento ha dado a este recinto su capacidad de elaborar historia. Pero también el hombre se expresa a través de su condición de trabajador, intelectual, empresario, militar, sacerdote, etcétera. Como tal, tiene que participar en otro tipo de recinto: el Consejo para el Proyecto Nacional que habremos de crear enfocando su tarea sólo hacia esa gran obra en la que todo el país tiene que empeñarse⁸⁵.

En ese tiempo Perón concluye su pensamiento y afirma que “el camino a seguirse para efectuar los ajustes institucionales necesarios deberá partir, naturalmente, de una reforma de la Constitución Nacional”; y a tal fin, “el Modelo Argentino se constituirá también en un importante elemento de juicio a ser considerado en la Reforma de nuestra Constitución Nacional”. Pero, además sostenía como un mandato importante del gobierno, “crear las bases necesarias para la elaboración del Proyecto Nacional e instrumentarlo una vez realizado”, pues estaba convencido que el País necesitaba verlo “materializado”⁸⁶.

Durante su tercera presidencia Perón propuso realizar una Reforma Constitucional que se frustró con su muerte, y en ella Sampay hubiera participado. “Sampay bregaba por un abordaje del tema acorde con las nuevas estructuras económicas de la Argentina, partiendo de la Constitución de 1949 ‘políticamente legitimada por la voluntad expresa de la Nación’, por contener normas ‘conducentes al cambio de las estructuras económicas’”. González Arzac afirma que seguramente Perón tuvo en cuenta que contaba con el talento de Sampay cuando en el “Modelo Argentino” instó a los juristas para que “tengan como objetivo programar la norma para mañana antes que el Código, que consolida el pasado”, y los convocó a que “se hallen dispuestos a crear todas las nuevas instituciones jurídicas que la transformación requiera, sin ataduras de ninguna naturaleza”⁸⁷.

Luego de los años que han transcurrido, son temas aún pendientes para resolver y cuya solución debe lograrse con urgencia. No obstante los cambios acaecidos en el mundo en su realidad socio-política, puede apreciarse fácilmente que los conceptos precedentes conservan una plena y necesaria vigencia, y hacerlos realidad es imprescindible para poder

⁸⁵ “La Nación”, jueves 2 de mayo de 1974; véase Juan Domingo Perón, “*Modelo Argentino para el Proyecto Nacional*”, Editorial Docencia, 3ª edición, Buenos Aires, 2011, pág.,17 y sgtes.

⁸⁶ Juan Domingo Perón, “*Modelo Argentino para el Proyecto Nacional*”, Editorial Docencia, 3ª edición, Buenos Aires, 2011, págs., 27, 151 y 152.

⁸⁷ Alberto González Arzac, “*Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949*”, Quinqué Editores, Buenos Aires, 2009, pág., 73.

recorrer con éxito la senda que nos permita alcanzar un pleno desarrollo político, económico y social de la Nación.

5. Investigaciones y estudios previos a la sanción de la reforma en 1949.

La Constitución Nacional sancionada en 1949 ha sido olvidada por los programas de enseñanza, tanto en el nivel universitario como en el secundario. Pero también esa falta de conocimiento se extiende a la dirigencia política, y aún a sectores del propio peronismo. Como señala González Arzac “vale la pena entonces hablar de ella: se trata de una verdadera curiosidad”⁸⁸.

Cuál fue la génesis e historia de la reforma constitucional de 1949? Esta reforma “fue respaldada por una de las investigaciones más profundas, severas, rigurosas y amplias que se recuerdan en el campo jurídico-social, en nuestro país”⁸⁹. Algunos datos relativos a los trabajos previos resultan particularmente significativos. Señala Sbarra Mitre, que el propio general Perón encargó al secretario de Asuntos Técnicos José Figuerola, un estudio sobre la situación constitucional, y que éste tras un examen estadístico confeccionó un tomo comparativo, artículo por artículo, de la Constitución vigente y el anteproyecto de reforma, con tres anexos de 500 páginas, donde se detallaban todos los antecedentes parlamentarios, las constituciones extranjeras consultadas y su clasificación por tópicos, además de la doctrina sobre el proyecto reformador contenidas en los distintos discursos y las varias disertaciones *ad hoc* del Presidente de la Nación. El cotejo alcanzó a las constituciones de 23 países, en un mundo de incipiente descolonización, donde las naciones independientes que el 26 de junio de 1945 habían firmado la Carta de las Naciones Unidas, apenas pasaban las cincuenta. Esas leyes fundamentales resultaron las de Guatemala (11.03.1945); Costa Rica (07.12.1871), México (01.03.1947), Haití (22.11.1946); Venezuela (05.07.1947); Cuba (05.07.1940); Colombia (05.08.1886); Brasil (18.09.1946); Bolivia (24.11.1945); Italia (27.12.1947); Francia (13.10.1946); de la República Española (09.12.1931); China (01.01.1947); Alemania, Constitución de la República de Weimar (08.08.1919); Chile (18.09.1925); El Salvador (13.08.1886); Ecuador (31.12.1946); Estados Unidos (17.09.1787); Panamá (01.03.1946); Perú (09.04.1933); Paraguay (10.07.1940); República Dominicana (10.01.1947) y Uruguay (27.01.1938).

En dicho estudio, también se ordenaron cronológicamente y se analizaron 38 proyectos de reforma, arrancando desde 1903 (primera ponencia posterior a la reforma aprobada en 1898), hasta llegar al anteproyecto del bloque de diputados peronistas del 13/14 de agosto de 1948. Los antecedentes se subdividieron en base a las modificaciones y se confrontaron artículo por artículo, sumando 202 propuestas comparadas y estudiadas por separado. Al mismo tiempo se realizó una gigantesca encuesta fraccionada en 16 acápite con 35 preguntas, las que cubrían todos los aspectos susceptibles de revisión de la Carta Magna. Se consultaron los principios doctrinarios justicialistas, con un minucioso examen de 193 antecedentes agrupados en 16 capítulos, provenientes de declaraciones, discursos y conferencias del general Perón. Finalmente, todo este material fue impreso en un tomo de 237 páginas, editado por la Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación, en febrero de 1950⁹⁰.

En esencia, Figuerola había realizado un estudio sobre antecedentes constitucionales, con un análisis comparativo de constituciones de otros países; y luego de recorrer principios doctrinarios que impulsaron a la reforma y discursos de Perón, redactó un borrador de Constitución muy extenso que entregó al Presidente. Pero, posteriormente, con

⁸⁸ Alberto González Arzac, “*Vida, pasión y muerte del artículo 40*”, Todo es Historia, Año III, N° 31, noviembre 1969, pág. 38.

⁸⁹ Oscar J. Sbarra Mitre, “¿*Cómo nació la Constitución del 49?*”, La Razón, 10 de noviembre de 1986.

⁹⁰ conf., Oscar J. Sbarra Mitre, “¿*Cómo nació la Constitución del 49?*”, La Razón, 10 de noviembre de 1986.

intervención directa de Perón se realizó otro anteproyecto más sintético que fue presentado al bloque peronista de convencionales, por medio de la Comisión de Estudios del Anteproyecto de Reforma de la Constitución Nacional; y allí fue reelaborado por Sampay en consulta con otros convencionales.

Poco tiempo antes varios proyectos habían sido presentados en el Congreso. Los representantes de la mayoría en la Cámara de Diputados formalizaron sus ideas de reformas a la Constitución Nacional: en 1947 Eduardo Colom y otros más; y en 1948 John W. Cooke, Oscar Albrieu, Joaquín Díaz de Vivar, Ernesto Palacio, Alejandro Leloir y otros. La Cámara de Diputados en sus sesiones del 13 y 14 de agosto de 1948 consideró un proyecto presentado por Cárpora, Miguel Asquía, Visca, Atala, Dri, Bustos Fierro, Roche y Tilli. Después el Diputado Basgnasco informó el despacho de la Comisión favorable a la sanción del proyecto de ley, y en nombre de la minoría radical que se oponía a la reforma habló el diputado Vitolo.

El 27 de agosto de 1948 en la Cámara de Diputados se aprobó el proyecto por 96 votos contra 34, y se envió al Senado. El senador Ramella fue el miembro informante del despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales que aconsejaba aceptar la sanción. En esa ocasión hicieron uso de la palabra los senadores Herrera, Tascheret, Tanco, Soler, Antille, Durand, Figueras, Mathers Hoyos, Amelotti, Cruz, de la Zerda. Gómez del Junco, de Lázaro Basaldúa, Busquet y los Ministros del Interior, Relaciones Exteriores y Culto y Justicia e Instrucción Pública, Borlenghi, Bramuglia y Gache Pirán, respectivamente, que asistieron a la sesión. La ley promulgada por el Poder Ejecutivo que llevó el número 13.233, en su art. 1° declaró necesaria la revisión y reforma de la Constitución Nacional, a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones “para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación”⁹¹.

El 5 de diciembre de 1948 se realizaron las elecciones para integrar la Asamblea Constituyente, el peronismo obtuvo 1.590.634 votos con lo cual pudo contar con 109 convencionales, y los radicales tuvieron 834.436 votos que le dieron 49 convencionales. El partido comunista obtuvo 85.355 votos y 180.000 votantes lo hicieron en blanco. Con ese resultado claramente se aprecia que el programa propuesto para reformar la Constitución Nacional había logrado el apoyo de la amplia mayoría del pueblo que concurrió a votar. “El pueblo había manifestado así su voluntad de modificar el sistema constitucional argentino”⁹². En esas elecciones Sampay fue electo convencional constituyente por la Provincia de Buenos Aires en representación del Partido Peronista, en la lista encabezada por el gobernador de la Provincia coronel Domingo A. Mercante, quien iba a presidir las deliberaciones de la Convención.

El diario “Clarín”, el 12 de enero de 1949, publicó un suplemento especial sobre el Anteproyecto de Reforma de la Constitución Nacional propiciado por el Poder Ejecutivo de la Nación y que el partido gobernante había hecho suyo. El periódico citado, en su página inicial, expresó que la publicación que efectuaba del anteproyecto, tenía como finalidad contribuir a su mejor difusión y conocimiento, y también “destacar un trabajo que, a nuestro juicio, importa una modernización orgánica y completa de la Carta Magna de la República”.

La publicación citada también incluía los principios que orientaban al Anteproyecto, luego de un exordio o advertencia preliminar sobre el contenido y metodología expositiva. Inmediatamente, el texto comienza a transcribir esos fundamentos al precisar que “una nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana, es la meta que anhela alcanzar el pueblo argentino en este momento de la trayectoria histórica que le toca vivir”. Luego, uno a uno, se van transcribiendo los artículos vigentes, y sus modificaciones,

⁹¹ “Boletín Oficial”, del 8/IX/948. Antecedentes Parlamentarios: La Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley en su sesión del 13 de agosto de 1948 -“Diario Sesiones Diputados”, pág. 2648-; y el Senado el 27 del mismo mes -“Diario Sesiones Senado”, pág. 1371.

⁹² Pablo A. Ramella, “Derecho Constitucional”, Buenos Aires, Buenos Aires. 1960, pág. 49.

agregados y supresiones. Al respecto, el documento se dividía en capítulos, en el primero de los cuales se encuentran los principios y preceptos fundantes de las normas nuevas que se agregaban, tales por ejemplo, los referentes a la reforma social, la igualdad y la proporcionalidad como base en materia impositiva, la función social de la propiedad, la humanización del capital, y los que se refieren a la economía y el Estado; continúa después refiriéndose a otros preceptos que se incorporan a la parte orgánica. En su capítulo segundo ingresa a los principios y preceptos que se sustituyen, y en los dos siguientes a los que se mantenían y a los que se eliminan.

En el antes mencionado Anteproyecto, puesto en conocimiento para ser debatido y decidido por el pueblo, prolegómeno de la reforma y parte esencial del proceso constituyente, se sostenía el principio de la función social de la propiedad, y por ende, se decía que ella está “sujeta a las limitaciones que el interés público aconseje”. También se establecía que el capital debe estar al servicio de la economía y propulsar el bienestar general, pues “los hechos o sucesos que caracterizan a la realidad contemporánea hacen necesaria la presencia de un Estado moderno”, que esté obligado a velar por los intereses generales. Sostenía ya que “los servicios públicos deben estar en manos argentinas y que es preciso prever la oportuna posibilidad de nacionalizar o estatificar aquellos cuyas características hagan aconsejable o prudente la conversión”. Por lo demás, el anteproyecto señalaba que toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada. Y para salvaguardar los intereses de la comunidad nacional se condiciona esta libertad a que la actividad que se desarrolle “no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente los beneficios”. Continuaba señalando que “las riquezas del suelo y subsuelo, tales como las minas y las fuentes naturales de energía -con excepción de los vegetales- son propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación. Con las provincias se convendrá la indemnización correspondiente”.

En el marco del debate que ocurría en esos días, el 13 de enero de 1949, es decir, continuando la publicación del día anterior, el diario Clarín” incluye un editorial firmado por su director, Roberto J. Noble, aplaude la reforma y señala el carácter moderno y progresista de la misma. Al referirse a la actitud de los que se oponían a la reforma de la Constitución invocando equívocas cuestiones formales o desatinadas “sospechas” producto de la pasión política, señala que “todos los partidos, viejos y nuevos, tenían inscripta en su respectivo programa, con anterioridad al movimiento revolucionario de 1943, la reforma de la Carta Magna. Prueba elocuente de ello son los antecedentes parlamentarios sobre la materia, formados por iniciativas que llevan la firma de legisladores de casi todas las agrupaciones que lograron representación en el Congreso. A su turno, el actual partido gobernante concurrió a las elecciones con el programa reformista y obtuvo el apoyo de la mayoría. Valederamente no era posible, entonces, impugnar tal propósito”. Las reglas de juego democrático y la mayoría que de él surgió abrieron el camino a la reforma constitucional.

Sampay elaboró y presentó un proyecto sobre la parte dogmática de la Constitución, en el cual diseña una estructura que fue finalmente aprobada: Capítulo I – Forma de Gobierno y Declaraciones Políticas; Capítulo II – Derechos, Deberes y Garantías de la Libertad Personal; Capítulo III – Derechos del Trabajador, de la Familia, de la Ancianidad, de la Educación y de la Cultura; Capítulo IV – La Propiedad y la Actividad Económica. “La similitud del proyecto de Sampay y el texto aprobado fue muy grande, pese a diferencias en algunos artículos”, especialmente los arts. 1, 15, 19, 20, 27 y 36⁹³. En el Proyecto de Sampay está la invocación al “sistema democrático”, que la Constitución de 1949 en su art. 15,

⁹³ conf., Arturo Sampay, “*La Constitución Democrática*”, con notas y estudio preliminar de Alberto González Arzac, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1999, pág., 17. El proyecto elaborado por Sampay sobre la parte dogmática de la Constitución, se encuentra en la pág., 123.

proclamó expresamente en su texto. Por primera vez, desde 1853, la Constitución argentina declaraba inspiración democrática.

Reunida en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación, la Asamblea Constituyente inició sus sesiones preparatorias un caluroso 24 de enero de 1949 y eligió sus autoridades. En el bloque de convencionales peronistas se resolvió que todos los proyectos debían ser remitidos a la Comisión de Estudios del Anteproyecto de Reforma de la Constitución Nacional, cuyo presidente fue Arturo E. Sampay. Los constitucionalistas Longhi y Ramella, al igual que otros convencionales, presentaron en esa comisión sus anteproyectos. También lo hicieron algunas Universidades Nacionales y Ministros del Poder Ejecutivo, y el mismo Partido Peronista elevó su proyecto a la Comisión del bloque.

6. La reforma constitucional de 1949 y la validez de su convocatoria.

Es interesante recordar cómo se inició el trámite parlamentario de la ley N° 13.233 que abrió la senda hacia la reforma constitucional. Cuando la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto de ley que establecía la necesidad de la reforma el bloque peronista contaba con más de los 101 diputados necesarios para alcanzar los dos tercios que invocaba el bloque radical; sin embargo, por consideraciones teóricas y antecedentes constitucionales del país y del exterior entendieron que se debían contar con dos tercios de los diputados “presentes”, y en consecuencia el proyecto se aprobó con 96 votos a favor, es decir con cinco menos de los dos tercios de la totalidad de los que integraban el cuerpo. Este número podía haberse alcanzado, pero no se lo consideró necesario, lo que facilitó a la oposición idear el argumento para cuestionar la legalidad de la norma.

Instalada la Convención, los representantes de la minoría, pertenecientes al partido radical, plantearon formalmente la nulidad de la convocatoria dispuesta en la referida ley, así como la de los actos electorales cumplidos para elegir los convencionales constituyentes, aduciendo: a) que la ley 13.233 había sido sancionada en violación a lo dispuesto en el art. 30 de Constitución Nacional, pues entendían correspondía que la necesidad de la reforma debía ser objeto de una “declaración del Congreso”, y no de una ley; b) que la sanción de dicha ley sólo había contado con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, y no -como sostenían- de todos sus miembros; y c) que la mención general de la ley 13.233 aludía a la reforma de todas las disposiciones de la Constitución, en tanto la minoría entendía que lo correcto era hacer la individualizada mención de los artículos cuya reforma se proponía a la convención constituyente.

De tal modo, en la 1ª Sesión Ordinaria de la Convención Constituyente del 1º de febrero de 1949, los convencionales que representaban a la Unión Cívica Radical presentaron un Proyecto de Resolución “en forma individual y también colectiva”, por el cual solicitaron “que se tenga por deducida nuestra impugnación a los títulos de todos los convencionales de la mayoría y de las minorías y que se declaren nulas e inexistentes, por infracción del artículo 30 de la Constitución Nacional, tanto la ley 13.233, como las convocatorias y elecciones hechas en su cumplimiento, disponiéndose la inmediata disolución de la Convención”⁹⁴. Entonces, puede observarse que “la Constitución de 1949 no tuvo un trámite fácil: fue objetada en su validez ya desde su convocatoria, donde se le imputó no contar con los dos tercios de votos de los miembros de cada Cámara, sino sólo de los presentes, aunque tal presunto defecto había ya acaecido en anteriores reformas”⁹⁵.

La impugnación fue rechazada por los integrantes de la mayoría peronista. El Convencional Ramella hizo notar que la práctica constitucional argentina es uniforme en el

⁹⁴ véase: “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, tomo I, Debates y Sanción, 24 de enero-16 de marzo, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 39.

⁹⁵ Néstor Pedro Sagües, “*Elementos de Derecho Constitucional*”, tomo I, Astrea, Buenos Aires, 1993, pág. 186.

sentido de determinar por medio de una ley la necesidad de la reforma de la Constitución, y expuso:

“En 1860, a los siete años de haberse sancionado la Constitución, se dictó la ley 234 de la Confederación autorizando la reforma, y es sabido que se admite como principio de interpretación jurisprudencial que la aplicación de la Constitución por aquellos mismos que intervinieron en su sanción es una fuente auténtica de interpretación, como lo ha dicho en numerosos fallos la Corte Suprema de Justicia. También en 1866 se dictaron las leyes 171 y 172, porque se consideró que había que dictar una ley estableciendo la necesidad de la reforma y otra estatuyendo la forma en que debía realizarse la elección de los constituyentes. Lo mismo ocurrió en 1898, al dictarse la ley 3507”⁹⁶.

El tema de los dos tercios fue el que más trascendencia tuvo y al respecto el convencional Berraz Montyn pronunció un informe esclarecedor, y fundamentó el criterio de la mayoría. Durante su exposición -entre otros argumentos- sostuvo que “los autores estadounidenses que tratan la materia han comprendido en la misma forma la solución de este problema. Veamos lo que dice Johnson en su obra ‘*Government in the United States*’: <La enmienda 18 fue atacada porque el voto de dos tercios en la Cámara de Diputados fue menor que el de los dos tercios de la totalidad de los miembros del cuerpo. La Corte decidió que el voto afirmativo de los dos tercios llena la exigencia de la Constitución> (*National Prohibition Cases*, 253, U.S. 250-1920). En apoyo de esta doctrina cita, y yo invoco para que sean consultadas, las obras de C. A. Berth, ‘*América Gubernamental y Política*’ (1928), pág. 81-94 y la obra de R. R. Kuschman: ‘*Living Constitutional Decisions*’, (1929), pág. 1-6. Otro autor norteamericano, Corwin, en su obra: ‘*La Constitución*’, pág. 163, dice: <Dos tercios de ambas Cámaras significan dos tercios del quórum de ambas cámaras. Tal es por lo menos el veredicto de una larga y constante práctica que cuenta hoy con la sanción de la Corte> (*Missouri Pack, T.L.O. v. Kansas*. 248, U. S., 276). En consecuencia, ha de entenderse que cuando el artículo 30 se refirió a los miembros de ambas Cámaras, quiso decir <miembros presentes>⁹⁷. La exposición de Berraz Montyn responde con precisión a la argumentación del bloque opositor.

Cierra ese debate Sampay y casi al comienzo de su exposición advierte que el doctrinarismo liberal, “hace del vacío formalismo jurídico su forma de vida; para él, la legalidad es el valor supremo, porque al desterrarse de la ciencia jurídica la legitimidad moral de las normas positivas, la legalidad quedó como única legitimidad. Y por lo mismo, desde que el hombre y las comunidades deben sometimiento a los valores supremos, resultaba en su opinión que los pueblos eran para las constituciones y no las constituciones para la salud de los pueblos”⁹⁸.

Sampay sostuvo que: a) la diferencia argumentada entre *declaración*, como lo exige la Constitución, y *ley*, que era lo sancionado por el Congreso, era insustancial; ya que la ley era también, al fin y al cabo, una “declaración” -y éste era, por otra parte, el término usado en dicha ley-, además que fue tradicional que todas las convenciones reformadoras anteriores fueron convocadas por sanciones que tenían forma de ley; b) era correcta la interpretación de que la proporción de dos tercios de los miembros del congreso se relacionaba con los miembros presentes, y no con la totalidad de sus integrantes, criterio que, por lo demás, era el

⁹⁶ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” – Año 1949, 24 de enero – 16 de marzo, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág., 166.

⁹⁷ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” – Año 1949, 24 de enero – 16 de marzo, Tomo I, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 139. Con relación a este tema, hemos dirigido el estudio que el 18 de octubre de 1993 publicó “*La Prensa*”, de Buenos Aires, titulado “*La reforma constitucional y los dos tercios*”, donde para facilitar la comprensión del resultado de las votaciones detallamos en cuadros estadísticos cómo se sancionaron las leyes que convocaron a reformar la Constitución.

⁹⁸ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” – Año 1949, 24 de enero – 16 de marzo, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág., 190.

que había imperado para las reformas de 1860 y 1866; y c) que era innecesario mencionar detalladamente los artículos a reformar cuando lo que se había querido era precisamente facultar a la Convención para analizar y determinar la reforma de todos o cualesquiera de ellos, posibilidad, por lo demás, admitida en el art. 30, de la Constitución Nacional, que autoriza la reforma de la Constitución “en el todo o en cualquiera de sus partes”. En su exposición deja claramente en evidencia que la impugnación formulada carece de asidero jurídico, pues el trámite de la declaración de necesidad de la reforma se ajustó a la inteligencia del artículo 30 de la Constitución Nacional. Luego va al fondo del problema:

“Señor Presidente: hemos puesto en tan largo debate, soslayando lo proclive a la contienda política, todo nuestro empeño para poner en evidencia que esta Convención fue convocada por una ley que se ajusta a los procedimientos establecidos por la Constitución, y creemos que ningún juicio sereno puede desconocer ya esta verdad. No dudamos de la absoluta buena fe que anima los propósitos legalistas del bloque minoritario, porque consideramos que esa fuerza política, de raigambre popular, no puede traicionar su vocación histórica y defender ahora los torvos designios del imperialismo, que se encubren tras una campaña de defensa de la Constitución, apoyada en la presunta nulidad de la convocatoria. Estas fuerzas -que ni siquiera cambiaron las figuras de sus personeros y los sitiales académicos en que se apoltronaron- son las mismas que asestaron un golpe al jefe patricio del radicalismo en el histórico momento en que se proponía, como hoy nosotros, entre otras cosas, nacionalizar el petróleo que Dios diera a los argentinos para los argentinos. (...)”

“Esas empresas petroleras y otras no menos poderosas que se les unen ahora, ensambladas por la coyunda de su mismo objetivo de impedir la reforma constitucional, recogen con astucia ese argumento concebido de buena fe, con la íntima esperanza de que si se les ofrece la coyuntura propicia, puedan derogar en virtud de ese pretexto la Constitución que nacionalizará el petróleo, las fuentes naturales de energía, el Banco Central y los servicios públicos; que estatizará el comercio externo y reconquistará la soberanía de nuestros ríos interiores”⁹⁹.

6.1 Una postura más política que jurídica.

Esa “vocación por la arbitrariedad” que imputaba al partido gobernante la oposición, creía que quedaba desnudada en el acto de convocatoria pues invocaba que aprovechaba la fuerza de su ocasional mayoría en la Convención para arrasar con el derecho; pero sin duda no fue así y lo que posiblemente algunos no advirtieran en ese momento, es que con ello se iban dejando argumentos para que sectores reaccionarios justificaran más tarde el golpe de estado.

Con la perspectiva que dan los años transcurridos, se aprecia la gravedad de los términos que expusiera en esa oportunidad el Miembro Informante de la minoría, impulsado quizás por el calor del debate. En esa ocasión, al finalizar su discurso el convencional Sobral dijo: “No formulamos un despacho en disidencia, sino que hacemos una acusación ante la historia y contraemos ante ella el compromiso de iniciar mañana las grandes jornadas en defensa de la Patria, que ha quedado con esta reforma, totalmente desviada de su auténtico camino para la plena realización de su destino eterno”¹⁰⁰. ¡Nada más, y nada menos!

Como afirma Tagle Achával, la resolución de la Convención de 1949 -y sus fundamentos- fueron correctos, y la minoría al plantear la impugnación no podría tener la menor duda sobre el resultado negativo de ella. Pero era indudable que con su postura, este sector más que a disolver la Convención, apuntaba a minar la legalidad que impulsaba el partido gobernante presentándolo ante la opinión pública como el responsable de un acto inconstitucional y, por tanto, nulo. Sus miras no estaban entonces en lo inmediato, sino en lo

⁹⁹ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” – Año 1949, 24 de enero – 16 de marzo, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, págs., 192/193.

¹⁰⁰ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” - Año 1949, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 307.

mediato, no en el presente sino en el futuro, porque el radicalismo sostenía de tal forma que el régimen gobernante era en todos sus actos -y este era uno de los más trascendentes-, la representación negativa del “estado de derecho”, preconizado por el constitucionalismo.

Este sentido de la postura radical, más política que jurídica, quedó en evidencia cuando la mayoría expresó su decisión de reformar el artículo 77 de la Constitución Nacional, con el claro designio de permitir la reelección del presidente de la República. En esa oportunidad la minoría adoptó la decisión de retirarse de la Convención aduciendo que esa disposición no resolvía la situación institucional del país, sino la del partido gobernante, y que tal designio había sido el único determinante de la convocatoria de la convención, siendo las demás reformas nada más que la máscara que lo disimulaba.

Si bien ya en 1917 el radical Carlos F. Melo había presentado un proyecto de reforma casi integral de la Constitución, que impulsaba una mayor participación del Estado en la economía, la creación de un banco nacional, la promoción industrial, la colonización de tierras, etc; y que el denominado *Programa de Avellaneda* sancionado en abril de 1945 por la Unión Cívica Radical sostenía principios avanzados como el que “la tierra será para los que la trabajen, individual o cooperativamente, es decir, dejará de ser un medio de renta y especulación para transformarse en un instrumento de trabajo y de beneficio nacional, y la producción agraria será defendida por la acción de los monopolios y de los acaparadores, haciendo que su circulación y comercialización estén a cargo de grandes cooperativas de productores y consumidores con el contralor y participación del estado”; o, asimismo el que propugnaba la “nacionalización de todas las fuentes de energía natural, de los servicios públicos y de los monopolios extranjeros y nacionales que obstaculicen el progreso económico del país”; a pesar de ello los convencionales radicales no tuvieron en cuenta que temas de tal naturaleza integraban el anteproyecto de la mayoría que estaba a consideración para definir un texto constitucional acorde al momento histórico del país y la realidad contemporánea que transitaba el mundo en dicha época, y terminaron por abandonar la Asamblea Constituyente. Desechó así contribuir al logro de tan elevado objetivo, pero dejó la semilla para el golpe de Estado que finalmente derogará la Constitución que se sancionaría y retrotraerá al país al siglo XIX en materia constitucional.

Qué había ocurrido en el partido Radical que abandonaba de esa forma lo que había aprobado poco tiempo antes? Cuando el peronismo lanzó la idea propiciando la reforma *Justicialista*, los intereses que confluyeron en torno a la “Unión Democrática” comenzaron una apasionada defensa de los principios liberales de la Constitución de 1853, y con esa argumentación llevaron a que los radicales se alejaran de los postulados que habían sostenido antes, acorde a “los problemas que debe afrontar el país y la transformación social que está sufriendo el mundo”.

La Unión Cívica Radical había renovado sus cuadros directivos. El vetusto alvearismo enquistado en su Comité Nacional había sido desplazado de la dirección partidaria y la triunfante corriente intransigente trataba de reivindicar las ideas de Yrigoyen. La mayoría de los convencionales radicales que eran intransigentes, habían designado a Lebensohn presidente del bloque y trataban de apoyarlo en sus intenciones de participar en las discusiones de la Convención, para sancionar una Constitución moderna y progresista. Era darle vigencia al Programa de Avellaneda. Sin embargo, “el sector <unionista> presionaba en cambio por un estrepitoso retiro de la Convención en busca del golpe de estado que permanentemente preparaba. Fue un momento determinante e irreversible en el desarrollo de la Asamblea. La posición de los intransigentes pareció fortalecerse cuando se creyó que el proyecto oficial no incluiría en la Constitución la reelección presidencial; pero cuando fue evidente la incorporaba,

las argumentaciones de los unionistas fueron irrefutables para cualquier mentalidad radical atormentada por la idea de que Perón se perpetuara en el poder”¹⁰¹.

No se quería dejar abierta la posibilidad de la reelección del Presidente Perón. Por circunstancias del momento, los radicales olvidaban las consecuencias que trajo al país el impedimento a la reelección del Presidente Yrigoyen, permitiendo la elección vicaria de Alvear; y con ese comportamiento premeditado se frustró esa posibilidad de compartir la redacción de una Constitución acorde a las circunstancias contemporáneas y necesidades del país.

Esa cuestión política coyuntural debe ser considerada como punto principal de la discusión que se produjo durante el debate previo a la elección de los convencionales, y luego continuó en la Asamblea Constituyente con el posterior alejamiento de los miembros que integraban el bloque Radical, lo que ocasionó la manifiesta división de los sectores mayoritarios de la Nación. Los defensores del *statu quo* habían logrado que no confluyan en el diseño de un nuevo proyecto de país. La incompreensión motivada por la defensa de posiciones personales y partidarias, como también temores circunstanciales que el tiempo disipó, postergaban los altos objetivos de la nación y su pueblo.

Esta división impidió que en la Asamblea se desarrolle el debate con el radicalismo sobre los artículos que deberían integrar el texto de la reforma. Los convencionales de ambos sectores pudieron haber coincidido en aspectos fundamentales de la misma y otorgarle la fortaleza necesaria para vencer las reacciones que iba a encontrar. Tal por ejemplo, lo que ocurrió con el artículo 40 de la Constitución de 1949. La invocación finalmente formulada por Sampay para que los convencionales radicales colaboren en el proceso de reforma no había surtido efecto, y es así que en la 3ª sesión ordinaria del 8 de marzo de 1949, cuando terminó el discurso el convencional Moisés Lebensohn, se concreta la retirada de la representación radical de la Asamblea Constituyente¹⁰².

La historia ha demostrado que lo político, por ser actividad humana, nunca puede ser actividad absolutamente impersonal y objetiva, por lo que el argumento del partido Radical era improcedente. De todas maneras esta actitud no impediría que la convención cumpliera su cometido y dotase al país de una Constitución que, a despecho de algunos errores y de algunas imperfecciones técnicas, constituía un instrumento político-jurídico claramente más idóneo para servir al vasto plan de transformación social que requería el país, que el histórico de 1853¹⁰³.

Ciertamente, se puede apreciar claramente ahora cómo los argumentos que se sostuvieron para minar la legalidad del proceso constitucional de 1949 fueron utilizados posteriormente por los sectores que habían sido desalojados del poder económico y político, los que con su accionar finalmente dan el golpe de Estado del 16 de septiembre de 1955, el que abroga la Constitución de 1949 por la *Proclama* del 27 de abril de 1956, que fue el inicio de la *supraconstitucionalidad de facto* que después se utilizó en otras interrupciones posteriores del proceso constitucional que sufrió la Argentina en el siglo XX y que padeció el pueblo argentino durante un largo período.

7. Sampay padre intelectual de la Constitución de 1949.

En 1949 el peronismo instituyó al más alto rango normativo una Constitución que en su concepción filosófico-política y en su diseño técnico-jurídico superaba al texto

¹⁰¹ Alberto González Arzac, “*Vida, pasión y muerte del artículo 40*”, Todo es Historia, Año III, n° 31, noviembre 1969.

¹⁰² véase: “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, tomo I, Debates y Sanción, 24 de enero-16 de marzo, Imprenta del Congreso de la Nación, Bs. As, pág. 339.

¹⁰³ conf., Carlos Tagle Achával, “*Derecho Constitucional*”, tomo II, 2ª parte, “*Historia Política de la Argentina*”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, págs. 391/393.

constitucional imperante hasta esa época. La Constitución Nacional reformada en 1949 “fue la expresión más auténtica de la nueva idea de justicia de la que eran portadores la clase obrera y los demás sectores populares que protagonizaron el desarrollo social en esta etapa”¹⁰⁴. Al sancionarse esta reforma se incorporaban al más alto rango normativo los derechos *sociales* (del trabajador, de la ancianidad, de la familia, de seguridad social, etc.), *políticos* (de reunión, elección directa del presidente, unificación de mandatos, reelección presidencial, etc.), y *humanos* (hábeas corpus, condena al delito de tortura, limitación de efectos del estado de sitio, protección contra la discriminación racial, benignidad de la ley, contención de los “abusos de derecho”, etc.). Con las normas que se referían a la economía y al papel del Estado en el proceso económico se garantizaba el pleno goce de los derechos socioeconómicos. Precisamente a eso tendían las normas que instituían la protección de la riqueza nacional (nacionalización de los servicios públicos, comercio exterior y fuentes de energía); y de su distribución (limitación al abuso del derecho, función social del capital y tierra para quien la trabaja, etc.) Previamente, en el preámbulo se ratificaba *la irrevocable decisión de constituir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana*. Trilogía de principios que se fijaban como piedra basal de ese nuevo proyecto constitucional. También instituía el objetivo de promover *la cultura nacional*. La Argentina ingresaba a los tiempos de la democracia social, se incorporaba en esa senda, y la plasmaba al más alto rango normativo.

El espíritu de la redacción definitiva de la Constitución de 1949 nació, preferentemente del pensamiento y acción de Arturo Enrique Sampay. En esa época se desempeñaba como Fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires y también como profesor de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. La Comisión de Estudios del Anteproyecto de la Reforma estuvo a su cargo, y oportunamente, sería el redactor final del documento base de la discusión, no sin antes haber oído y leído las diversas sugerencias y modificaciones propuestas por los distintos convencionales peronistas. “Esto explica la gran coherencia que embarga a la doctrina y a la letra de la Carta sancionada”¹⁰⁵.

Sampay tuvo numerosas intervenciones en los debates de la Convención Constituyente, especialmente en su rol de Miembro Informante de la Comisión Revisora de la Constitución. Las de más trascendencia fueron su discurso referido a la constitucionalidad de la ley 13.233 de convocatoria a la Asamblea Constituyente del 15 de febrero¹⁰⁶; cuando dio el informe sobre el despacho de la mayoría de la Comisión Revisora el 8 de marzo¹⁰⁷; cuando expuso sobre la elección directa de la fórmula presidencial el 9 de marzo¹⁰⁸; cuando intervino sobre algunos temas especiales de la reforma el 10 de marzo¹⁰⁹; y cuando desarrolló la nueva arquitectura de la Constitución Nacional el 11 de marzo¹¹⁰. Es menester recurrir a esos textos y se podrá observar su “alta calidad filosófica, jurídica y literaria”¹¹¹.

En la reunión del 8 de marzo de 1949, al exponer el Informe de la Mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución, como prolegómeno y con el fin de mostrar la orientación filosófico-política y la fisonomía técnico-jurídica que lo sustentaba, efectuó una

¹⁰⁴ Carlos María Vilas, “*Derecho y Estado en una economía dependiente*”, Editorial Guadalupe, Buenos Aires, 1974, pág., 167.

¹⁰⁵ Dardo Pérez Guilhou, “*El Constitucionalismo*”, en “Nueva Historia de la Nación Argentina”, Academia Nacional de la Historia, t. VII, Planeta, Buenos Aires, 2001, pág., 491.

¹⁰⁶ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, de 1949, I, pág. 189 y sgtes.

¹⁰⁷ *Ibidem*, págs. 269 y sgtes.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pág., 363.

¹⁰⁹ *Ibidem*, págs. 439 y sgtes.

¹¹⁰ *Ibidem*, pág., 556.

¹¹¹ Pablo A. Ramella, “*La Constitución de 1949 y la economía*”, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1989, pág., 11.

precisa reseña de nociones fundamentales que son la *esencia de la Constitución*, y que se deben tener presentes:

“La Constitución es una estructura de leyes fundamentales que cimenta la organización política del Estado, fijando sus fines y enunciando los medios adecuados para conseguirlos, y que establece, además, la manera de distribuir el poder político y elegir los hombres que lo ejercen. Dicho con otras palabras, la Constitución es el orden creado para asegurar el fin perseguido por una comunidad política, y la que instituye y demarca la órbita de las diversas magistraturas gubernativas. Estas dos partes de toda constitución, que acabo de definir glosando a Aristóteles y a su gran comentarista medieval, son las llamadas, por la doctrina de nuestros días, parte dogmática y parte orgánica, respectivamente, de una constitución”.

“Ahora bien: obsérvese que mientras la parte orgánica monta el aparato gubernativo y ajusta el funcionamiento de su mecanismo, la parte dogmática de la constitución señala los objetivos que ese mecanismo debe lograr y que constituyen la propia razón de ser de todo el apresto gubernamental. Quiero decir, señor presidente, que la organización del poder político, dispuesta por toda constitución, está elaborada para actuar en función de su parte dogmática, que es donde se sientan los fines a lograr, y que, por tanto, lleva involucrada una determinada concepción del Estado. Pero la parte orgánica y la parte dogmática de una constitución son como piezas desmontables, pues la parte orgánica, que estructura en cierto modo el poder político, puede servir a una u otra finalidad del Estado, según preceptúe la parte dogmática de la constitución”¹¹².

En el informe que realizó Sampay y que define la novel arquitectura de la Constitución, propone una subdivisión de la primera parte en cuatro capítulos, en vez del único que contenía el texto de 1853. A diferencia de ésta, la Constitución de 1949 implicó una moderna concepción que en el plano económico, además de la actividad privada, facultaba la intervención del Estado en pos del bien común. Ello obedece -expresaba Sampay- a un criterio arquitectónico acorde con la honda transformación operada en los “Principios Fundamentales” del Estado, considerados así porque en ellos se concreta la concepción política inspiradora de la parte dogmática de la Constitución. Y es importante recalcar, que “como consecuencia de ese criterio arquitectónico, los capítulos tendrán el siguiente contenido: el primero la determinación de la forma de Estado, o sea, de un fin y de su forma de gobierno, incorporando la intervención del pueblo en la vida estatal, así como las declaraciones políticas que son como las coordinadas para orientar la función gubernativa rigurosamente política; el segundo, de los derechos y deberes personales y sus garantías; el tercero, los llamados derechos sociales; el cuarto, las normas para un tipo de estructura socio-económica que haga posible la efectiva tutela de los derechos sociales, especialmente los del trabajador”.

Con la transformación operada en el campo de los derechos personales, en la nueva Ley Suprema se podían distinguir aquellos derechos de sentido individualista que venían desde la Constitución de 1853, de aquellos otros derechos llamados económico-sociales, que surgieron en el devenir del siglo XX. En la Constitución de 1949 esa distinción aparece nítida, pues mientras el capítulo II de la Primera Parte se titula *Derechos, deberes y garantías de las personas*, los capítulos III y IV se denominan respectivamente: *Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la cultura*, y *La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica*. Son las normas para un tipo de estructura socio-económica que posibilita la efectiva tutela de los derechos sociales. Con esta concepción se pudo sostener que mientras los derechos personales de inspiración liberal comprometían al Estado a la abstención, los económico-sociales lo obligan a la acción¹¹³. En esta nueva disposición del articulado se encuentra el núcleo de la reforma.

¹¹² “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, de 1949, I, pág. 269.

¹¹³ conf., Carlos Tagle Achával, “*Derecho Constitucional*”, tomo II, 1ª parte, “*Historia Política de la Argentina*”, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978, pág. 389.

Señalaba Sampay, que el estado activo (*status activae civitatis*) según nuestra Constitución es la participación del ciudadano en la formación de la voluntad estatal mediante el gobierno de sus representantes. El *status negativus* -continúa el informe- demarca los derechos personales de la libertad, cuya ciudadela es infranqueable para el poder político, y constituyen el capítulo segundo. El tercer capítulo corresponde al *status positivus* de las personas, constituido por una acción del Estado que puede ser objeto de un *dare*, de un *facere*, de un *praestare* del Estado a favor de sus habitantes. El cuarto capítulo, configura una estructuración social económica capaz de hacer efectivo este *status positivus* del habitante, y por lo mismo, integra dicho *status*.

Esta nueva disposición del articulado es la que exigía la reforma, pues es evidente que en una Constitución que sólo establecía derechos individuales bajo la forma de interdicciones a la acción estatal, no podía encajar sin más, una renovación que instara una política social, una política familiar, una política económica y una política cultural. Y este criterio estaba respaldado por el más avanzado pensamiento constitucional que se había desarrollado en muchas naciones durante la primera mitad del siglo XX, según vimos en las constituciones analizadas de muchos de ellos.

No se puede desligar la Constitución y las interpretaciones que sobre ella prevalecen, de las políticas que se aplicaron y de los resultados que las mismas trajeron para la gran mayoría del País de los Argentinos, en cuanto a las *condiciones socioeconómicas y de vigencia de elementales derechos humanos básicos*. Sin duda, “la Constitución de 1949 contenía principios del más alto nivel humano”¹¹⁴.

Es necesario tener presente, como advirtió Sampay, que los sectores proclives a mantener el *statu quo* reinante se oponían a una reforma constitucional, y que para lograrlo “en vísperas de la sanción de la reforma constitucional de 1949, la inteligencia de la oligarquía se esforzó por demostrar que el progreso social alcanzado hasta esa fecha y el verdadero habían dentro de los marcos de la Constitución de 1853, haciéndose pues, innecesario modificar su letra y abandonar su espíritu”¹¹⁵. Ante tal argumentación cabe recordar ahora los conceptos que expusiera el general Perón al abrir el período de sesiones del Congreso Nacional el 1° de mayo de 1948 y que son de permanente vigencia, en los cuales puso énfasis en la acción social desarrollada desde su gobierno, y en la ineludible necesidad de crear las condiciones de vida digna para el pueblo trabajador:

“La labor social desarrollada en el curso de los doce últimos meses ha sido considerable y no cabría omitir una referencia a la misma. Para ello he de partir de la Declaración de los Derechos del Trabajador que proclamé en el mes de febrero del año último y que ha tenido la natural repercusión en el orden interno y en el internacional. Sin tener la pretensión de haber ideado nada desconocido, creo, sin embargo, poder afirmar que he concretado aquellos derechos en forma tal que permitiría convertirlos en una declaración legal de orden sustantivo. Las iniciativas que se han presentado para incluirlos en una modificación del texto constitucional, me parecen muy dignas de tenerlas en cuenta (...). De poco sirve decir que no se admitan prerrogativas de sangre ni de nacimiento, si luego la realidad ha de ser que existan esas prerrogativas aunque no estén asentadas en un título nobiliario, sino en la posición económica y en el derecho hereditario. (...) Pero el reconocimiento de los derechos del trabajador ha de tener otra ventaja, porque no hay derecho sin su correlativo deber, ni hay obligación que no esté amparada por el correspondiente derecho. (...) Exigir una producción intensa a quien reciba un salario mezquino, constituye un abuso y una inmoralidad, como lo es también pretender una estricta moralidad en quienes viven hacinados en vergonzosa promiscuidad (...) En tales condiciones no es de extrañar que las masas obreras, defraudadas secularmente en sus legítimas aspiraciones se vuelvan indisciplinadas y anárquicas (...) Es muy fácil y es muy cómodo sentirse conservador y actuar como

¹¹⁴ Pablo A. Ramella, “La Constitución de 1949 y la economía”, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1989, pág., 21.

¹¹⁵ Arturo E. Sampay, “Las Constituciones de la Argentina – 1810/1972”, pág., 71.

elemento de orden cuando la posición pecuniaria permite llevar una vida carente de dificultades y molestias. Pero es muy duro pedir resignación a quienes carezcan de cuantos regalos ofrece la civilización y frecuentemente de lo indispensable para cubrir las necesidades elementales”¹¹⁶.

Así es que en el Capítulo III de la Primera Parte de la Constitución de 1949 se incorporan los “Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la cultura”. Al referirse a la cuestión social del trabajador y fundar las normas que se sancionaban, Sampay expresó que “el principal carácter personal del trabajo es título justificativo de los derechos del trabajador, que pueden comprenderse en uno solo, informador de toda la declaración que se incorpora al texto constitucional: respeto por la dignidad personal del obrero. Para ello suplantamos el señalado régimen capitalista liberal del trabajo, basado en el concepto absoluto de la propiedad privada y en el contrato de locación de servicios, concertado por las partes sin la ingerencia del Estado, por una relación *constitucional* del trabajo, constituida por las leyes obreras, que en virtud de sus disposiciones forzosas de orden público por el interés social que las informa, son inderogables por la voluntad privada, y por los contratos colectivos de trabajo, que son normas generales emanadas de los grupos profesionales”¹¹⁷. Agregó Sampay que la reforma constitucional reconoce un cierto número de derechos obreros imprescriptibles; pero a partir del mínimo colectivo, impregnado de motivos sociales y enderezado a defender al obrero de la posible prepotencia económica del patrono, conserva la autonomía del dador y del prestador de trabajo, y deja una zona indefinida para la libre determinación de los concertantes del negocio laboral; aunque, claro está que, dentro de ella, el obrero puede mejorar en su favor el número de derechos aludidos; de tal forma - concluye Sampay- superamos el puro régimen contractual individualista y “transportamos las relaciones individuales de trabajo del plano conmutativo al plano social”¹¹⁸.

Es en la primera parte del art. 37, que se incorporan los derechos “Del trabajador”, y comienza con el “derecho de trabajar”, pues “el trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general” (parágrafo 1). A continuación establece el “derecho a una retribución justa”, pues la comunidad tiene el “deber de organizar y reactivar las fuentes de producción en forma de posibilitar y garantizar al trabajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesidades vitales y sea compensatoria del rendimiento obtenido y del esfuerzo realizado” (parágrafo 2). Expresamente se reconoce que “el mejoramiento de la condición humana y la preeminencia de los valores del espíritu imponen la necesidad de propiciar la elevación de la cultura y la aptitud profesional, procurando que todas las inteligencias puedan orientarse hacia todas las direcciones del conocimiento”, y con relación a este “derecho a la capacitación” precisa que “incumbe a la sociedad estimular el esfuerzo individual proporcionando los medios para que, en igualdad de oportunidades, todo individuo pueda ejercitar el derecho a aprender y perfeccionarse” (parágrafo 3)¹¹⁹. Para hacerlos efectivos instituye el “derecho a condiciones dignas de trabajo”. Es que “la consideración debida al ser humano, la importancia que su trabajo reviste como función social y el respecto recíproco entre los factores concurrentes de la producción, consagran el derecho de los individuos a exigir condiciones dignas y justas para el

¹¹⁶ “Clarín”, 2 de mayo de 1948.

¹¹⁷ Arturo E. Sampay, Reunión 6ª ,8 de marzo de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, tomo I, pág., 274.

¹¹⁸ Arturo E. Sampay, Reunión 6ª ,8 de marzo de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, tomo I, pág., 275.

¹¹⁹ “Cuando todos los trabajadores, estemos capacitados, no habrá en la tierra imperialismo ni oligarquía que nos pueda vencer!”, expresaba el convencional Antonio Martín, al cerrar su exposición; Reunión 11º, marzo 11 de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, pág., 549.

desarrollo de su actividad y la obligación de la sociedad de velar por la estricta observancia de los precepto que las instituyen y reglamentan” (parágrafo 4).

A continuación, el art. 37, I Del trabajador, en los párrafos 5 a 10 instituye el derecho a la preservación de la salud; el derecho al bienestar; el derecho a la seguridad social; el derecho a la protección de la familia; el derecho al mejoramiento económico, fundando las debidas razones que justifican cada uno de ellos. En el décimo se institucionaliza el “derecho a la defensa de los intereses profesionales”; porque “el derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendientes a la defensa de los intereses profesionales, constituyen atribuciones esenciales de los trabajadores que la sociedad debe respetar y proteger, asegurando su libre ejercicio y reprimiendo todo acto que pueda dificultarle o impedirlo”.

Generó algún interrogante que no se haya incorporado como derecho *enumerado* al derecho de huelga. Sampay lo aclaró debidamente en la Asamblea Constituyente. Allí expresaba que “la libertad sindical queda reconocida expresamente como instrumento básico de la defensa de los intereses gremiales garantizados por la reforma constitucional. El derecho de huelga es un derecho natural del hombre en el campo del trabajo, como lo es el de resistencia a la opresión en el campo político, no puede haber un derecho positivo de huelga porque -aunque esto haya sonado como un galimatías- es evidente que la huelga implica un rompimiento con el orden jurídico establecido, que, como tal, tiene la pretensión de ser un orden justo, y no olvidemos que la exclusión del recurso a la fuerza es el fin de toda organización social. El derecho absoluto de huelga, por tanto, no puede ser consagrado en una Constitución, a pesar de lo cual, dentro del derecho positivo argentino, se reglamenta esa zona de guerra extrajurídica que era la huelga”, para que pueda cumplirse en los casos en que los patronos no se avienen a satisfacer reclamaciones legítimas de los sindicatos obreros¹²⁰.

Así Sampay sostuvo la tesis de no incorporar el derecho de huelga como derecho *enumerado* porque ello suponía una contradicción en la propia Constitución. De tal modo su razonamiento lo expuso claramente: el objeto de la Constitución “Justicialista” es la justicia social, de modo que es impensable y contradictorio plantear en la misma Constitución objeciones a la “justicia social”, pues sería contradecir e invocar que esa justicia no sería tal, cuando precisamente era el objetivo de las políticas que se estaban llevando a cabo y que se incorporaban al más alto rango normativo. En tal sentido, otros convencionales sostuvieron ese criterio y expresaron que todos los artículos de esta Constitución apuntan hacia la justicia social, hacia la soberana interpretación de los más sanos principios que permiten sostener “que en nuestra tierra ya no habrá siquiera la posibilidad de atentar contra los desposeídos ni contra los humildes”¹²¹. Que “la época que nos toca vivir de justicia social” ha permitido que los auténticos obreros “podamos hacer sentir nuestra voz, que es la voz del pueblo”¹²²; y que el movimiento gremial entiende que en las políticas en marcha “están resumidas las aspiraciones largamente acariciadas de los trabajadores de la patria”¹²³; y que ello se hace “precisamente en momentos en que en la República Argentina se está reformando la Carta Magna, donde se

¹²⁰ Arturo E. Sampay, Reunión 6ª, 8 de marzo de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, tomo I, pág., 275.

¹²¹ Miguel Ángel Paladino, Reunión 11º, marzo 11 de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, pág., 535.

¹²² Eugenio Rodríguez Jáuregui, Reunión 11º, marzo 11 de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, pág., 543.

¹²³ Guillermo F. Lasciar, Reunión 11º, marzo 11 de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, pág., 544.

incluye el Decálogo del Trabajador -Biblia de los Pobres-¹²⁴; “por lo que hoy los obreros sólo deben defender el cumplimiento de esas estipulaciones”¹²⁵.

Durante la vigencia de la Constitución de 1949, ya varios años después de su sanción, se sostenía precisamente que la concepción de los constituyentes de no incorporar a la huelga como un derecho *enumerado* en la Constitución, no es óbice a que se lo reconozca “como un derecho *natural*, cuyo ejercicio, dentro del ámbito laboral, debe ser admitido como recurso extremos de defensa de la clase trabajadora”¹²⁶.

El derecho de huelga tampoco lo enumeraba la Constitución de 1853 y sabemos las limitaciones de hecho y de derecho que recibió en el plano legislativo, aún después de haber alcanzado rango constitucional al ser incorporado en el artículo 14 *bis* por la reforma de 1957, que padece la conocida falta de vigencia de numerosos derechos que en él se declaran. Como bien se señaló años después, si bien no existe un derecho positivo “absoluto” de huelga, pues, como se sabe, el mismo se encuentra minuciosamente reglamentado, sí existe un derecho *natural* (y por ende “absoluto) de huelga: el derecho, en caso de producirse un grave atentado contra los intereses de los trabajadores, a restablecer el justo equilibrio que un abuso de poder ha destruido. De ahí que el derecho *natural* de huelga en el terreno de las relaciones laborales (como el derecho natural a la revolución en lo político), es uno de los llamados derechos no enumerados o implícitos que contempla la Constitución Nacional (1853/60, art. 33; 1949, art. 36). Es uno de los derechos que nacen del principio de la soberanía del pueblo¹²⁷, y por ende, para sostener las reclamaciones legítimas de los obreros.

A esos efectos, el inciso 11 del art. 68, de la Constitución Nacional de 1949 establecía entre las atribuciones del Congreso, que le corresponde dictar el código “de Derecho Social”. Al fundamentar esta norma Sampay señaló que la denominación del “Código de Derecho Social” tiene un sentido que corresponde aclarar; porque comprende el derecho del trabajo pero lo rebasa. Pues bien -dijo Sampay- damos a la expresión derecho social una acepción técnica convencional -como sucede siempre con la semántica- porque si se atiende a la significación real de los vocablos, es innegable que toda norma de derecho es, por esencia, social, vale decir que no puede haber derecho sin vida de sociedad; *ubi societas, ibi jus*. El derecho social significa el conjunto de normas que emanan directamente del Estado, o que éste reconoce tales, aunque provengan de asociaciones profesionales, y que tiende a resolver la llamada “cuestión social”, a regular las relaciones y condiciones oriundas de la prestación del trabajo, y a proteger a los económicamente débiles mediante un acto jurídico inderogable en su contra. De aquí que el derecho social no sólo comprende el régimen del clásico contrato de trabajo a terceros bajo un régimen subordinado o autónomo, y la policía de cualquier índole de trabajo a terceros, sino también la parte colectiva de los problemas del trabajo, o sea la organización de los sindicatos, los convenios colectivos, los conflictos entre empleados y empleadores, y hasta el procedimiento y la competencia de los órganos federales para intervenir en esos conflictos cuando surgen en distritos de jurisdicción nacional o de jurisdicción provincial, pero que adquieren naturaleza de jurisdicción nacional cuando el conflicto, aunque localizado en una provincia, tiene repercusión en todo el país. También entra en el concepto de derecho social el régimen de la previsión social. Se explica así, “que el derecho social supere, aunque lo comprende, el derecho del trabajo, esto es, las leyes que consideran a empleado y empleador como unidos por una relación contractual; de aquí surgió

¹²⁴ Cecilio Condit, Reunión 11º, marzo 11 de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, pág., 545.

¹²⁵ Francisco T. Cobelli, Reunión 11º, marzo 11 de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, pág., 548.

¹²⁶ Juan Cassiello, “*Derecho Constitucional Argentino*”, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1954, pág. 472.

¹²⁷ conf., Daniel M. Rudi, “*Los derechos constitucionales del Trabajador*”, Eudeba, Buenos Aires, 1973, pág., 132.

la necesidad de dar al Congreso la atribución de redactar un Código Social, cuya materia propia sean las cuestiones de trabajo, integralmente abarcadas en todos sus aspectos”¹²⁸.

7.1 La Constitución fija los medios necesarios para alcanzar su fin.

Como fundamento de la reforma, en la Asamblea Constituyente de 1949 Sampay expresó que “la necesidad de una renovación constitucional en sentido social es el reflejo de la angustiada ansia contemporánea por una sociedad en la que la dignidad del hombre sea defendida en forma completa. La experiencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente demostró que la libertad civil, la igualdad jurídica y los derechos políticos no llenan su cometido si no son completados con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de esas conquistas”¹²⁹.

Es evidente que para que sea factible la justicia es menester que el trabajo social produzca los bienes necesarios para todos y para esto, pues, el Estado debe tender a elevar la capacidad productiva de la población¹³⁰. La producción social es imprescindible a fin de que la comunidad tenga los recursos necesarios para contribuir al bienestar de todos. Sin embargo, no se puede medir la productividad únicamente en términos de bienes y de servicios, sino que hay que evaluar los sistemas de producción a la luz del impacto sobre la satisfacción de las necesidades básicas, los niveles de empleo, los esquemas de discriminación, la calidad del medio ambiente y el sentido de comunidad.

La Constitución no sólo es una declaración programática de principios y aspiraciones en la que se regula lo que ya es, sino que también afirma una vocación de lo que debe ser, guía de los gobernantes y educadora de los gobernados; “fija los medios preferidos por un Estado concreto para alcanzar su fin, siempre concatenado a los fines provenientes de su vocación, nacida de la raíz histórica de donde brotó; adopta esta organización a los factores extrínsecos procedentes de las características propias de la población y del territorio; preceptúa la manera de distribuir el poder del Estado y el procedimiento instrumental para la determinación de los sujetos de este poder, con lo que caracteriza la individualidad del Estado concreto, informa su realización actual, o sea le imprime una existencia cualificada”¹³¹. Como se aprecia en su informe ante la Asamblea Constituyente, Arturo Sampay describió la arquitectura del texto constitucional que recogía avanzados criterios del constitucionalismo para acceder al progreso social.

El art. 38 de la Constitución de 1949 modificaba la concepción liberal del derecho de propiedad contenido en la Constitución 1853, y estableció que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva”. Este artículo fue redactado por Sampay, a partir del anteproyecto del Partido Peronista, donde se señalaba que la propiedad tiene una *función social*, y respecto al tema en cuestión recomendaba la adopción de las medidas necesarias para la extinción de latifundios y el fomento agrícola-ganadero. “En su redacción

¹²⁸ Arturo E. Sampay, Reunión 9ª, 10 de marzo de 1949, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*”, tomo I, pág., 444.

¹²⁹ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” - Año 1949, 24 de enero -16 de marzo, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 274.

¹³⁰ conf., Arturo Enrique Sampay, “*La Legitimidad de la Constitución*”, Realidad Económica, N° 30, pág. 47.

¹³¹ Arturo Enrique Sampay, “*Introducción a la Teoría del Estado*”, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1961, pág., 412.

definitiva, el artículo lleva el sello de la filosofía tomista que inspiraba al miembro informante de la Comisión”¹³².

La Argentina se incorporaba de tal modo en la senda del *constitucionalismo social*, y lo plasmaba al más alto rango normativo. Así se lo expuso en la Asamblea Constituyente de 1949:

“La reforma constitucional asigna al Estado la directiva de una política social, de una política familiar; y también de una política económica que podríamos bifurcar en dos campos: la actividad económica privada y la actividad económica del Estado, con su condigno plan de nacionalización del Banco Central, de los servicios públicos y de las fuentes naturales de energía, y con la autorización para desarrollar actividades industriales cuando comporte monopolios de hecho, y estatizar sectores del comercio externo del país en la medida en que lo dispongan las leyes”¹³³.

Abandonando la falsa neutralidad que le otorgaba la concepción liberal al Estado en el proceso económico, la reforma de 1949 en su orientación filosófico-jurídica le confió al Estado en su carácter de promotor del bien de la colectividad, un papel relevante en la defensa de los intereses del pueblo, y a tal fin lo facultó para intervenir en dicho proceso con el ánimo de obtener el bien común.

“Porque la no intervención significa dejar libres las manos a los distintos grupos en sus conflictos sociales y económicos, y por lo mismo, dejar que las soluciones queden libradas a las pujas entre el poder de esos grupos. En tales circunstancias, la no intervención implica la intervención a favor del más fuerte, confirmando de nuevo la sencilla verdad contenida en la frase que Talleyrand usó para la política exterior: la no intervención es un concepto difícil, significa aproximadamente lo mismo que intervención”¹³⁴.

En ese sentido, Sampay sostuvo que “el Estado como promotor del bien de la colectividad, interviene para orientar la economía conforme a un plan general de beneficios comunes”¹³⁵; y que “la llamada nacionalización de los servicios públicos y de las riquezas básicas de la colectividad, además de haber sido aconsejada por razones políticas, como la seguridad del Estado, y por consideraciones económicas como el acrecentamiento de la producción de esas riquezas -ya que para hacerlas rendir un máximo la técnica moderna exige una organización colectiva y amplia, sólo posible en manos del Estado-, ha sido movida también por la necesidad de convertirlos en instrumentos de la reforma social”¹³⁶.

El proyecto de Constitución presentado por el Partido Peronista proponía agregar un artículo sobre la actividad económica del Estado, en base al cual se definió su texto en la Comisión Redactora. Se refería a la organización de la riqueza y la intervención estatal, nacionalización de minerales, petróleo, carbón, gas y otras fuentes de energía y de los servicios públicos esenciales. En los tramos iniciales de la idea de incluir en el texto de 1949 un artículo sobre la actividad económica y el Estado tuvo intervención el Ingeniero Juan E. Maggi, en ese momento titular de la empresa Agua y Energía. En el seno de la Comisión Sampay modificó el

¹³² Alberto González Arzac, “*Vida, pasión y muerte del artículo 40*”, *Todo es Historia*, Año III, N° 31, noviembre 1969.

¹³³ Arturo E. Sampay, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” - Año 1949, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 276.

¹³⁴ Del Informe del Despacho de la Mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución, sesión del 8 de marzo de 1949, *ob.cit.*, pág. 270

¹³⁵ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” - Año 1949, 24 de enero - 16 de marzo, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág., 277.

¹³⁶ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” - Año 1949, 24 de enero - 16 de marzo, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág., 282.

criterio que ofrecía el proyecto presentado por el Partido Peronista, incorporándole dos incisos finales que se sancionarían en el art. 40, y que decían:

“Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión, y los excedentes sobre una ganancia razonable, que serán considerados también como reintegración del capital invertido”.

Sampay redactó estos incisos consultándolos previamente con dos amigos personales, Juan Sábat y Jorge del Río, que aprobaron sus criterios y la redacción¹³⁷, “y a la postre consultado con otros dos amigos: Raúl Scalabrini Ortiz y José Luís Torres. Respecto de esta cláusula constitucional las empresas concesionarias de servicios públicos hicieron sentir presiones sobre el Presidente Perón a través de las embajadas de Italia, Suiza, EEUU e Inglaterra”¹³⁸. Muchos años después, nos reiteraba Perón que “debemos cuidar nuestros recursos naturales con uñas y dientes de la voracidad de los monopolios internacionales”¹³⁹.

Se debe remarcar que si bien los primeros párrafos del artículo 40 de la Constitución de 1949 contenían prescripciones programáticas, su parte final, la que se refiere al precio de los bienes expropiados, es rigurosamente preceptiva, sin que para ser aplicada fuere necesaria una ley que “concrete su efectividad”. Y este precepto constitucional argentino fue conformado originariamente por Arturo Enrique Sampay, *padre intelectual* de esa reforma, “a la luz de la Justicia natural, pues no tiene precedente en otra constitución”¹⁴⁰, y es así que dichos párrafos fueron creación original del pensamiento constitucional argentino.

Como expresó Sampay en la Asamblea Constituyente de 1949, en coincidencia con el pensamiento de Perón, al promediar el siglo XX la disyuntiva no correspondía plantearla entre economía libre o economía dirigida, sino que el interrogante versa sobre quien dirigirá la economía y hacia que fin¹⁴¹. Mantener el criterio sustentado por la vieja Constitución del siglo XIX, significaba una clara actitud reaccionaria al progreso social y un anacronismo histórico. Era darle permanencia a lo que Arturo Jauretche llamaba “el dirigismo de ellos”¹⁴².

7.2 Gobierno de los sectores populares y desarrollo económico de la Nación.

La parte orgánica de la Constitución, conservó la estructura del texto anterior. Las reformas *más trascendentes* fueron el artículo 77 que estableció la posibilidad de la reelección presidencial; el 82 que suprimió los colegios electorales, y dispuso que el Presidente y Vicepresidente serían elegidos directamente a simple pluralidad de sufragios; y otra reforma

¹³⁷ conf., Alberto González Arzac, “Vida, pasión y muerte del artículo 40”, Todo es Historia, Año III, n° 31, noviembre 1969.

¹³⁸ Alberto González Arzac, “Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949”, Quinqué editores, Buenos Aires, 2009, pág., 26.

¹³⁹ Juan Domingo Perón, “Modelo Argentino para el Proyecto Nacional”, Editorial Docencia, 3ª edición, Buenos Aires, 2011, pág., 144.

¹⁴⁰ Arturo Enrique Sampay, “Constitución y Pueblo”, Cuenca Ediciones, 1973, pág. 187.

¹⁴¹ Arturo E. Sampay, “Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente” - Año 1949, 24 de enero - 16 de marzo, Imprenta del Congreso de la Nación, 1949, pág., 276.

¹⁴² Véase nuestro estudio “La nacionalización de las riquezas y recursos naturales, como medio para efectivizar la Independencia Económica, atributo esencial de la Soberanía”, Ponencia. XIV Conferencia Continental de la Asociación Americana de Juristas, que se efectuó en la ciudad de La Paz-República de Bolivia del 17 al 19 de mayo de 2007, en “Anales de la XIV Conferencia Continental de la AAJ”, pág. 64. También en “Revista Científica”, Equipo Federal del Trabajo. Año III - N° 32, 4 de enero de 2008. URL de la Revista: www.eft.org.ar

de importancia establecía en el artículo 95 que la interpretación que la Corte Suprema de Justicia hiciera de los artículos de la Constitución por recurso extraordinario, y de los códigos y leyes por recursos de casación, sería de aplicación obligatoria por los jueces y tribunales nacionales y provinciales. Con ello el país iniciaba un camino con características propias.

Como vimos en -3.6.1- al debatirse la reforma del art. 77 de la Constitución de 1853 Sampay resaltó los argumentos expuestos por Hamilton en “El Federalista”, en los cuales junto a la duración fija y prolongada del Poder Ejecutivo invocaba la posibilidad de su reelección. Sostuvo también que por fidelidad al sistema democrático se debe encarar el problema de la reelegibilidad del presidente que acaba su mandato y terminar con los impedimentos existentes para hacerlo, porque si el pueblo elige a los sujetos del poder político, es contradictorio que la Constitución le impida hacerlo con determinada persona que llena las capacidades morales e intelectuales exigidas en las circunstancias socio-políticas del país. Tales fueron los motivos principales para la reforma del art. 77 y la sanción del nuevo texto que facultaba la reelección del Presidente.

Años después Sampay volvía a encarar la importancia de la acción del Poder Ejecutivo en vista del desarrollo sociopolítico de nuestro país, y señalaba que el poder político, para actuar en la promoción de la economía de los países indesarrollados “necesita concentrar sus atributos ejecutivos en un departamento activo y en cierto aspecto predominante frente a los otros órganos del sistema gubernamental. Pues el gobierno de la economía moderna está siempre en manos de un poder cabalmente decisivo, sólo varía al sitio desde donde se lo ejerce”¹⁴³. En el Estado realmente democrático, haciéndolo servir al progreso social de la Nación, o en las organizaciones económicas privadas, haciéndolo servir, en los países indesarrollados, en la conservación del *statu quo*, o sea, de la situación de atraso que padecen tales regiones del mundo. Por eso, con su agudo pensamiento Sampay fijó la atención en esta cuestión decisiva:

“la estrategia para inhabilitar la actividad económica progresista del poder político en los países indesarrollados consiste en lo siguiente: Primero: los sectores populares son electoralmente minorados mediante proscripciones, restricciones al derecho de votar, y otras estratagemas legales, recursos siempre reasegurados, para el caso de fracasar con el desconocimiento del resultado electoral o el golpe de estado propiciado por quienes interna y externamente están interesados en la conservación del atraso. Segundo: el gobierno subordinado al parlamento y el parlamento carente de unidad y, consecuentemente, de real poder, en virtud del sistema electoral proporcional. Tercero: la economía, a través del manejo de la moneda y el crédito, dirigida desde afuera por quienes están interesados en el estancamiento. Cuarto: las organizaciones económicas privadas, convertidas en <grupos de presión>, es decir, en el gobierno real que lleva a empellones al enclenque gobierno legal”¹⁴⁴.

Sancionada la reforma de 1949, la jurisprudencia de la Corte Suprema, inspirada siempre y elaborada en la parte fundamental por Tomás D. Casares, interpreta orgánicamente sus preceptos de sentido, con una conceptualización y coherencia filosófica admirables. Mientras rigió la Constitución de 1949 este sabio jurista siguiendo los preceptos de la nueva Constitución, en su carácter de ministro de la Corte Suprema elaboró la jurisprudencia que al otorgar prevalencia a la justicia del bien común sobre los derechos adquiridos en los cambios conmutativos supera la concepción del liberalismo económico, que informó siempre en lo esencial a la jurisprudencia del alto tribunal. Pero debemos recordar también, que previamente al triunfo de los sectores populares y ya miembro de la Corte Suprema, con sus votos en disidencia Casares reanuda la doctrina de Juan B. Terán. Después, aunque con anterioridad a la

¹⁴³ Arturo Enrique Sampay, “Ideas para la Revolución de nuestro tiempo en la Argentina”, Juárez Editor, Buenos Aires, 1968, pág., 48.

¹⁴⁴ Arturo Enrique Sampay, *ob. cit.*, pág., 49.

reforma de la Constitución de 1853, la Corte Suprema integrada por nuevos miembros debido a la destitución de los jueces del “régimen”, y por influjo de Casares que redacta el fallo en la causa “*Martín y Cía. Ltda.*”, declaró que “el estado de emergencia, destinado a poner transitoriamente bajo la autoridad del Estado poderes económicos y sociales, va siendo superado a favor de un progresivo ordenamiento justo del cuerpo social, de la distribución de la propiedad y del régimen general de la economía¹⁴⁵. Es decir, la conversión de la actividad económica en relaciones de derecho público deja de ser una medida de excepción ocasionada por una alteración circunstancial de la normalidad socioeconómica, para ser una función regular y sistemática del Estado¹⁴⁶. La Corte Suprema de Justicia de la Nación acompañó así al proceso de independencia económica y soberanía política protagonizado por la clase obrera y el empresariado nacional, dando expresión jurisprudencial a la nueva idea de justicia de la que esos sectores eran portadores¹⁴⁷.

Después de sancionada la Constitución el 11 de marzo y jurada el 16 de ese mes, en el discurso que el general Perón pronunció el 1º de mayo de 1949 ante las Cámaras del Congreso, expresó:

“en la actualidad el criterio seguido por mí en la incorporación de los servicios públicos al Estado se encuentra ampliamente refirmado por la Constitución Nacional en su artículo 40, que expresa que 'los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaren en poder de los particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine'. Sobre la base del precepto constitucional transcrito mi gobierno procederá a recuperar oportunamente para la Nación los servicios públicos que todavía se encuentran en poder de empresas particulares”¹⁴⁸.

Unos meses después, el 24 de septiembre de 1949, Perón dirigió una carta a Sampay en la que le dijo “que sus discursos integran la doctrina auténtica de la Constitución Argentina de 1949 y a ellos deberá remitirse el conocimiento científico jurídico para interpretarla”. “Considero que constituye una fidelísima interpretación de los ideales que nos decidieron a cambiar la ley fundamental de la Nación. Su difusión contribuirá sin duda eficazmente al cabal conocimiento de la trascendental obra realizada”¹⁴⁹. Así es que el Presidente Perón, pese a haber podido tener algunas diferencias de criterio con Sampay, consideró que sus discursos en la Convención reflejaban los motivos que impulsaron la Reforma.

Por todo ello, podemos sintetizar como señaló Sampay, que la Constitución Nacional de 1949 además de propender a hacer efectivo el predominio político de los sectores populares e incorporar los derechos sociales -del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y cultura-, tendía a estatizar los centros de acumulación y de distribución del ahorro nacional, las fuentes de materiales energéticos, los servicios públicos esenciales y el comercio exterior. Le asignaba a todos los bienes de producción el fin primordial de contribuir al bienestar del pueblo, y prescribía que al Estado le corresponde fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar y aumentar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La llamada Constitución de 1949 se proponía

¹⁴⁵ Corte Suprema. Causa “*Martín y Cía, Ltda.. v. José Silvestre Erazzo*”, 19 de septiembre de 1947, *Fallos*, 208:497.

¹⁴⁶ Arturo E. Sampay, “*Las Constituciones de la Argentina. 1810-1972*”, págs., 72/73.

¹⁴⁷ Carlos M. Vilas, “*Derecho y Estado en un economía dependiente*”, Editorial Guadalupe, pág. 168.

¹⁴⁸ “*Doctrina Peronista*”. Juan D. Perón, Ediciones del Pueblo, Buenos Aires, 1971, pág. 132.

¹⁴⁹ Alberto González Arzac, “Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949”, Quinqué editores, Buenos Aires, 2009, pág., 28.

hacer efectivo el gobierno de los sectores populares, y lograr un desarrollo autónomo y armónico de la economía, “que conceda el bienestar moderno a todos y cada uno de los miembros de la comunidad. Apuntaba, pues, a consumir en la Argentina la revolución social requerida por el mundo contemporáneo”¹⁵⁰. “Al modo que elaboraba Sampay sus ideas, esa concepción tendría un largo desarrollo, que le tomaría un cuarto de siglo”¹⁵¹.

La Constitución de 1949 instituyó los medios de política económica constitucional y los órganos competentes que den vida, auxilien y garanticen la efectiva vigencia de los derechos humanos básicos. Se había institucionalizado al más elevado rango constitucional un texto acorde para lograr tales propósitos, y que superen la categoría de simple declaración, que pasen de la fuente del derecho creado al goce efectivo por el pueblo de la Nación. En nuestra época contemporánea sólo se puede considerar realizado el bien común cuando se han salvado los derechos y deberes de la persona humana. Ello determina que uno de los principales deberes del Estado y de su Constitución, y del poder público que esta instituye, consiste sobre todo en reconocer, respetar, armonizar, tutelar y promover aquellos derechos, y en contribuir a hacer más fácil y practicable el cumplimiento de sus respectivos deberes. Tutelar el intangible campo de los derechos de la persona humana y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, es deber esencial del poder público”¹⁵².

Casi a mediados del siglo XX se definía entonces una nueva concepción para una Constitución acorde a las realidades y necesidades del País de los Argentinos. Aunque para darle permanencia era un requisito previo e indispensable conformar la alternativa de poder efectivo que consolidara las estructuras reales de poder vigentes, que sustituyeron a las que predominaban en el país durante el período previo al triunfo de los sectores populares y que de tal forma posibilitó la sanción de la Constitución de 1949. Para ello, por cierto, era imprescindible diseñar los modos de participación popular que con su protagonismo sostengan el nuevo orden creado. Lo cual, no se concretó. Años después Sampay indicaba la debilidad congénita de la novel Constitución:

“la reforma constitucional de 1949 no organizó adecuadamente el predominio y ejercicio del poder político por los sectores populares, debido, primero, a la confianza que los sectores populares triunfantes tenían en la conducción carismática de Perón y segundo, al celoso cuidado que el propio Perón ponía para que no se formara paralelamente al gobierno legal un coadyuvante poder real de esos sectores populares, por lo que el nuevo régimen iba a mantenerse hasta que la oligarquía cautivara a los oficiales de las fuerzas armadas”. Tal era, entonces, el talón de Aquiles de la mentada reforma y la cual, precisamente como Aquiles, fue muerta por el enemigo en la flor de la juventud a causa de tener vulnerable nada menos que su soporte”¹⁵³.

8. El golpe de Estado y la Proclama del 27 de abril de 1956.

El 16 de septiembre de 1955 se inicia el golpe de Estado que termina con el gobierno Justicialista. Con la Constitución de 1949 la Argentina recorrió un camino con características propias que se vio frustrado a los pocos años de su sanción, y cuando fue derogada comienza una larga etapa de restauración de viejas ideas que ya habían sido superadas, las que nos condujeron al que fue caótico inicio del siglo XXI.

Es importante recordar que la Constitución de 1949, dispuso en su artículo 32 que “Nadie puede ejercer empleos ni funciones públicas, civiles o militares, si previamente no jura ser fiel a la patria y acatar esta Constitución”. Para ello se fijó una sesión especial para el

¹⁵⁰ Arturo Enrique Sampay, “*Constitución y Pueblo*”, Cuenca Ediciones, 1973, pág. 121.

¹⁵¹ Alberto González Arzac, “*Arturo E. Sampay y la Constitución de 1949*”, Quinqué editores, Buenos Aires, 2009, pág., 41.

¹⁵² conf., Salvador M. Lozada, “*Instituciones de Derecho Público*”, Editorial El Coloquio, 2ª edición, Buenos Aires, pág. 316.

¹⁵³ Arturo Enrique Sampay, “*Constitución y Pueblo*”, 1ª edición, pág., 122.

16 de marzo, a fin de que el presidente Perón proceda a realizar el juramento constitucional, “lo que así hizo en brillante ceremonia”¹⁵⁴. En consonancia con el artículo citado, la disposición transitoria 3ª dispuso que “Los presidentes de las Cámaras legislativas jurarán esta Constitución ante los cuerpos respectivos en la primera sesión preparatoria del período legislativo siguiente a la sanción de aquélla; y los miembros de cada cuerpo ante su presidente”.

De tal modo, en la sesión preparatoria a la reunión del Congreso Nacional que se realizó el 26 de abril de 1949, la mayoría de los diputados nacionales peronistas y los opositores juraron la Constitución en vigor. No dejaron de hacerlo los diputados nacionales con mandato vigente que accedieron a sus bancas integrando las listas del partido radical y prestaron solemne juramento por la Constitución de 1949. En el Diario de Sesiones de ese día 26 de abril se registra el juramento de conocidos dirigentes radicales: Alfredo R. Vítolo, Agustín Rodríguez Araya, Absalon Rojas, Oscar Alberto López Serrot, Arturo Frondizi, Francisco Rabanal, Amilcar Mercader, Ricardo Balbín y Arturo Illia, entre otros. En ese día también juró el único diputado conservador: Reynaldo Pastor¹⁵⁵. Luego, en la sesión de la Cámara de Diputados del 11 de mayo de 1949, también la juraron otros diputados radicales, ausentes sin aviso en la sesión preparatoria antes citada. Entre los que se encuentran Thomas González Funes, Silvano Santander, Raúl Uranga, Mauricio Yadarola, Miguel Ángel Zavala Ortíz, etc.¹⁵⁶. Como establecía el artículo citado, hicieron profesión de fe y se juramentaron *ser fieles a la Patria y acatar la Constitución*, sancionada en 1949. Pero, por cierto, con su intervención durante el golpe de Estado de 1955, más de uno ha renegado de ese juramento.

Haber coadyuvado al golpe de Estado y a la posterior derogación de la Constitución de 1949 mediante un bando militar, implicó violar la palabra empeñada por aquellos que prestaron solemne juramento de ser fieles a la misma. Los altos objetivos que eran la esencia de la Constitución de 1949 tornan más grave la falta cometida y marcan ante la historia el perjurio cometido.

Los planes económicos de la denominada “Revolución Libertadora” iniciada el 16 de septiembre de 1955, ahondada el 13 de noviembre de ese año, después del *golpe dentro del golpe* que llevó al general Aramburu a la presidencia *de facto*, tropezaban con la Constitución Nacional de 1949 y determinó que se transformara en una cuestión vital el retorno a la Constitución de 1853. La nueva orientación que el Plan Prebisch daba a la política económica tropezaba con disposiciones de la Constitución de 1949, aún vigente en esa época. “Vale decir, la nueva política se enfrentaba con una valla de carácter constitucional. La relación estrecha que guardaban los planes económicos con el orden constitucional, determinaba que se transformara en una cuestión vital el retorno a la Constitución de 1853. El principio de la *continuidad jurídica* que se descubría en el orden de la legislación común para sostener la política de la *libre empresa*, se encontraba enervado por imperio de la Constitución de 1949”¹⁵⁷.

En la noche del 12 de enero de 1956 el ministro del Interior del gobierno *de facto* reunió en su despacho a los cronistas y mantuvo con ellos una conversación, en la que se refirió a distintos temas de actualidad política; y ya a punto de terminar la entrevista el Dr. Busso manifestó que el gobierno de la “Revolución Libertadora” deberá tomar una decisión acerca de ciertos aspectos constitucionales que ya han sido sometidos al análisis de la Junta

¹⁵⁴ Pablo A. Ramella, “*Derecho Constitucional*”, Buenos Aires, 1960, pág. 51.

¹⁵⁵ véase, “*Diario de Sesiones*”, tomo I, págs. 5/7.

¹⁵⁶ véase, “*Diario de Sesiones*”, pág. 138.

¹⁵⁷ Rodolfo Bledel, “*La actual política económica Argentina*”, Conferencia pronunciada el 13 de agosto de 1958 en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, bajo los auspicios de la Federación Universitaria de La Plata, Ediciones del Centro de Estudiantes de Derecho FULP, La Plata, 1958, pág. 21.

Consultiva Nacional¹⁵⁸. Habrá que resolver, dijo, sobre las reformas que introdujo la Constitución de 1949. La Junta Consultiva Nacional fue un organismo *ad hoc* diseñado por el gobierno *de facto* por Decreto-ley 2011/55 en cuyos fundamentos se la califica como una “institución original en la teoría e historia de los gobiernos de hecho” (sic)¹⁵⁹. Era un organismo asesor presidido por el almirante Rojas e integrada por los partidos políticos del arco opositor, realizaba sus reuniones en dependencias del Congreso Nacional, aunque no por ello podía lograr los oropeles de un gobierno constitucional, pero trataban de aparentarlos.

En la 17ª reunión ordinaria de la Junta Consultiva del 25 de abril de 1956, al analizar los despachos de la Comisión Económica sobre la solicitud hecha por el Poder Ejecutivo *de facto* “en el sentido que le hicieran conocer su opinión sobre los diversos aspectos del problema de la energía eléctrica”, en el momento que exponía el consejero Thedy en carácter de informante del despacho de la mayoría y se refería a la indemnización que correspondería por la expropiación de la CADE y de la CIADE, fue cuando se hizo patente la importancia de tener definida la cuestión constitucional. Es en ese momento que el ministro de Industria, Ingeniero Álvaro Alsogaray, presente en esa reunión preguntó: “¿con respecto a que Constitución? Porque el juicio de expropiación es distinto según se aplique una Constitución u otra. El monto de la expropiación es fundamental. Quisiera saber en cual indemnización está pensando el Señor Consejero ...”. Sin definir dicha cuestión, en esa oportunidad, por gran mayoría, la Junta se pronunció por el retiro de la personería de dichas empresas y la expropiación de sus bienes¹⁶⁰.

Pero la norma preceptiva que a esos efectos incorporó el constituyente de 1949 en el artículo 40, era un impedimento infranqueable para sostener una interpretación que favoreciera los intereses de la compañía, en consonancia con la política económica instaurada por el régimen *de facto*. Al día siguiente de esa sesión, o sea el 26 de abril por el Decreto-ley N° 7756/56 se aprueba el Plan Prebisch. Significativamente, el día después “se lanza el Bando o Proclama derogatorio de la Constitución de 1949 y de vigencia limitada de la de 1853”¹⁶¹. Como señalaba Bledel “no deja de llamar la atención que entre las dos fechas referidas -el 25 y 27 de abril-, es decir, el 26 de abril, se sancione por decreto-ley el Plan Prebisch. La simultaneidad que presenta la sanción de esta legislación en materia económica y la reforma constitucional no parece casual”. Estos días son parte de la trama oculta de la historia constitucional argentina. Ciertamente, la política económica instaurada por el golpe de Estado se enfrentaba con *una valla de carácter constitucional*. Así es que por la “Proclama” del 27 de abril de 1956 se deroga la Constitución de 1949.

En esa “Proclama” se encuentran conceptos básicos que formaron parte de los dictámenes de los consejeros de la Junta Consultiva Nacional o de las exposiciones que dieron en los plenarios del organismo. Habían contribuido a encumbrar al *seudoconstitucionalismo de facto*. Por eso cabe remarcar también que “hubo una comisión de destacados profesores y

¹⁵⁸ La Nación”, del 13 de enero de 1956.

¹⁵⁹ v. “Junta Consultiva Nacional”, Años 1955-1957, tomo I, 18 de noviembre de 1955-5 de julio de 1956, Buenos Aires, 1959.

¹⁶⁰ República Argentina – “Junta Consultiva Nacional” - Años 1955-1957, tomo I, 18 de noviembre de 1955-5 de julio de 1956, Buenos Aires, 1959, 17ª reunión ordinaria 24/25 de abril de 1956, pág. 579, y 17ª reunión ordinaria -continuación- 25 de abril de 1956, pág. 637. La Junta realizó sesiones públicas, reservadas y secretas. Sólo se publicaron las primeras. Las otras no, a pesar que deben conservar aspectos esenciales del comienzo de esta etapa que se inicia en la Argentina con el golpe de Estado de 1955. Ello se observa claramente, correlacionando las no publicadas con los sucesos ocurridos en la Argentina entre el 23.IX.55 y el 31.VIII.56. Denunciamos esta grave omisión en Jorge Francisco Cholvis, “Las actas perdidas” (*Rastros del pseudoconstitucionalismo defacto*), Revista “*Question Latinoamericana*”- Año 3, N° 26, del 04.04.2006; y en ALIA -Agencia Latina de Información Alternativa-, el 07.01.2007.

¹⁶¹ Luis Güemes, “Esquema de la actualidad institucional de la República”, Buenos Aires, agosto de 1957, pág. 27; conf. , Rodolfo Bledel, en “La actual política económica argentina”.

tratadistas del Derecho, que asesoraron a la Junta”¹⁶². Ellos contribuyeron en la tarea del diseño de la normativa *supraconstitucional*, utilizada por los gobiernos militares que se instalaron después en nuestro país -también con el aporte de “profesores y tratadistas del derecho”- para intentar institucionalizar el ejercicio del poder *de facto*, sostener el *statu quo* e impedir el cambio de la Constitución *real*.

Pero volvamos a 1956. La proclamada defensa de la democracia que se invocaba en ese período *de facto* encubría un retorno al liberalismo económico. El cambio político iba acompañado por otra orientación de la política social y un retorno a la ortodoxia económica. A través del invocado proceso de *redemocratización* se operaba “una restauración de los grupos dirigentes hechos a un lado por Perón. Los dueños del país volvían a tomar en sus manos las riendas del Estado”¹⁶³. Realmente, “la Revolución Libertadora (1955-1958) no fue tal revolución, sino un golpe de Estado más”¹⁶⁴.

8.1 La Corte Suprema y su actitud ante la “Proclama”.

En los países como el nuestro, donde los jueces de una Corte Suprema interpretan en última instancia la Constitución escrita, esta Constitución es lo que dichos jueces quieren que sea. La Corte Suprema, pues, es el instituto de reaseguro del sector social dominante en la Constitución *real* del país¹⁶⁵.

El texto constitucional vigente al iniciarse el período *de facto*, sin duda constituía un obstáculo para aplicar las políticas económicas que traería el gobierno de la autodenominada “Revolución Libertadora”, y al poco tiempo -como vimos- la Constitución Nacional de 1949 fue dejada sin efecto por el poder de hecho. Observando el desarrollo de los fallos de la Corte Suprema de Justicia que había designado el gobierno *de facto*, se puede ver que continuó aplicando inicialmente en sus fallos el texto constitucional vigente en la República que no debía ser otro que el sancionado el 11 de marzo de 1949, aunque con el desarrollo de los acontecimientos parecía que el tribunal estaba expectante de que “algo” ocurriera.

En los pocos fallos que dictó los días 27 de abril, 30 de abril y 2 de mayo de 1956, no menciona expresamente ningún precepto constitucional. Los casos a que nos referimos fueron: “*Piccardo y Cía. Ltda. S.A. s/ recurso art. 130 de la ley de sellos*” -abril 27-1956, Fallos 234:510-; “*S.A. Comercial y Financiera Solyoro v. S.A. La Esmeralda Capitalización*” -abril 27-1956, Fallos 234:512-; “*Nación Argentina v. S.A. de Tierras, Maderas y Explotaciones Comerciales e Industriales “La Forestal Argentina”*” -abril 30-1956, Fallos 234:532-; “*S.A. Compañía Swift de La Plata v. Nación Argentina*” -abril 30-1956, Fallos 234:544-; “*Leoncio Landa v. S.A. Ciabasa*” -abril 30-1956, Fallos 234:547-; “*Banco de la Nación v. Segundo Hernández*” -mayo 2-1956, Fallos, 234:561-; “*Bernardo Wolfensor v. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires*” -mayo 2-1956, Fallos 234:565- y “*Francisco Merino Olsina v. S.R.L. Industrial, Comercial y Agrícola Clancay*” -mayo 2-1956, Fallos 234:568-; es el último de esta fecha y está publicado sólo el sumario.

De tal modo, la última vez que en sus fallos citó en forma expresa al texto constitucional sancionado en 1949, fue en las sentencias que dictó en los días 23 y 25 de abril de 1956, en los casos que a continuación mencionamos: “*Faría y De Marchi de Dragonetti de Torres, María Emilia Carlota c/ Municipalidad de la Capital s/ Daños y Perjuicios*” -abril 23-

¹⁶² Carlos Emérito González, “*Los de la Ley y los de la Trampa*”, Editorial Vinciguerra, Buenos Aires, 1994, pág., 184.

¹⁶³ Alain Rouquié, “*Poder militar y sociedad política en Argentina*”, Emece Editores, Buenos Aires, 1981, pág.130.

¹⁶⁴ Carlos Emérito González, *ibídem*. Con relación a la diferencia conceptual entre golpe de Estado y Revolución, véase Arturo E. Sampay, “*Constitución y Pueblo*”, 2ª edición, pág. 135 y sgtes.

¹⁶⁵ conf., Arturo E. Sampay, “*Las Constituciones de la Argentina, 1810-1972*”, Eudeba, Buenos Aires, 1974, pág.67.

956, Fallos 234:480-; “Francisco Mariano Grisolia” -abril 23-956, Fallos 234:498-; “Di Landro Rafael, recurso de hábeas” -abril 23-956, Fallos 234:501; “Nacif, Francisco c/ Luisa Espinosa y otras s/ consignación” -abril 25-956, Fallos 234:503; “Horacio F. Paonesa” -abril 25-956, Fallos 234:506; y “Monseñor Fermín E. Lafitte” -abril 25-956, Fallos 234:508-.

Pero, a partir del 3 de mayo de 1956, pocos días después que la Constitución de 1949 fuera “abrogada” por el gobierno *de facto*, y como si nada hubiera pasado, sin referirse a la violación constitucional que impulsó el golpe de Estado ni tampoco sobre la *Proclama* del 27 de abril de 1956 que fue el instrumento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación comienza a aplicar nuevamente el texto de 1853, con sus reformas anteriores al año 1949, y exclusión de ésta. Ello se produce en las sentencias de los casos “Alegre, Argentino Victoriano y otros, herederos de la sucesión de Adriana Alegre de Reynoso s/ demanda de inconstitucionalidad” -mayo 3-956, Fallos 234:568- y “Provincia de Buenos Aires v. S.A. Compañía de Tranvías 'La Nacional'” -mayo 9-956, Fallos, 234:623.

Cuando ya habían transcurrido varios años de estos fallos, se reconoció que “la Corte Suprema que hasta el 25 de abril de 1956 había aplicado la Constitución según su texto de 1949, a partir del 3 de mayo de ese año, seis días después de la proclama, tuvo por vigente el texto anterior, y así, de oficio, y tácita pero inequívocamente, declaró derogada la reforma de aquél año”¹⁶⁶. Los órganos judiciales del país fundaron sus sentencias otra vez en la Constitución de 1853, aun antes que la posterior Convención Constituyente convalidara la derogación de la reforma de 1949¹⁶⁷.

Cabe observar entonces que un instrumento principal para abrir el camino que permitió ejecutar las políticas impulsadas por el golpe de Estado fueron sentencias como las mencionadas y otras que dictó la Corte Suprema, tal la del caso “*Empresa Eléctrica de San Pedro de Jujuy*” (julio 13-960, Fallos, 247:292), en donde se le reconoció al gobierno militar el ejercicio del poder constituyente. La Corte entendía que “a la fecha en que fue dictada la sentencia en recurso, habían perdido vigencia jurídica los citados artículos 40 de la Constitución Nacional de 1949 y 16 de la Constitución de la Provincia de Jujuy del mismo año por efecto de la *Proclama* del 27 de abril de 1956”.

Bien se observó que este fallo solamente dice “que la reforma constitucional de 1949 perdió vigencia por la *proclama* del 27 de abril de 1956 que derogó esas reformas y puso en vigor el texto anterior a ellas. Lástima grande que no haya dicho nada más, y que lo haya dicho al pasar, como si el medio normal de modificar la Constitución fueran las *proclamas*”¹⁶⁸. Si las *Acordadas* de la Corte Suprema de 1930 y 1943 fueron objeto de conocidas críticas, aquellos fallos de la primera Corte Suprema *de facto* no pueden pasar desapercibidos y también deben merecer la impugnación histórica y jurídica de las nuevas generaciones de argentinos.

Debemos recordar que la Corte Suprema *de facto* a los dos meses de su integración y antes de dictar los fallos que antes mencionamos, cuando tomó conocimiento del cambio producido el 13 de noviembre de 1955, al producirse *el golpe dentro del golpe*, elaboró una complaciente *Acordada* en donde expresó que “la designación de la persona que ejerce la presidencia provisional ha sido realizada sin alterar los fines que la revolución triunfante originariamente se propuso; que, por otra parte, dicha comunicación contiene la declaración expresa de que el mandato ha sido conferido para lograr el restablecimiento del imperio del derecho y restitución del país a una auténtica democracia; que esta autolimitación

¹⁶⁶ “*Dictámenes y antecedentes de la Comisión Asesora para el estudio de la reforma institucional*”, Ed. Ministerio del Interior, Buenos Aires, 1971, pág. 19; conf., Jorge Reinaldo Vanossi, “*Teoría Constitucional*”, tomo II, Depalma, Buenos Aires, 1976, pág. 598; Andrés Fink, “*Los gobiernos de facto ante el derecho y ante la circunstancia política*”, Depalma, Buenos Aires, 1984, pág. 82.

¹⁶⁷ conf., Jorge Reinaldo Vanossi, “*El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*”, Eudeba, Buenos Aires, 1987, pág. 455.

¹⁶⁸ Felipe González Arzac, “*El derecho de autoridad y la legitimación de los gobiernos de facto*”, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1966, pág. 34.

concuera con los términos del juramento prestado por esta Corte y tribunales inferiores de desempeñar sus cargos bien y legalmente, y de conformidad con los principios, derechos y garantías de la Constitución Nacional”¹⁶⁹. Los miembros de esta Corte Suprema designados por los “revolucionarios” victoriosos, no podían desconocer que la Constitución que se había jurado y que en ese entonces aun regía todo el ordenamiento jurídico argentino, y establecía “los principios, derechos y garantías” que invocaba la propia Corte no podía ser otra que la sancionada por la Asamblea Constituyente del año 1949.

El Dr. Vera Vallejo que designado el 6 de octubre de 1955 por decreto del general Lonardi integró esa Corte Suprema *de facto*, ante la sanción de la “Proclama” presentó su renuncia al cargo, y en sus fundamentos además expresó que para tomar esa decisión tuvo especialmente en consideración como juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación - intérprete final y guardián de la Constitución-, “el conflicto de conciencia que me crea dentro de mis sentimientos y temperamento “el hecho de haber jurado, al asumir el cargo por Dios Nuestro Señor y sobre estos Santos Evangelios” de administrar justicia “de conformidad con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional”, lo que importaba implícitamente reconocer vigencia a la “sancionada en 1853 con todas sus reformas de 1860, 1866, 1898 y 1949”; tampoco dejó de expresar que el texto restablecido se encontraba limitado por una amplia reserva sujeta al exclusivo criterio del gobierno provisional¹⁷⁰.

8.2 Se concreta el plan institucional del gobierno *de facto*.

En 1956 desde su exilio en Montevideo, Sampay redactó un manifiesto que dio a conocer con la firma del Presidente de la Convención Constituyente coronel Mercante, al tener conocimiento que la “Revolución Libertadora” decidió derogar la Constitución Nacional de 1949 y advirtió las consecuencias que ocurrirían en nuestro país, cuando para imponer el plan económico del gobierno *de facto* se pretendía hacerlo retroceder al pasado y se lo convocaba a una Asamblea Constituyente con proscripciones, a espaldas del pueblo y en base al texto de 1853. Agudamente sostuvo que ello “no puede conciliarse absolutamente con la Reforma Constitucional de 1949, que instituye una política defensiva de los derechos del pueblo y de la economía nacional. Una de ambas debe regir la suerte del País. Por consiguiente, si se consuma la proyectada Reforma Constitucional volverán el hambre y la desocupación a enseñorearse de la clase trabajadora argentina; y se aniquilará la industria nacional”¹⁷¹.

Posteriormente, con la proscripción del partido peronista se convocó a la Convención Constituyente de 1957. Como denunció Sampay, la misma tuvo por única misión convalidar el decreto derogatorio de la reforma de 1949, y así, fue que cuando los partidos políticos de raigambre popular que aún quedaban en la Asamblea -Radical del Pueblo, Socialista, Demócrata Progresista y Comunista- “se propusieron restablecer el art. 40 introducido por la reforma de 1949, la Convención se disolvió en el acto”¹⁷². Scalabrini Ortiz lo había denunciado: “Es el artículo 40 el que se quiere eliminar, no el que se refiere a la reelección del presidente”¹⁷³.

¹⁶⁹ nov. 16-955, *Fallos*, 233:15; conf., Andrés Fink, “*Los gobiernos de facto ante el derecho y ante la circunstancia política*”, Depalma, Buenos Aires, 1984, pág., 80.

¹⁷⁰ el texto íntegro de la renuncia fue leído en la Convención Constituyente de 1957, por el convencional Juan Carlos Deghi; véase, “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” - Año 1957, tomo I, 30 de agosto - 23 de septiembre, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1958, pág. 284

¹⁷¹ Arturo E. Sampay, “Manifiesto” redactado en Montevideo en vísperas de la elección del 28 de julio de 1957, en “*La Constitución Argentina de 1949*”, Ediciones Relevo, Buenos Aires, 1963, pág., 181.

¹⁷² Arturo E. Sampay, “*Constitución y Pueblo*”, Cuenca Ediciones, 1973, pág. 123.

¹⁷³ Raúl Scalabrini Ortiz, “*Bases para la Reconstrucción Nacional*”, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1965, pág. 32.

Podemos afirmar que ello fue reconocido por notorios actores que impulsaron y pretendieron justificar tal política. Se sabe que “por una intencional falta de quórum, la Convención finalizó sus actividades”¹⁷⁴. Expresaron que esa fue “la misión primaria para la cual había sido convocada”, y por tanto “nos fuimos de la convención para no convalidar con nuestra presencia algunos proyectos de estatización de la economía, de reforma agraria o de privación para las provincias de sus riquezas naturales que abundaban en la Comisión Reformadora de la Convención”¹⁷⁵.

Algunos años después de haber dejado sin *quórum* a la Asamblea Constituyente de 1957, el almirante Rojas recordaba detalladamente que “esa Convención comenzó su trabajo y debía dedicarse únicamente a ciertos puntos que se le habían señalado”, pero “comenzó a modificar o a proyectar modificaciones, que el Secretario general de la vicepresidencia me presentaba todos los días en copias de los diarios de sesiones. Esta documentación se la mostraba yo al general Aramburu, quien no le daba demasiada importancia. Llegó entonces un momento -decía- en que las cosas habían avanzado tan peligrosamente por ese camino que, junto al capitán Sánchez Sañudo, decidimos hacer fracasar la Convención. Era convencional felizmente, el doctor Emilio Hardoy, que pensaba de la misma manera que nosotros. Lo llamé al capitán Ricardo Fitz Simón y le dije: ‘Tome el tren esta misma noche, váyase a Santa Fe y dígame al doctor Adolfo Vicchi que deje sin quórum a la Convención’. Vicchi aceptó inmediatamente y se retiraron de la Convención los conservadores”¹⁷⁶.

Se puede constatar lo expuesto en la inserción que el convencional Albarracín Godoy solicitó se haga en el “Diario de Sesiones de la Asamblea”, de la declaración que efectuaron los convencionales que se retiraron y por la cual, después de dejar sin quórum al cuerpo, publicitaron los motivos por los que se retiraban. “Concurrimos a la Convención Reformadora -dicen- con el propósito de asegurar la vigencia de la Constitución de 1853 y colaborar en reformas limitadas que debían preservar su espíritu conforme al decreto de convocatoria (...) Cumplida esta primera etapa fundamental, comprobamos que las reformas proyectadas por el sector de la mayoría, introducían transformaciones sustanciales al sistema federal y a nuestra organización social”. Y concluyen expresando que “el sistema económico que se intentaba, copiado del tristemente famoso artículo 40 de la reforma de 1949, hubiera implicado (...) la rehabilitación histórica del gobierno depuesto”¹⁷⁷.

Y así se concretó la estrategia del plan institucional que se estaba llevando a cabo. En este sentido conviene recordar las expresiones del convencional Pablo González Bergez, que durante las sesiones con crudeza reconoció que “ésta Convención misma, tenemos que decírnoslo a nosotros es un órgano de la revolución que está caminando la República. Tal vez se ha puesto demasiado empeño en evadirnos de esta realidad, y ésa es la pura verdad: somos una pieza en el movimiento revolucionario”¹⁷⁸. Varios años después otro colaborador directo en la estrategia que ejecutó el almirante Rojas, confirmaba expresamente que aquél “era el principal objeto de la Convención”, y que cuando se comenzaron a tratar las reformas propuestas, “que en conjunto significaban reproducir las características más sobresalientes” del texto derogado, pues “incluso había un proyecto que casi era idéntico al famoso art. 40 de la

¹⁷⁴ Miguel M. Padilla, “*La Junta Consultiva Nacional*”, La Ley, del 2 de junio de 2006.

¹⁷⁵ v. José Claudio Escribano, “*La estirpe de un conservador. Emilio Hardoy*”, “La Nación”, 7 de enero de 2007.

¹⁷⁶ “*Memorias del almirante Isaac F. Rojas, conversaciones con Jorge González Crespo*”, Planeta, Buenos Aires, 1993, pág., 313.

¹⁷⁷ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, tomo II, 27ª reunión, del 4 de noviembre de 1957, pág. 1604.

¹⁷⁸ “*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*” - Año 1957, tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1958, pág. 439.

Constitución de 1949”, fue dejada sin quórum al retirarse el “bloque demócrata”, por propia decisión y con el apoyo de algún sector del gobierno¹⁷⁹.

8.3 Una Constitución *real* que impulse el progreso social.

Como sabemos, para comprender que significó la Constitución Nacional de 1949 no es suficiente transcribir su texto, aún en sus partes más determinantes. Es indispensable conocer cómo surgió, qué finalidad tuvo, cuál fue su logro, y el porqué y las consecuencias de su derogación. Observar estas cuestiones nos lleva a entender la vigencia que mantienen sus principales postulados y la importancia de lograr su inserción al más alto rango normativo, en un nuevo texto acorde a la realidad socio-política del siglo XXI.

La Constitución Nacional de 1949 con su novedosa estructura y con las normas de política económica que incorporó a su texto, fue ignorada o simplemente quedaba como una peculiar curiosidad de algunos. Sin embargo, cada día es más imprescindible señalar la necesidad de definir una nueva política económica constitucional que rescate sus principios básicos, y ella deberá reflejar en normas *claras, absolutas y unívocas* los modernos “medios” que permitan alcanzar un desarrollo económico independiente, sostenido y armónico. En definitiva, con la Constitución de 1949 la Argentina inició un camino con características propias, que se vio frustrado a los pocos años de su sanción, y cuando fue derogada se inició una larga etapa de restauración de viejas ideas que ya habían sido superadas, las que nos condujeron al caótico presente de inicios del siglo XXI.

Ya vimos que el Presidente Perón expuso de manera concluyente su pensamiento sobre la solución del problema nacional y la reforma constitucional que pensaba debía realizar nuestro país, al disertar ante la Asamblea Legislativa reunida en 1974 con motivo de la iniciación del 99° período ordinario de sesiones del Congreso Nacional. Allí esbozó sus ideas sobre el Proyecto Nacional, y sostuvo que “nuestra tarea común es la liberación”, que en lo político significa “configurar una nación sustancial, con capacidad suficiente de decisión nacional, y no una nación en apariencia que conserva los atributos formales del poder, pero no su esencia”. Enfatizó que nuestra Argentina “necesita un Proyecto Nacional, perteneciente al país en su totalidad”, y que habría “de proponer al país una reforma de la Constitución Nacional”, que para ello estaba “ya trabajando desde dos vertientes: por un lado, recogiendo las opiniones del país; y por el otro, identificando las solicitudes del modelo argentino”¹⁸⁰.

Esas palabras pueden formar parte de su testamento político y constitucional, y es su postrer mensaje al pueblo sobre cómo superar la realidad socio-económica que sometía a la Nación, lo que él no pudo resolver pues falleció el 1° de julio de 1974. No obstante los cambios acaecidos en el mundo, en la realidad socio-política contemporánea puede apreciarse fácilmente que sus conceptos conservan plena y necesaria vigencia, y hacerlos realidad es imprescindible para poder recorrer con éxito la senda que permita alcanzar el pleno desarrollo político, económico y social de la Nación.

En esos años Sampay sostuvo que el país se venía desarrollando al margen de una Constitución *escrita* políticamente legitimada por la voluntad expresa de la Nación; porque la que el pueblo se dio mediante genuinos representantes fue derogada por el decreto de un gobierno *de facto* el 27 de abril de 1956, ratificado después por una Convención Constituyente que para poder hacerlo eligió sus miembros previa proscripción del movimiento político de los grandes sectores populares, por lo que propuso “que el Congreso debe convocar a un plebiscito nacional al poder constituyente originario, para que decida cual es la Constitución que debe regir”¹⁸¹. Era la participación protagónica del pueblo en tan importante cuestión.

¹⁷⁹ Clte. Carlos A. Sánchez Sañudo, *La Historia del Estado de Derecho en la República Argentina entre los años 1943 y 1976*, Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires, 1980, tomo XL, N° 1, págs. 56/57.

¹⁸⁰ “La Nación”, jueves 2 de mayo de 1974,

¹⁸¹ Arturo E. Sampay, “*Constitución y Pueblo*”, 2ª edición, pág., 246.

Nos dice González Arzac que Perón y Sampay no se veían desde 1952, y tampoco pudo concretarse una entrevista entre 1973 y 1974 antes de la muerte de Perón, aunque éste había expresado el deseo de reencontrarse con su viejo amigo. Sin embargo, Perón deseó conocer la opinión de Sampay sobre el Tratado del Río de la Plata que en 1973 negociaron las cancillerías de la Argentina y el Uruguay; y también Sampay preparó para Perón un proyecto de ley creando la figura de primer ministro sin atender a precedentes de corte parlamentarista. “La voluntad que Perón no llegó a concretar fue cumplida por su esposa, María Estela Martínez de Perón, quien a poco de asumir la presidencia pidió a Sampay que colaborara para cubrir el vacío dejado por la muerte de su marido, asesorándola -como otrora hiciera con él- en diversas cuestiones de Estado”¹⁸².

En ese tiempo, como último esfuerzo para enfrentar los momentos que se avecinaban, el gobierno constitucional publicó en el Boletín Oficial el 19 de febrero de 1976 el Decreto N° 620/76, por el que declaró programáticamente prioritaria respecto de toda elección de autoridades nacionales, provinciales o municipales, la reunión de una Convención Constituyente que decidirá sobre la Constitución nacional que organizará el estado argentino en consonancia con las necesidades actuales de su pueblo y los supremos intereses de la patria (art. 1°). En su texto se observan preceptos que son coincidentes con los que Sampay sostuvo. Queda como un postrer intento de convocar a una convención constituyente para sancionar una Constitución *escrita*, en el marco de una Constitución *real* en la que los factores de poder marchaban en sentido contrario. Lo cual se aprecia cuando se contrasta el contenido y objetivos del decreto con la ideología que nutría al golpe que estaba en marcha. Por tanto, es necesario recordar que el Decreto expresaba:

“Visto y considerando: que por el artículo primero de la proclama del 27 de abril de 1956 se puso en vigencia la Constitución nacional sancionada en 1853 con las reformas introducidas en 1860, 1865 y 1898, con la exclusión de 1949, sin perjuicio de los actos y procedimientos definitivamente concluidos con anterioridad al 16 de septiembre de 1956. Que por decreto 3838 del 57 se declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución puesta en vigencia por la proclama antes mencionada y se convocó a una Convención que se reunió en la ciudad de Santa Fe, sin que pudiera cumplir su cometido, con la excepción del texto del art. 14 bis que fuera cuestionado. Que el 24 de agosto de 1972, la entonces junta de Comandantes en Jefe, autoadjudicándose el ejercicio del poder Constituyente, modificó los arts. 42, 45, 46, 48, 55, 56, 57 inciso 7, 77, 81, 86 inciso 11 y 12 y 87 de la Constitución nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957. Que el orden constitucional de la Nación argentina ha sido de este modo profundamente alterado, al margen de la voluntad del pueblo libremente expresada, lo cual configura una inadmisibles lesión a los principios básicos del régimen representativo, republicano y federal impuesto por una vocación histórica irrenunciable por la juridicidad obligatoria de los pactos interprovinciales preexistentes. Que ante la próxima renovación de autoridades en el orden nacional, provincial y municipal, se hace necesario que el pueblo de la Nación establezca plenamente en el pleno ejercicio de su soberanía las normas jurídicas constitucionales que estructuren el estado nacional argentino, determinándose así con plena exactitud sus fines permanentes. Y que prescindiendo de toda otra consideración constituiría una aberración jurídica emprender la elección de autoridades sin fijar la ley básica fundamental que disponga la definitiva organización del Estado y el ejercicio de su poder y de su gobierno”.

Pero esa convocatoria no pudo evitar que las Fuerzas Armadas insistieran con su propósito de derrocar al gobierno constitucional. Se acercaba otra vez la hora de la espada y se ponía en marcha el golpe de Estado más terrible de la historia nacional.

Como explicaba Sampay, las naciones son estructuras colectivas vitales, pero que a diferencia de las individuales, no están sometidas a los inexorables términos del proceso de desarrollo, decrepitud y muerte biológicos, sino que, según sea la excelencia o carencia de su previsión y voluntad, crecen o decrecen, se expanden o se contraen, progresan o decaen

¹⁸² conf., Arturo Sampay, “La Constitución Democrática”, con notas y estudio preliminar de Alberto González Arzac, Ciudad Argentina, 199, pág., 40.

hasta sucumbir¹⁸³. Los pueblos cuando se retratan en una Constitución muestran el pasado en su rostro, y construyen el futuro con la inspiración que reciben del pasado¹⁸⁴. Y si se ignora nuestro pasado, y el porqué nos encontramos en esta situación no se podrá hallar la respuesta a tan grave interrogante.

El mundo del derecho no es el de las matemáticas; el de los “juicios necesarios”, en la terminología de Kant. Señala Tagle Achával que a la caída del gobierno peronista en 1955, no fue posible difundir con plena libertad la obra cumplida desde su advenimiento en 1946, lo que determinó un proceso de desmemorización o desinformación popular, acerca de la verdad sobre aquél período de gobierno. Paradójicamente el virus que debilitaba la memoria y llevaba a la ignorancia de los principios, penetró en el cuerpo mismo de la cúpula del movimiento peronista cuando en el año 1989 pudo llegar nuevamente al gobierno. “Pero la historia es como los ríos de montaña, que buscan descender de la altura para depositarse en el llano y no hay barrera que los detenga (...) Con la historia no se puede jugar al olvido”¹⁸⁵.

Los resultados de las políticas “neoliberales” están a la vista, como también las consecuencias que dejaron en nuestro país. Ellas continuaron en el marco de la reforma *parcial y circunstanciada* realizada a la Constitución en 1994, que excluyó de sus antecedentes a las normas de la Constitución de 1949, con lo que se contribuyó a efectivizar la finalidad de asegurar la aplicación de políticas que postraban a la Nación. De tal forma, las normas de política económica constitucional insertas en el texto histórico de 1853, quedaban inmodificables. Le daban carácter constitucional a los “medios” que el “neoliberalismo” sostuvo en la denominada “Reforma del Estado”, con el régimen de “privatizaciones, desregulación y la reconversión del sector público”. Posibilitaban hacer efectivo el legado del golpe de Estado de 1955 al suprimir los “medios” que había instituido al más alto rango normativo la Constitución Nacional de 1949.

En la senda de las limitaciones e impedimentos que se le pusieron a las definiciones institucionales que podría producir la Asamblea Constituyente, la redacción final del artículo 7º de la ley 24.309 que declaraba necesaria la reforma de la Constitución Nacional, no sólo significó mantener intactas las normas de política económica constitucional insertas en el “Capítulo único” de la Primera Parte de la Constitución histórica, sino que también potenció un instrumento con el cual se podrán sostener interpretaciones *estáticas* acordes con el diseño que el constituyente había efectuado en el siglo XIX y que se encuentra precisamente explicado por Alberdi en “*Sistema Económico y Rentístico*” (1854), y de esa forma condicionar, neutralizar o impedir, que en base a nuevos artículos que sancione la Asamblea Constituyente en otras partes de la Constitución *escrita*, se pueda aplicar un criterio de interpretación constitucional *dinámico* o aún de *lege ferenda*¹⁸⁶, según la evolución del proceso socio-político del país. Lo que en ese sentido puede ocurrir, por ejemplo, con las disposiciones que contiene la Constitución reformada en el nuevo artículo 75, incs. 19, 22 y 23, y conc., que incorporan importantes principios para efectuar una interpretación progresiva de su texto.

No se puede incapacitar al pueblo para que emita opinión sobre cuáles deban ser los contenidos de la dogmática constitucional que es precisamente donde se fijan los *medios, fines y objetivos* que la comunidad soberana habrá de sostener acorde a las circunstancias contemporáneas para alcanzar el fin último de la Constitución, que -cabe recordarlo- es la justicia en su más alta expresión, esto es la Justicia Social. Se debe observar entonces que

¹⁸³ Arturo Enrique Sampay, “*La Argentina en la Revolución de Nuestro Tiempo*”, Editorial Pampa y Cielo, Buenos Aires, 1964, pág., 56.

¹⁸⁴ conf., Carlos Tagle Achával, “*El rostro de la nueva Constitución Nacional*”, en “*Nueva Constitución de la República Argentina*”, Ediciones Negri, Buenos Aires, 1994, pág. 289.

¹⁸⁵ Carlos Tagle Achával, “*El rostro de la nueva Constitución Nacional*”, en “*Nueva Constitución de la República Argentina*”, Ediciones Negri, Buenos Aires, 1994, págs. 290/291.

¹⁸⁶ sobre la interpretación de la Constitución, véase Arturo E. Sampay, “*Constitución y Pueblo*”, 1ª edición, págs., 84/85.

después de la convocatoria a la reforma de la Constitución Nacional que se realizó en 1949 al amparo de la ley 13.233, que declaró necesaria su revisión y reforma “a los efectos de suprimir, modificar, agregar y corregir sus disposiciones, para la mejor defensa de los derechos del pueblo y del bienestar de la Nación” (art. 1°), paulatinamente se fue acentuando una definida posición proclive a sostener el *statu quo* y limitar o condicionar las facultades de una Asamblea Constituyente por el Congreso Nacional. Lo cual conduce a una contradicción en los términos, dado que éste último es un poder constituido que no debería imponerse sobre el acto constituyente del pueblo soberano. La expresión máxima de la doctrina que permitió superponer al Congreso sobre la Asamblea Constituyente, fue el “Núcleo de Coincidencias Básicas” instituido por el “Pacto de Olivos”, que es donde se encuentra la trama esencial que posteriormente llevó a la reforma constitucional de 1994.

Consecuencia de la política iniciada con los instrumentos que se sancionaron por el golpe de Estado de 1955, continuada por la *supraconstitucionalidad de facto* dictada por otros gobiernos militares, y la innegable frustración de los sectores populares para hacer efectivo un proyecto de Nación que nos inserte en la realidad socioeconómica del mundo contemporáneo en condiciones adecuadas para generar un desarrollo político y económico acordes a nuestras posibilidades como Nación, se consolidó la presencia que habían logrado los organismos financieros internacionales y poderosos grupos económicos extranjeros y nacionales ligados a ellos, y condujo a que tomaran abierta posesión de nuestra economía y se transformaran en partes determinantes de la Constitución *real* del país. Se erigieron en sólida *base* para que perdure la crítica condición en que se colocó a la Nación y por tanto, se convirtieron en un impedimento de *peso* para cambiarla.

En ese contexto, se constituyen en los *reales factores de poder* y a quienes corrientemente se calificó de tales en el marco de las formas constitucionales les fue difícil salir del papel de meros instrumentos de esos grupos. A pesar de que durante ese largo período del siglo XX hemos tenido distintos gobernantes -de origen constitucional o *de facto*-, que se han sucedido diversos ministros de economía y que los resultados de tal política fueron francamente negativos, se la mantuvo con una constancia extraordinaria hasta que la crisis socioeconómica estalla en los días 19 y 20 de diciembre de 2001, y que ahora se trata de superar definitivamente.

Transcurrió así una etapa de la historia nacional durante la cual, en la gran mayoría de los años que van hasta finales del siglo XX y aún con la reforma constitucional de 1994, se aplicaron por distintos hombres y equipos políticas económicas similares -con particular intensidad en los gobiernos *de facto* del período-, utilizando el fundamento teórico de los promotores del "*neoliberalismo*" de turno, aunque con diversos programas y variantes.

Queda poner en evidencia también la grave manipulación que se hizo de conceptos jurídicos e institucionales básicos, y cómo por distintas vías se instauró el *seudoconstitucionalismo* por el poder *de facto*, con la definida intención de lograr la apariencia *de iure* -el “color de título”-, que le permitiera justificar el uso de la fuerza para sostener sus políticas carentes de *legitimación democrática*.

Concluimos estas “Palabras Liminares” sobre Sampay y la Constitución de 1949. Siguiendo sus enseñanzas sostenemos que a la Constitución no se la debe enfocar sólo como un instrumento jurídico, sino que se la debe entender como un elevado documento político que institucionaliza un Proyecto de Nación compartido por un pueblo organizado y partícipe directo de su institucionalización al más alto rango normativo. Cabe también remarcar que el tema constitucional no pasa sólo por la Constitución *escrita*, que está sujeta férreamente por la Constitución *real*, ni es exclusivamente un tema jurídico, sino que principalmente se encuentra en el ámbito del poder político y de un proyecto de nación compartido por un pueblo organizado y partícipe directo de su institucionalización al más alto rango normativo. Sin duda, la Ley Fundamental es, lisa y llanamente, un proyecto de Nación, sustentado en una ideología

y en determinadas relaciones de fuerza. Una Constitución no es sino su consecuencia, y el poder encarna la única instancia capaz de transformar la política en historia.

Las constituciones han de revelar una preocupación particular para que los principios insertos en ellas *no sean sólo declaraciones*, sino que deben procurar impulsarlos para que se cumplan en realidad. Para ello los derechos y libertades de los ciudadanos han de ser eficazmente garantizados por todos los medios materiales, organizativos y jurídicos. En la Constitución deben estatuirse los principios fundamentales que reglan la economía. Pues “aquella Nación que pierde el control de su economía pierde su soberanía”¹⁸⁷. Las *normas de política económica constitucional*, han de determinar el desarrollo estable y dinámico de todas las ramas de la producción social. Sobre esa base no sólo será posible proclamar y establecer en la Constitución un amplio conjunto de derechos socio-económicos, sino también asegurarles su cumplimiento. La vigencia de estos derechos fundamentales es condición necesaria para una vida digna acorde a la índole del ser humano¹⁸⁸.

En consecuencia, será tarea principal coadyuvar al cambio de la Constitución *real* que se resiste y obstruye el progreso social en nuestro tiempo contemporáneo. Como inmediata consecuencia vendrá la oportunidad de dictar una nueva Constitución *escrita* para el País de los Argentinos. Sin duda que será necesario realizar un esfuerzo creador para construir un orden sociopolítico propio que sirva de base sólida para instaurar un nuevo modelo de sociedad que nos permita hacernos cargo de nuestro propio destino en el mundo *global*.

¹⁸⁷ Juan Domingo Perón, “*Modelo Argentino para el Proyecto Nacional*”, Editorial Docencia, 3ª edición, Buenos Aires, 2011, pág.,130

¹⁸⁸ conf., Jorge F. Cholvis, “*La Constitución de 1949 (a 60 años de su sanción)*”, “Realidad Económica” N° 242, Revista de Economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), 16 de febrero al 31 de marzo de 2009. “Revista Científica”, del Equipo Federal del Trabajo, Año IV. N° 48. 6 de mayo de 2009 www.eft.org.ar También se lo publicó en “Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICeT) www.cienciayenergia.com