

**LA CONSTITUCIÓN DE 1949**  
**La orientación filosófico-política y la**  
**fisonomía técnico-jurídica del**  
**texto constitucional**

**JORGE FRANCISCO CHOLVIS**

***\* Constitucionalista, presidente del Instituto Arturo E. Sampay.***

***Este artículo se publica por acuerdo con IADE-Realidad E***

***Publicado en El Cohete a la luna***

***Noviembre 2018***



Para saber qué significó la Constitución Nacional de 1949 no es suficiente transcribir su texto, aún en sus partes más determinantes. Es imprescindible conocer cómo surgió, qué finalidad tuvo, cuál fue su logro y el porqué y las consecuencias de su derogación. Observar estas cuestiones llevará inmediatamente a comprender la vigencia que mantienen sus principales postulados en el marco de nuestra realidad contemporánea.

La situación política de la Argentina resultado del 17 de octubre de 1945, fue el punto de partida y principal apoyo para que nuestro país tuviera el novedoso texto constitucional sancionado en 1949. Es que a la Constitución no se la debe enfocar solo como un instrumento jurídico, sino que se la tiene que entender como un elevado documento político que institucionaliza un Proyecto de Nación. En esencia es un proyecto de país institucionalizado al más alto rango normativo. El tema constitucional no pasa solo 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 participe 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 fuerzas. Una Constitución no es sino su consecuencia, y el poder encarna la única instancia capaz de transformar la política en historia.

En el periodo constitucional que se inicia en 1946 el gobierno nacional sostuvo las banderas de la Justicia Social, la Independencia Económica y la Soberanía Política. Se

sancionó la “Declaración de los Derechos del Trabajador”, como también otros derechos sociales con rango legislativo, y se aumentó el salario real de los trabajadores y la distribución del ingreso favoreció notablemente a amplios sectores de la población; se dictó el Acta por la que en Tucumán se formula la “Declaración de la Independencia Económica”, y —entre muchas otras medidas— el 23 de septiembre de 1947 fue sancionada la ley del voto femenino que incorporaba a la mujer al proceso electoral.

Al asumir la Presidencia de la Nación, Perón 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”; y poco tiempo después, llegando al fondo del problema 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 esta riqueza haya ido a parar a manos de cuatro monopolios, mientras los argentinos no han podido disfrutar siquiera de un mínimo de esa riqueza” (v. “Plan de Gobierno, 1947-1951, Tomo I, Presidencia de la Nación-Secretaría Técnica, Buenos Aires, 1946, p.21). 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 y la educación. Son esas bases económicas las que le han de dar vigencia real a esos derechos.

El 5 de diciembre de 1948 se realizaron las elecciones para integrar la Asamblea Constituyente, en las cuales el

peronismo obtuvo un holgado triunfo. Con ese resultado se aprecia que el programa propuesto para reformar la Constitución Nacional había logrado el apoyo de la amplia mayoría del pueblo. Poco tiempo después, en una reunión que se realizó en la residencia de Olivos el 11 de enero de 1949 con los convencionales electos del Partido Peronista, el Presidente Perón expuso el significado de cada una de las reformas propuestas y expresó que la antigua fórmula de libertad, igualdad y fraternidad tenía que ser cambiada por la libertad, la justicia y la solidaridad. Se ingresaba a los tiempos de la democracia social.

En la redacción definitiva de la Constitución de 1949 se puede observar el pensamiento y acción de Arturo Enrique Sampay. En la 12ª reunión del 11 de marzo de 1949, al exponer el Informe sobre el artículo 5º del Despacho 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 precisa reseña de nociones fundamentales que son la esencia de la Constitución: “La Constitución es una estructura de leyes fundamentales que cimienta 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” (“Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente” – año 1949, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, página 269).

La novel arquitectura de la Constitución desarrolla la primera parte en cuatro capítulos, en vez del único que contenía el texto de 1853. Ello obedece —expresaba Sampay— a un criterio arquitectónico acorde con la honda transformación operada en los “Principios Fundamentales” del Estado. 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. Mientras los derechos personales de inspiración liberal comprometían al Estado a la abstención, los económico-sociales lo obligan a la acción. Así fue que se precisan ampliamente derechos personales, y los económico-sociales se incorporan expresamente al texto constitucional. Mencionaremos sintéticamente aspectos principales del nuevo texto puesto en vigencia en 1949. En el Capítulo II, “Derechos, deberes y garantías de la libertad personal”, estableció que “la Nación Argentina no admite diferencias raciales” (art. 28); incorpora el principio que “todo habitante podrá interponer por sí o por intermedio de sus parientes o amigos, recurso de hábeas corpus ante la autoridad judicial competente” (art. 29); y que “los derechos y garantías reconocidos por esta constitución no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, pero tampoco amparan a ningún habitante de la Nación en perjuicio, detrimento o menoscabo de otro. Los abusos de esos derechos que perjudiquen a la comunidad o que lleven a

cualquier forma de explotación del hombre por el hombre, configuran delitos que serán castigados por las leyes” (art. 35).

Es en el Capítulo III, “Derechos del trabajador, de la ancianidad y de la educación y la cultura”, aparecen nítidamente los derechos sociales. En efecto, el artículo 37 declaró los siguientes derechos especiales: I. Del Trabajador, a saber: Derecho a trabajar; a una retribución justa; a la capacitación; a condiciones dignas de trabajo; a la preservación de la salud; al bienestar; a la seguridad social; a la protección de la familia; al mejoramiento económico; y a la defensa de los intereses profesionales. En su apartado II. De la Familia, expresó que la familia como núcleo primario y fundamental de la sociedad, será objeto de preferente protección por parte del Estado; y que el mismo “protege al matrimonio, garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad”. Con el objeto de asegurar la vivienda instituye “el bien de familia”; y por último, expresa que “la atención y asistencia de la madre y el niño gozarán de especial privilegiada consideración del Estado”. A continuación, en el apartado III, instituyó como derechos De la Ancianidad a los siguientes: derecho a la asistencia; a la vivienda; a la alimentación; al vestido; al cuidado de la salud física; al cuidado de la salud mental; al esparcimiento; al trabajo; a la tranquilidad; y al respeto. Finalmente este capítulo en su apartado IV se refiere al Derecho de la Educación y la Cultura, en el cual comienza por señalar que la educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las leyes. Para ese fin el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundarias, técnico-profesionales, universidades y academias. Precisa

que “la orientación de los jóvenes, concebida como complemento de la acción de instruir y educar, es una función social que el Estado ampara y fomenta”. Haciendo efectivo el principio del preámbulo de la Constitución de “promover la cultura nacional”, al tratar el tema de las universidades instituyó que “establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados en esta Constitución”. También estableció que “el Estado protege y fomenta el desarrollo de las ciencias y las bellas artes”, y que “las riquezas artísticas e históricas, así como el paisaje natural cualquiera sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo tutela del Estado”.

Es en el Capítulo IV, titulado de “la función social de la propiedad, el capital y la actividad privada”, donde desarrolla normas de política económica constitucional para superar el condicionamiento socioeconómico y dar vigencia a derechos humanos básicos. Así es que el artículo 38 expresamente señaló 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”. A continuación el art. 39

expresó que “el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino”. Y es el art. 40 el que estableció que “la organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social”. En tal sentido, continuaba señalando que “el Estado mediante una ley podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución”. A continuación disponía que “salvo la importación y exportación que estarán a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios”. Estableció este artículo que “los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias”. El mismo dispuso que “los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado”, y determinó el criterio para fijar la indemnización para aquellos que deban volver al patrimonio público, debía ser: “El 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”.

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, y el 82 que suprimió los colegios electorales y dispuso que el Presidente y Vicepresidente fueran elegidos directamente a simple pluralidad de sufragios. Otra reforma 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.

En esta nueva concepción que se observa en los artículos citados —tanto de la parte dogmática como de la parte orgánica— de la Constitución, se encuentra el núcleo de la reforma. La Argentina se incorporaba en la senda del constitucionalismo social, y lo plasmaba al más alto rango normativo. De tal modo, la reforma constitucional le asignó al Estado la directiva de una política social, de una política familiar; y también de una política económica que se dividía en dos campos: la actividad económica privada y la actividad económica del Estado. 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 en su carácter de promotor del bien de la colectividad le confió 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”. La no intervención era darle permanencia a lo que Arturo Jauretche llamaba “el dirigismo de ellos”.

Cabe recordar que Sampay sostuvo en la Asamblea Constituyente como fundamento de la reforma que “la necesidad de una renovación constitucional en sentido social es el reflejo de la angustiosa 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” (“Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente – Año 1949, Tomo I, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949, pág. 274). Podemos concluir siguiendo el pensamiento de 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 nueva Constitución se proponía 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” (Arturo Enrique Sampay, “Constitución y Pueblo”, Cuenca Ediciones, Buenos Aires, 1973, pág. 121).



*Perón y Evita con Mercante, quien presidió la Convención Reformadora*



Perón firma en Tucumán el acta de la independencia económica