

MUNDO HISPANICO

PANORAMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO

1. *Principio fundamental*

Es sabido que la Constitución argentina fué sancionada el 1.º de mayo de 1853. Posteriormente se introdujeron reformas importantes en 1860 y de detalle en 1866 y 1898, hasta que en 1949 se le insertaron significativas adiciones o se transformaron varios artículos, dejándose, empero, muchas normas sin variantes. En este trabajo citaremos el articulado de los textos constitucionales refiriéndonos a la Constitución de 1853, entendiéndose con las reformas hasta 1898, inclusive. Cuando citemos el texto de la Constitución de 1949 agregaremos, entre paréntesis, este año.

La norma fundamental que rige el mecanismo para llevar a cabo reformas a la Constitución está contenida en el art. 30: «La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.» Ese texto, con una pequeña variante (la adición de la palabra «presentes» después del vocablo «miembros», art. 21, Constitución 1949) estaba vigente cuando el gobierno *de facto* encaró la reforma constitucional en la Argentina. Análogas disposiciones se hallan incluidas en las Constituciones de todas las provincias.

A) ORDEN NACIONAL

2. *Se deroga la Constitución*

El gobierno *de facto*, presidido por el general Aramburu después del golpe palaciego de 13 de noviembre de 1955 que separó de su cargo presidencial al general Lonardi, jefe del movimiento

insurreccional de septiembre de 1955, dió la «Proclama» de 1.º de mayo de 1956. En ella se afirmaba que el acto de adoptar una Constitución es un atributo esencial de la soberanía, que corresponde su ejercicio a la totalidad de los ciudadanos y que exige el goce de una auténtica y absoluta libertad. La «Proclama» resuelve poner en vigencia la Constitución nacional sancionada en 1853, con sus reformas hasta 1898, con exclusión de la de 1949 «sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluídos con anterioridad al 16 de septiembre de 1955». El gobierno provisional se comprometía a ajustarse a la Constitución rediviva «en cuanto no se oponga a los fines de la Revolución, enunciados en las directivas básicas del 7 de diciembre de 1955 y a las necesidades de la organización y conservación del gobierno provisional». En realidad erigía en norma constitucional la propia y sola voluntad del gobierno *de facto*.

Debe señalarse, además, la anomalía de haber dictado una «Proclama» para modificar la Constitución, siendo así que en el Derecho argentino los únicos actos que pueden engendrar derechos son los de las convenciones constituyentes, las leyes y los decretos (doctrina del art. 31) cuando emanan de los órganos competentes. Es la primera vez, después de la organización institucional, que un acto de fuerza arrolla las instituciones de la República. Los gobiernos *de facto* de Mitre (1861), Urriburu (1930) y Ramírez y Farrell (1943), respetaron la estructura constitucional.

3. La Convención de 1957

a) *La convocatoria a elecciones.* — Por decreto 3.858/1957, modificado por el 6.809/1957, se convocó a elecciones de convencionales constituyentes a realizarse el 28 de julio de 1957, a fin de realizar reformas parciales a la Constitución de 1853.

Se ha discutido si el gobierno *de facto* tiene facultades para convocar a una convención a constituyentes. Oyhanarte (1), actual miembro de la Corte Suprema de Justicia; Castro Dassen (2);

(1) JULIO OYHANARTE: «Imposibilidad de la proyectada reforma constitucional», *La Ley*, tomo 84, pág. 779.

(2) HORACIO N. CASTRO DASSEN: «Observaciones a la sugerencia de la reforma constitucional», *La Ley*, tomo 84, pág. 704.

Dana Montaña (3), y Gascón Cotti (4), se pronuncian por la negativa. En tanto que Linares Quintana (5) y Ojea Quintana (6) por la afirmativa.

Si se reconoce que los gobiernos *de facto* pueden sancionar leyes, como la convocatoria a constituyentes es una ley ordinaria, no hay razón para que no pueda ser sancionada. Tienen más fuerza las consideraciones de orden político.

Lo jurídicamente nulo no es la convocatoria en sí misma, sino la «Proclama» de 1.º de mayo de 1956 que derogó la Constitución de 1949. Ahí radica el vicio de origen de la convocatoria que se refiere, en verdad, a materia inexistente, pues al señalar que se reformarán tales o cuales artículos de la Constitución de 1853, la «Proclama» se estaba refiriendo a normas no vigentes.

b) *Las elecciones de 28 de julio de 1957.*—Las elecciones se realizaron el día indicado, adoptándose por primera vez en una elección nacional el sistema electoral de representación proporcional. Las cifras del escrutinio dieron el siguiente resultado:

Unión Cívica Radical del Pueblo, 2.106.524 votos con 75 bancas.

Unión Cívica Radical Intransigente, 1.847.603 votos con 77 bancas.

Partido Socialista, 525.721 votos con 12 bancas.

Partido Demócrata-Cristiano, 420.606 votos con 8 bancas.

Obtuvieron pequeñas representaciones dieciséis partidos más. Hubo 2.115.861 votos en blanco, vale decir, la mayoría relativa de los sufragios, debiendo señalarse que la Unión Cívica Radical Intransigente era contraria a la reforma constitucional y sus representantes se retiraron del recinto en la primera sesión. Una minoría emprendía, por lo tanto, la reforma constitucional.

c) *Desarrollo de la Convención.*—La Convención se reunió en Santa Fe el 30 de agosto de 1957 en sesiones preparatorias. Su

(3) SALVADOR M. DANA MONTAÑO: «El problema constitucional de la República Argentina», *Jurisprudencia Argentina*, 1957-II, sec. doct., página 36.

(4) ALFREDO J. GASCÓN COTTI: «Sobre la convocatoria a constituyentes», *Jurisprudencia Argentina*, 1957-III, sec. doct., pág. 79.

(5) SEGUNDO V. LINARES QUINTANA: «Acerca del problema de la reforma de la Constitución nacional», *La Ley*, tomo 84, pág. 687.

(6) JULIO M. OJEA QUINTANA: «Competencia del gobierno revolucionario para promover la reforma constitucional», *La Ley*, tomo 85, pág. 856.

primera reunión ordinaria se realizó el 4 de septiembre de 1957.

El 23 de septiembre la Convención declara vigente la Constitución de 1853 «con las reformas de 1860, 1866, 1898 y exclusión de las de 1949».

El 24 de octubre se sancionó una adición al art. 14 sobre derechos sociales y otra al art. 67, inc. 11, que dicen:

«El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagadas; retribución justa. salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

»Quedan garantizados a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

»El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales y provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.»

Art. 67, inc. 11: «Sustitúyense las palabras «y de minería» por de «minería y del trabajo y seguridad social.»

En realidad la reforma reproducía, con otras palabras, «Los derechos del trabajador», incorporados en el art. 37, I, de la Constitución de 1949 y lo establecido en el art. 68, inc. 11, de la misma.

en cuanto disponía que el Congreso debía dictar el Código de Derecho social.

Después de esa sanción la Convención se disolvió sin haber terminado su cometido, pues el grupo conservador opuesto a las reformas de carácter económico se retiró dejando al cuerpo *sin quorum*.

4. Vigencia de las Constituciones de 1949 y de 1957

Siendo nulo y sin valor el acto de la «Proclama» de 1.º de mayo de 1956, es claro que la Constitución de 1949 tuvo vigencia hasta el momento mismo de la nueva sanción de 1957, es decir, hasta el 23 de septiembre de ese año. No puede haber un hiato constitucional en la vida política. Téngase en cuenta que la Convención no ratificó la «Proclama» de 1.º de mayo de 1956, lo que hubiera sido inconcebible, por otra parte, pues no se sancionan reformas constitucionales con efecto retroactivo, sino que expresó que se excluían las reformas de 1949 «sin perjuicio de los actos que hubiesen quedado definitivamente concluidos durante la vigencia de esta última».

B) ORDEN PROVINCIAL

5. Las provincias argentinas.

Al advenir el gobierno *de facto* las provincias argentinas eran las siguientes: Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba, Catamarca, La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis, constituídas antes de la organización institucional y que se habían dado sus Constituciones en diversas fechas, y todas ellas habían introducido modificaciones sustanciales a sus Constituciones en 1949; el Chaco y La Pampa (7), creadas por la ley 14.037/1951, que se habían dado sus

(7) El autor de este artículo, como Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación, tuvo el honor de informar el proyecto de ley que provincializaba a esos territorios, el que seguía las líneas generales del que había presentado para ser considerado

primeras Constituciones, respectivamente, con fecha 22 de diciembre de 1951, tomando el nombre de Presidente Perón, y el 29 de enero de 1952 tomando el nombre de Eva Perón, y Misiones, creada por la ley 14.294/1953, que se había dado su Constitución el 25 de noviembre de 1954. En total, pues, diecisiete provincias.

Por ley 14.408/1955, sancionada en las postrimerías del gobierno de Perón, se crean las provincias de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, sobre la base de los territorios nacionales del mismo nombre. Todo el territorio de la República quedaba dividido en provincias. Estas nuevas provincias no habían dictado aún sus respectivas Constituciones.

6. *Derogación de las Constituciones provinciales*

Por la misma «Proclama» de 1.º de mayo de 1956 se declaró «vigente las Constituciones provinciales anteriores al régimen de puesto, sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos con anterioridad al 16 de septiembre de 1955 (art. 3.º) y se dejó «sin efecto las Constituciones sancionadas para las provincias del Chaco, La Pampa y Misiones, sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado definitivamente concluidos a raíz de su aplicación» (artículo 4.º). Se restituía a catorce provincias sus Constituciones caducadas por las reformas constitucionales de 1949 y a tres provincias se las privaba lisa y llanamente de su Constitución.

Además, el gobierno *de facto* dictó el Decreto-ley 12.509/1956, estableciendo un Estatuto provisorio para las nuevas provincias creadas por la ley 14.408/1955, que se extendió a las provincias de Chaco, La Pampa y Misiones por el Decreto-ley 6.421/1957.

7. *Convenciones constituyentes provinciales*

Simultáneamente con la convocatoria a elecciones nacionales de constituyentes, se dispuso elegir convencionales para las provincias

por esa rama del Congreso (*Diario de Sesiones del Senado de la Nación*, 1951, tomo I, págs. 454 y sigs., sesión del 5 de julio de 1951). A casi cien años de haberse sancionado la Constitución por primera vez, los próximos territorios argentinos se convertían en provincias.

de Chaco, La Pampa y Misiones y para las nuevas provincias creadas por la ley 14.408/1955.

Realizadas las elecciones, se reunieron las convenciones provinciales, las que sancionaron las correspondientes Constituciones, menos la de la provincia de La Pampa que resolvió que la reforma no era procedente.

8. Situación institucional de las provincias

Cuatro situaciones se plantean con respecto a saber cuáles son las Constituciones que rigen en las veintidós provincias argentinas:

a) Provincias en las que se derogó sus Constituciones vigentes y se restableció las anteriores, sin convocar a nuevas elecciones de constituyentes. En esa situación están las catorce provincias existentes en la fecha de la organización nacional. Como esa derogación por «Proclama» es nula, es claro que las únicas Constituciones válidas son las que se otorgaron esas provincias en 1949. A pesar de ello, y de haber entrado la República por el cauce constitucional el 1.º de mayo de 1958, esas provincias se rigen *de hecho*, por las siguientes Constituciones: Buenos Aires, la del 23 de noviembre de 1934; Catamarca, 27 de junio de 1895; Córdoba, 15 de octubre de 1923; Corrientes, 31 de octubre de 1913; Entre Ríos, 18 de agosto de 1933; Jujuy, 28 de febrero de 1935; La Rioja, 31 de mayo de 1933; Mendoza, 11 de febrero de 1916; Salta, 10 de octubre de 1929; San Juan, 10 de febrero de 1927; San Luis, 20 de febrero de 1941; Santa Fe, 6 de enero de 1900, reformada en 1907; Santiago del Estero, 2 de junio de 1939, y Tucumán, 24 de junio de 1907.

b) Provincias en las que se derogó, por la «Proclama», sus Constituciones vigentes y sancionaron sus nuevas Constituciones. En este caso se encuentran Chaco, que sancionó su segunda Constitución el 7 de diciembre de 1957, y Misiones, que dictó la suya el 21 de abril de 1958.

c) Provincia en la que se derogó, por la «Proclama», su Constitución vigente, y al reunirse su Convención constituyente resolvió disolverse sin dictar sanción alguna. En este caso se halla la provincia de La Pampa. Es evidente que rige en este Estado argentino la Constitución sancionada el 22 de enero de 1952. Pese

a los principios más elementales del federalismo argentino, aquí el anterior gobierno *de facto* y el actual gobierno *de jure* se empeñan en sostener que esta provincia *carece* de Constitución.

d) Provincias, por último, que se dieron su Constitución en cumplimiento de la ley 14.408/1955. Son ellas Chubut, que sancionó su Constitución el 20 de noviembre de 1957; Santa Cruz, el 6 de noviembre de 1957; Neuquén, el 28 de noviembre de 1957; Río Negro, el 10 de diciembre de 1957, y Formosa, el 22 de noviembre de 1957. En realidad, estas provincias y la de La Pampa son las únicas que tienen un *status* jurídico inatacable.

C) MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES

9. Sistema educacional

La Constitución de 1853 no contenía una sistematización de los principios educacionales, lo que, por otra parte, era común en las constituciones del siglo XIX. En cambio, la Constitución de 1949 elaboró todo un sistema informado en la filosofía tradicional y que respondía al anhelo de perfeccionar y dignificar la persona humana.

En el preámbulo se asignó entre los objetivos de la organización institucional, el de promover «la cultura nacional». «Esa cultura, debe ser erigida —dijo el convencional Evans (8)— sobre las bases tradicionales de lo europeo a través del acervo grecolatino cristiano, por herencia hispánica». El convencional Cruz (9), egregio profesor de filosofía y griego, y luego rector de la Universidad Nacional de Cuyo, recientemente fallecido, ratificó los conceptos de Evans y agregó que atender el problema de la cultura es afrontar el secreto manifiesto, a que se refería Goethe, que permitirá a la Argentina realizar el programa de su recuperación.

Lo sustancial de la reforma fué la inserción del artículo 37, IV, que en realidad constituye todo un capítulo dividido en siete párrafos, denominado «De la educación y la cultura». El texto fué

(8) *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, 1949, tomo I, página 456.

(9) *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, 1949, tomo I, pág. 457.

redactado por el convencional Sampay, miembro informante en general del despacho de la Comisión que estudió las reformas en el seno de la Convención Constituyente. Sampay, profesor de Derecho político, formado en la filosofía tomista, ha escrito, entre otros libros ejemplares, su *Teoría del Estado*, que constituye una de las obras más luminosas para desentrañar la esencia de esa estructura política.

Como principio rector, el art. 37. IV, disponía que «la educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella». En la enseñanza debía atenderse al desarrollo físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas. Se establecían los grados de la enseñanza primaria, rural, profesional y universitaria. Se promovía el desarrollo de las ciencias y de las artes, la instalación de academias y la protección de las riquezas artísticas e históricas.

Por su parte, la reforma al art. 67, inc. 16 (que pasó a ser 68 en 1949) supuso quitarle al Congreso la facultad de «dictar planes de instrucción general y universitaria», impropia de los cuerpos legislativos, disponiendo que el Congreso «proveerá al progreso de la ciencia, organizando la instrucción general y universitaria».

Al informar en general el despacho de la Comisión, el convencional Sampay (10) expresó entre otras cosas: «El *ethos*, esto es, el sistema de conducta que informa una constitución, debe constituir, a la vez, el esquema de conducta que aliente el sistema pedagógico nacional, pues de esta relación básica, de este necesario acomodamiento del *ethos* de la educación al *ethos* constitucional, tempranamente descubierto por Aristóteles, depende la subsistencia de la constitución. Se explica la honda verdad de esta concordancia, porque es indudable que el ideal de formación personal perseguido por la educación y el ideal de vida colectiva que la Constitución se propone están determinados por una misma concepción del hombre y de la sociedad, por un mismo esquema de vida personal y colectiva, desde que el bien es idéntico para el individuo y para el Estado. Empero, como la educación tiende a

(10) *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, 1949, tomo I, pág. 285.

formar un hombre definido —no abstracto— que pertenece a una nación dada, a un medio social dado y a un dado momento histórico, debe procurarle también la formación que requiere esa natural adscripción a un cierto tiempo y espacio históricos».

Al fundar, en particular, esas disposiciones, el autor de este artículo expresó (11) que las normas nuevas significaban las últimas reformas constitucionales, daban a los particulares, a los municipios, a las provincias y al propio Estado nacional el derecho a crear escuelas primarias, secundarias y universitarias, sin trabas de ninguna especie.

10. *Las reformas constitucionales*

a) Aunque varias constituciones provinciales sancionadas en 1949 establecían con mayor o menor amplitud que la enseñanza de la religión católica o de la moral cristiana o de la moral católica, debía impartirse como materia de estudio en las escuelas del Estado, salvo la manifestación contraria de los padres de los alumnos: Buenos Aires, art. 36; Córdoba, art. 79, inc. 4.º; Corrientes, art. 130, inc. 2.º; Entre Ríos, art. 205; La Rioja, art. 43; San Juan, art. 102; San Luis, art. 41; Santiago del Estero, artículo 155. Las constituciones de Catamarca, Jujuy, Mendoza, Salta y Tucumán guardaban silencio sobre el punto. Ninguna constitución, de cualquier modo, disponía que la enseñanza debía ser *laica*, palabra que se había borrado del Derecho público argentino.

Al restablecerse los anteriores textos constitucionales, resulta que retornan al sistema educacional laico las provincias de Entre Ríos, art. 203; Mendoza, art. 212, inc. 1.º; San Juan, art. 154; Santiago del Estero, art. 145, inc. 1.º La Constitución de Buenos Aires, art. 190, inc. 1.º, es la única que establece ahora el principio de la enseñanza de la moral cristiana. Las demás no se pronuncian sobre este tema.

b) Las Constituciones de Chaco (Presidente Perón), La Pampa (Eva Perón) y Misiones, no disponían nada sobre si el tipo de enseñanza debía ser laico o no serlo, pero incorporaban las disposiciones del art. 37, IV, de la Constitución Nacional.

(11) *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 1949, tomo I, pág. 395.*

Como hemos dicho, la Constitución de La Pampa sigue en vigencia. La nueva Constitución de Chaco (art. 75) establece la enseñanza *laica*. La de Misiones no dice nada.

c) De las nuevas provincias establecen la enseñanza *laica* Formosa, art. 131, inc. 1.º; Río Negro, art. 153; Neuquén, artículos 257, inc. a) y 271, lo que remacha el art. 3.º diciendo que «Neuquén es una provincia... *laica*...», y Chubut, art. 107, inc. b). La de Santa Cruz calla sobre el tema.

De veintidós provincias nueve establecen la enseñanza *laica*, una la cristiana y las demás no toman posición.

PABLO A. RAMELLA

R É S U M É

C'est un fait connu que la Constitution argentine fut sanctionnée le 1.º Mai 1853. Quelques modifications importantes furent introduites en 1860; en 1866 et 1898 il y eut des modifications de détail, tandis qu'en 1949 ont été ajoutés des articles importants et d'autres modifiés.

Lo "proclamation" du 1.º Mai 1956 supprima les réformes de 1949. Selon l'auteur, cette proclamation n'eut pas d'effet si bien que demeurent en vigueur les Constitutions de 1949 et 1957.

A la lumière de ce fait l'auteur croit qu'il peut considérer le laïcisme qui predomine dans le système d'enseignement argentin. Plusieurs constitutions provinciales, sanctionnées en 1949, établissaient dans une plus ou moins grande mesure que l'enseignement de la religion catholique ou de la morale chrétienne ou de la morale catholique, devait être considéré comme une matière d'étude dans les écoles de l'Etat sauf avis contraire des parents des élèves. Mais avec les réformes, il se trouve que sur 22 provinces, 9 établissent l'instruction laïque, une l'instruction chrétienne et les autres ne prennent pas position.

S U M M A R Y

We know that the Constitution of Argentina was made legal on the 1st May 1853. Later, in 1860 important reforms were introduced and in 1866 and 1898 other details were changed. In 1949

important articles were incorporated and also others were altered. Most of the articles remained unchanged however.

The "proclama" of the 1st May 1956 rejected the 1949 reforms. As the author point out this "proclama" had no effect and the Constitutions of 1949 continued to operate.

In the light of this, the author thinks it is possible to consider the laicism that prevails in the Argentinian educational system.

Several provincial Constitutions legalized in 1949 established more or less, that the Catholic religion or Christian moral must be taught as a subject in state schools, taking into consideration the parents' wishes. From the reformatations that resulted we see that of the 22 provinces, 9 established laical teaching, one of them the Christian moral and the remainder did not adopt a definite position.