

Reforma Constitucional de 1957

ADELINA LOIANNO⁽¹⁾



1. El proceso reformador

Sería incompleto hablar de la Reforma constitucional de 1957 sin mencionar el devenir de la Reforma de 1949 a la que sucedió.

La Reforma del 49 fue convocada con tanta amplitud que para muchos significó casi un cambio total de Constitución,⁽²⁾ pero tuvo una corta vigencia hasta 1956, cuando por decreto del 27 de abril y proclama del 1 de mayo del mismo año el Poder Ejecutivo de facto la abrogó. Dicha reforma ha sido objeto de cuestionamientos formales y materiales a los que no nos referiremos, pero lo cierto es que los mecanismos constitucionales para su derogación tampoco fueron respetados. Podemos afirmar que si la Constitución de 1949 adolecía de vicios de origen y de contenido, su derogación por acto de un gobierno de facto no le fue en zaga.

Existen muchas opiniones sobre si esa derogación por decreto fue o no ejercicio de poder constituyente⁽³⁾ en tanto el acto no dispuso modificación

(1) Abogada y escribana (UBA). Consejera Titular de la Facultad de Derecho (UBA). Profesora adjunta regular de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos, en carreras de grado y posgrado (UBA). Investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora de la Especialización en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho (UBA). Profesora Titular de Derecho Constitucional (Universidad Abierta Interamericana, UAI). Profesora Titular de Derechos Humanos (UCES-UNLZ). Miembro del Comité de Ética de la Universidad Abierta Interamericana.

(2) BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. I, La Ley, 2004, p. 131; JIMÉNEZ EDUARDO P., *Derecho Constitucional Argentino*, t. I, Bs. As., Ediar, 2000, p. 263.

(3) Para Germán Bidart Campos —en el tomo I— no hubo ejercicio de poder constituyente al ser solo un acto derogatorio. Vanossi, por el contrario, estima que actuó un poder constituy-

alguna y solo se limitó a restablecer la vigencia de la Constitución histórica y sus ulteriores reformas, con excepción de la de 1949.

No obstante, y más allá de las críticas que pudiera merecer la Constitución del 49, es indudable que los aportes que introdujo a la parte dogmática de la Constitución originaria provocaron la constitucionalización de los derechos sociales, en consonancia con el constitucionalismo social que se había puesto en marcha en América a partir de la Constitución de Querétaro de 1917.⁽⁴⁾

En nuestra opinión, ese aspecto fue el movilizador de la siguiente reforma, promovida por un gobierno de facto sin cámaras legislativas, esenciales para la articulación del proceso reformador, tal como está regulado en el art. 30 constitucional.

A pesar de ello, por decreto-ley 3838/1957 se declaró la necesidad de la reforma parcial de la Constitución y se convocó a la convención constituyente indicando en el art. 2º, con mucha generalidad, los puntos que podían ser reformados. La Convención se reunió en Santa Fe entre agosto y noviembre de 1957.

No solo resulta objetable la forma de la convocatoria y la omisión de los requisitos constitucionales más esenciales, sino que el partido político protagonista del régimen depuesto —el justicialismo— estaba proscrito. Además, durante las sesiones, fueron frecuentes los enfrentamientos entre bancadas que finalizaron con el retiro de los convencionales de la UCR Intransigente. En ese ambiente de desorden el debate fue difícil y finalmente terminaron las sesiones en forma abrupta, habiendo cumplido solo parcialmente la tarea encomendada.

Únicamente se introdujo el art. 14 bis, y en el art. 67 (funciones del Congreso) se incorporó en el inciso 11, a continuación del listado de códigos, el de trabajo y seguridad social.⁽⁵⁾

ente "por vía autocrática y en etapa revolucionaria" (Ver SABSAY, DANIEL, *Manual de Derecho Constitucional*, Bs. As., La Ley, 2011, p. 49).

(4) Para Vanossi, el catálogo de derechos sociales "cambió abiertamente la filosofía y el tono doctrinario" de la Constitución de 1953, pero su falla fundamental estuvo en que muchas de sus disposiciones "no responden a las pautas de racionalización del poder", que son notas "esenciales e inexcusables del constitucionalismo social de filiación democrática" (VANOSSI, JORGE R. A., *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Bs. As., Eudeba, 1982, p. 296).

(5) Ver opinión de Alfredo L. Durante, con la colaboración de Ana M. Bestard, en *Lecciones de Constitucionalismo Social*, Bs. As., La Ley, 2005, pp. 136/6. También LONGIRO, FÉLIX V.,

2. ¿Qué significó la Reforma Constitucional de 1957 para la República Argentina, en términos de régimen constitucional?

El art. 14 de la Constitución de 1853-1860 garantizó a todos los habitantes de la Nación el derecho a “trabajar y ejercer toda industria lícita” como una más de las libertades que integran el sistema de derechos fundamentales. El diseño constitucional expresado sintéticamente en dicha disposición integra la categoría de los llamados **derechos civiles y políticos**, garantizados por el constitucionalismo liberal o clásico como obligación primaria del Estado. Desde esa perspectiva, el derecho de “trabajar” fue visualizado como derecho individual, pertenencia o poder de los ciudadanos que el Estado debe respetar, no violentar y dejar fluir sin interferir en su ejercicio.

Esa visión del derecho al trabajo implicaba para la época la libertad de elegir y ejercer la actividad laboral sin otra limitación que su licitud, con una mínima intervención del Estado a través de legislación reglamentaria destinada únicamente a compatibilizar la actividad laboral de unos y otros. La escasez literal del art. 14 fue interpretada por la jurisprudencia a través de la **cláusula del progreso** contenida en el art. 67, inc. 16 (actual 75, inc. 18), que permitió en esa primera etapa de la evolución constitucional elaborar criterios menos individualistas, como el de “utilidad general”, aplicables a la actividad económica a partir de la protección del trabajo como derecho subjetivo, tal como estaba claramente garantizado en la Constitución.

El alcance de la reglamentación del derecho a trabajar con la finalidad de proteger otros derechos sociales fue tema sucesivamente abordado por la Corte Suprema,⁽⁶⁾ pero sin abandonar su tratamiento como derecho **individual**.

La expansión del socialismo como ideario fundacional del acrecentamiento de garantías ya reguladas en las constituciones liberales impulsó un nuevo paradigma en materia constitucional. Alfredo L. Palacios (1878-1965), primer

Derecho Constitucional, Edit Cathedra Jurídica, 2014, p. 192.

(6) En 1887, la CSJN resolvió: “Que los saladeristas de Barracas no pueden por consiguiente invocar ese permiso para alegar derechos adquiridos, no solo porque él se los concedió bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad, sino porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad y especialmente con el ejercicio de una profesión o industria”, en CSJN, “Saladeristas Podestá c/ Provincia de Buenos Aires”, 14/05/1987, Fallos: 31:273, considerando tercero; caso en el que varios saladeros reclamaron a la Provincia de Buenos Aires una indemnización por haberles suspendido su actividad a fin de preservar la salud pública.

diputado socialista de América, promovió la legislación social en nuestro país, donde más de 30 leyes en materia social fueron sancionadas por su iniciativa y de quienes lo sucedieron en sus ideas en el Congreso.⁽⁷⁾ No puede omitirse la referencia a Alicia Moreau de Justo, Elvira Rawson, Carolina Muzzilli y Fenia Chertkoff, mujeres socialistas cuyas voces en favor de los derechos de las mujeres fueron esenciales en esa etapa fundacional.

Posteriormente, la Constitución de 1949 reprodujo el derecho a trabajar pero ahora desde una perspectiva más amplia al introducir las garantías como parte de ese derecho: “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 del trabajador, al mejoramiento económico y a la defensa de los intereses profesionales”. Cabe señalar que en esta reforma hubo un desarrollo de los derechos sociales que superaba la ampliación de garantías en materia laboral: Capítulo III, Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura; Capítulo IV, La función social de la propiedad, el capital y la actividad económica.

Si observamos que la ley 3838/1957, que declaró la necesidad de la reforma, posibilitaba la modificación de 30 artículos, cabe preguntarnos por qué solamente se adicionó un párrafo al inc. 11 del art. 67 y se incorporó el 14 bis.

La primera respuesta está en las dificultades de funcionamiento ya expuestas, derivadas de los desacuerdos entre los convencionales tanto en lo relativo a la reglamentación de las sesiones de la Convención como al contenido de lo que se quería reformar.

Pero es necesario reconocer que dentro de ese desorden y falta de acuerdo, en solo tres meses se pudo al menos consensuar la necesidad de *aggiornar* el perfil ideológico de la Constitución histórica con la jerarquización de los derechos económicos y sociales provocando el ingreso de nuestro derecho constitucional al siglo del Estado social de derecho.

3. Nuevos paradigmas en materia de derechos fundamentales

Los debates en la Convención Reformadora de 1957 muestran cabalmente que el centro de la discusión sobre la incorporación de los derechos económicos y sociales quedó reducido a un mayor despliegue de las garantías

(7) Para más información, ver DURANTE, ALFREDO L., *Lecciones de Constitucionalismo Social*, Bs. As., La Ley, 2005.

del trabajo, y al mismo tiempo se redujo en relación con otros derechos esenciales que hubieran merecido más amplio tratamiento.

En esos debates fue evidente la influencia de los convencionales socialistas, quienes insistieron en que las aspiraciones de carácter social si bien estaban presentes en la Constitución de 1853 “no son expresas ni con la claridad que caracteriza las más modernas constituciones del mundo (...) y no están contempladas con el criterio de la hora actual.”⁽⁸⁾ Justifica también el convencional Schaposnik esa aparente deficiencia en que “[n]o lo pueden estar porque si bien la Constitución de 1853 fue una de las más adelantadas de entonces, lleva un siglo entero de vigencia y en aquellos momentos no existía el problema planteado con la intensidad a que asistimos hoy”.

El argumento expone la justificación de toda reforma constitucional cuando las exigencias de la sociedad en la que debe regir la norma suprema requiere de precisiones que no resultan evidentes en el texto vigente.

Otro de los convencionales, Rodolfo Ghioldi, cuestiona el punto de vista de algunos constitucionalistas para los que “toda la Constitución está en el Preámbulo” diciendo que “si esto fuera cierto, la Constitución ocuparía apenas media carilla (...) pero con eso no podremos regir los derechos, las garantías y mucho menos la organización del Estado”. Agrega luego: “no nos conformamos con declaraciones vagas (...) que conoce [n] solamente al hombre como una categoría jurídica y no como una circunstancia social, en un ambiente social e histórico determinado y definido”.⁽⁹⁾

A pesar del esfuerzo de muchos de los convencionales que, autorizados por la amplitud de la convocatoria, bregaron por la constitucionalización de los derechos económicos y sociales con mayor precisión, el acrecentamiento de las garantías laborales resultó, si no el único, el producto más claro de la labor constituyente.

Quedaron relegados así los derechos de los grupos vulnerables (mujeres, niños, ancianos), de la educación y otros más institucionales como federalismo y autonomía municipal, régimen económico financiero, régimen electoral y organización de poderes, a pesar de haber sido discutidos durante las sucesivas sesiones.

(8) Palabras del convencional Eduardo Schaposnik, sesión del 22/10/57, en *Diario de sesiones*, t. II, Bs. As., Imprenta del Congreso de la Nación, 1958, p. 1290

(9) GHIOLDI, RODOLFO, sesión del 18/10/57, en *Diario de Sesiones*, op. cit., t. II, pp. 1171/1172.

Al reducirse tan notablemente el alcance de la Reforma, ¿es válido afirmar que hubo un cambio de paradigma?

En nuestra opinión sí lo hubo.

Pero ¿qué se quiere expresar al hablar de “paradigmas”? En su origen latino se refirió a patrones, reglas o modelos. Hacia fines del siglo XX el término se hizo común al lenguaje científico, aludiendo a las prácticas que por su permanencia trazan los lineamientos de una disciplina científica a lo largo de un cierto lapso temporal. Cuando esos lineamientos dejan de servir al progreso de la ciencia se hace necesario elaborar nuevos patrones, es decir, cambiar de “paradigma”.⁽¹⁰⁾

Aplicado el concepto a la ciencia política, un nuevo paradigma implica el nacimiento de una ideología o bien el desarrollo o relectura de la preexistente, de modo que las mismas instituciones puedan ser interpretadas de otro modo desde una perspectiva diferente.

La Reforma constitucional de 1957 no impactó en el diseño constitucional del poder, que fue mantenido a pesar de la habilitación que otorgaba la ley de convocatoria. Pero con un solo artículo, aunque inorgánico y bastante defectuoso en su factura —14 bis—, puso a la Constitución en otra dimensión, donde sin renegar de la libertad civil y política se añade la vigencia de los derechos sociales que obligan al Estado a remover los obstáculos que impiden o dificultan el acceso a la igualdad de oportunidades y condicionan el desarrollo de la persona.⁽¹¹⁾

Entonces, es indudable que esta reforma dio nacimiento a un nuevo paradigma que implicó el tránsito de un Estado que no debía interferir para que los hombres pudieran ejercer y gozar sus derechos con libertad hacia otro modelo donde sin la participación y auxilio del Estado resultaría difícil, e incluso imposible, lograr la igualdad de trato y alcanzar el máximo nivel de vida posible en materia de vivienda, salud, educación, medio ambiente y demás derechos económicos, sociales y culturales.

(10) Ver KUHN, THOMAS, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962. Esta obra inició una nueva filosofía de la ciencia y de la sociología, proponiendo una lectura de la evolución científica a partir de la ruptura de largos períodos de estabilidad con motivo de la aparición de un logro, es decir, una forma nueva de resolver un problema de la ciencia, dando origen a nuevas formas de ver las cosas y resolver los enigmas; en otras palabras, un nuevo “paradigma”.

(11) VANOSSI, JORGE R. A., *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, Bs. As., Eudeba 1982, p. 261.

4. ¿La Reforma de 1957 alteró la esencia de los derechos fundamentales?

El interrogante nos lleva a preguntarnos en primer lugar qué es y donde está la “esencia” de los derechos fundamentales. Lo **esencial** siempre es aquello de lo que depende la definición misma de un derecho, lo que lo identifica, las condiciones sin las cuales no puede existir o no sería tal.

La Constitución de 1853, en su art. 28, alude a la preservación de la “esencia” de los principios, garantías y derechos reconocidos en ella, los que “no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”. El término “alteración” nos lleva al primer párrafo del art. 14 cuando enuncia que los derechos se ejercen “conforme las leyes que reglamentan su ejercicio”. En consecuencia, los derechos pueden ser “reglamentados” pero no “alterados”.

La alteración de un derecho significa una modificación sustancial, una lesión que provoque su aparente subsistencia pero que lo afecte de tal manera que lo desnaturalice, lo despoje de su carácter, que “inutilice su núcleo central”.⁽¹²⁾

Opinamos que nada de ello sucedió con la Reforma de 1957 porque los derechos, tal y como fueron delineados en la Constitución de 1853-1860, no fueron afectados, restringidos ni limitados.

Por el contrario, la reforma introdujo más garantías a esos derechos, los amplió con la mirada que el constitucionalismo social puso en las obligaciones del Estado como garante de los derechos fundamentales, a través de acciones positivas que permitan remover los obstáculos que se interpongan con su pleno ejercicio.

Tampoco significó una alteración de los derechos la introducción de los valores del constitucionalismo social a través de la incorporación del art. 14 bis, porque son las instituciones y nuevas garantías que se receptan en esa norma las portadoras de esos nuevos valores.

Pero lo que se alteró, sin duda, fueron los valores que definían la Constitución histórica, porque el Estado social no desmerece los valores del liberalismo pero los adecua a las necesidades de un Estado más participativo, más igualitario, que asegure la igualdad de oportunidades y facilite una

(12) GELLI, M. ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, La Ley, Bs. As., 2001, p. 223.

mínima satisfacción de las condiciones de existencia de todas las personas bajo su jurisdicción.⁽¹³⁾

5. Los nuevos institutos en la Reforma de 1957

El aporte más importante de esta Reforma fue, sin duda, la incorporación de un artículo nuevo que al mismo tiempo que ampliaba las garantías del derecho al trabajo, constitucionalizaba otras instituciones como el reconocimiento de los gremios, la seguridad social, el seguro social obligatorio, las jubilaciones y pensiones. Puso también en cabeza del Estado nuevas obligaciones relacionadas con la protección de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Los tres párrafos del art. 14 bis permiten diferenciar claramente distintos ámbitos donde los derechos sociales se manifiestan y en los que el Estado debe cumplir obligaciones de muy diversa índole. En el primero, los derechos y garantías del trabajo; en el segundo, las competencias y resguardos de la actividad gremial; y en la tercera, la seguridad social y la tutela de la familia.

Cabe señalar el notorio carácter programático de varias de sus cláusulas.⁽¹⁴⁾ Esa es una característica generalizada en el constitucionalismo social, que nos muestra textos extensos, detallistas, pero poco precisos a la hora de aplicarlos. De alguna manera la responsabilidad recae sobre los órganos legislativos a los que corresponde la reglamentación del texto constitucional y a los cuales debe reclamarse la mora en cumplir esa manda.

El art. 14 bis, párr. 1, complementó el derecho individual al trabajar con las garantías que aseguran condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada, descanso y vacaciones pagas, retribución justa, salario mínimo, vital y móvil, protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleado público y participación en las ganancias de las empresas.

(13) Dice Beatriz Rajland, refiriéndose al Estado social, que “es una concepción de la democracia social que procura mayores niveles reales de igualdad de oportunidades frente a las consecuencias dramáticas de la igualdad formal del Estado liberal”, que se fundamenta en el “discurso semántico de la solidaridad”, en “Los Valores en el Constitucionalismo Social”, en *Los Valores en la Constitución Argentina*, Bs. As., Ediar 1999, pp. 188 y 190.

(14) Para Dalla Vía, el ingreso del constitucionalismo social en la Constitución “solo es cierto desde un punto de vista estrictamente normativo y (...) parcial”, en DALLA VÍA, ALBERTO R., “El ideario constitucional argentino”, en *LL*, 1995-C-1201.

Con respecto a los derechos y competencias de los gremios, la segunda parte del mismo artículo estableció las facultades de concertar convenios colectivos y recurrir a la conciliación y el arbitraje; allí se garantiza el derecho de huelga, la igualdad salarial y la estabilidad de la representación gremial.

Los derechos de la seguridad social se integran en el tercer párrafo que estipula el deber de garantizar los derechos a la salud, la previsión social, el resguardo de las necesidades de la clase pasiva y demás servicios sociales. Se incluyen en esta categoría las jubilaciones y pensiones, y todo tipo de seguro social, así como la movilidad de los beneficios y su adecuación a las necesidades de personas y grupos. La Constitución pone así en cabeza del Estado el deber de asegurar los beneficios de la seguridad social a todos los habitantes de la nación.

En relación con la familia, la norma garantiza su protección integral, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

6. El aporte de la Reforma de 1957 al constitucionalismo moderno

Es honesto reconocer que esta reforma constitucional adolece de serios cuestionamiento de origen, sobre todo porque es necesario reforzar la idea de lo esencial que es el respeto de las formas que impone la Constitución en todo aquello que le concierne. En materia constitucional las formas son de la esencia y no un mero aspecto instrumental; omitirlo sería imperdonable porque el olvido favorece la reiteración de los hechos, aunque afortunadamente el nuevo art. 36 de la Constitución Nacional fulmina de nulidad los actos generados cuando su observancia estuviera interrumpida por situaciones de fuerza contra el orden institucional o el sistema democrático.

Pero tampoco sería justo desconocer la importancia del aporte en su contenido material y de ello da cuenta la permanencia de la normativa incorporada por la Reforma de 1957 a través de sucesivos gobiernos constitucionales.⁽¹⁵⁾

(15) Coincidimos con Gelli en que la Reforma de 1994 fue la que saneó la inconstitucionalidad del art. 14 bis, cuando en el art. 1° de la ley 24.309 de convocatoria se tuvieron por antecedentes válidos "las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957", y en la cláusula transitoria decimoséptima de la Constitución reformada que dispuso que el texto ordenado

La relevancia de los derechos sociales fue puesta en primera fila por obra y consecuencia del art. 14 bis, que —aunque parcialmente— los constitucionalizó y por el desarrollo legislativo en materia laboral que tuvo punto de partida en el inc. 11 del art. 67, también incorporado en esta Reforma.

La jurisprudencia hizo su parte en el perfeccionamiento y avance de la legislación social en relación con la igualdad de oportunidades y de acceso a la salud, la educación, la cultura, la vivienda digna y demás derechos económicos, sociales y culturales.

Cuando se produjo la Reforma constitucional de 1994 que jerarquizó los más importantes tratados internacionales de derechos humanos, el camino ya había sido trazado por la legislación y la jurisprudencia a partir, precisamente, de las garantías incorporadas en la Reforma de 1957.



—que incluía el art. 14 bis— reemplazaba al vigente hasta ese momento, en GELLI MARÍA A., *op. cit.*, p. 110.