

El Dr. Alberto Padilla pronuncia la siguiente conferencia sobre el tema

## Vicisitudes Constitucionales

### I

La renovación presidencial de 1928 proyectó una sombra, que resultó de mal agüero, sobre nuestro cuadro institucional. Los colegios electorales se creyeron facultados para votar por un Vicepresidente, distinto al que había figurado en la boleta de los sufragantes, buscando con ese reemplazo vencer al destino, que, con la muerte del segundo término de la fórmula triunfante, había señalado la vacancia del cargo.

El Presidente que asumió el gobierno era el jefe de un partido que demostró su poderío al doblar los votos del adversario, pero, una vez más se comprobó que una democracia no se sustenta sólo en la ley del número, y requiere, imprescindiblemente, que el gobernante tenga suficiente capacidad para desempeñar sus funciones.

La opinión pública pronto se aperció que el paso de los años había caído sobre el Primer Magistrado, y se alarmó al comprobar que el país carecía del conductor requerido para afrontar la intensa crisis iniciada al comienzo de ese período. El electorado de la Capital dio la primera voz de alerta en las elecciones de renovación de la Cámara en 1930 al inclinarse, en significativa mayoría, por los candidatos opositores.

La crisis de la autoridad presidencial, se evidenció cuando no pudo lograrse que el Congreso iniciara a tiempo sus sesiones ordinarias. La Cámara seguía discutiendo diplomas al empezar el mes de setiembre, último del período, y la falta de una de las ramas del gobierno federal permitió al Vicepresidente, en quien el Primer Magistrado había delegado el mando, colocar por decreto a todo el país en estado de sitio.

Cuando ya se habían exteriorizado estos síntomas de anormalidad institucional, se produjo la revolución que sustituyó al Ejecutivo legal por un Ejecutivo de facto, disolvió el Congreso e intervino a las provincias.

Quedó así interrumpida esa renovación normal de los poderes, que venía operándose al ritmo constitucional desde la instalación de las Cámaras y la Presidencia de Mitre, hace ahora precisamente un siglo.

## II

Reiniciada la marcha en 1932 transcurrió un período presidencial completo, pero, el fenómeno no alcanzó a repetirse, porque el 4 de junio de 1943 afrontamos una nueva vicisitud constitucional, que esta vez tuvo consecuencias más graves, como es propio en toda recaída. Otra vez, y en esta ocasión como resultado de un movimiento organizado por el propio Ministro de Guerra, volvió a desalojarse a las autoridades. El pueblo miraba sin asombro porque aquello caía con la naturalidad con que cae la lluvia en un día nublado.

Las decisiones de este nuevo gobierno de facto abarcaron todo el cuerpo de la legislación. A la inversa de lo que había sucedido con los actos del anterior, la Corte terminó por admitir que sus decretos seguían con fuerza obligatoria aún estando ya en funciones el gobierno constitucional. Perdimos así el concepto diferencial entre el decreto y la ley, sin reparar que la existencia de ésta es indispensable para que tenga una recta aplicación el precepto de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de lo que ella no prohíbe.

De aquella situación de hechos salimos para caer en un gobierno que fue legal únicamente en su forma. Su definición totalitaria fue anticipada por el clamoreo plebiscitario del 17 de octubre.

Para ocuparnos de lo que entonces sobrevino, utilizaremos palabras que no puedan sospecharse de parcialidad. Son las que sobre el régimen peronista ha escrito el Prof. Georges Burdeau, en el cuarto tomo de su "Traité de Science Politique", aparecido en 1952.

Este autor coloca a ese régimen en la categoría de los autoritarios o autocráticos por oposición al régimen democrático. Burdeau caracteriza a la autocracia porque en ella las instituciones dejan de actuar de acuerdo a lo que son por su esencia, quedando sometidas a la voluntad de un jefe, de quien depende toda la vida política del país. En tal situación las instituciones políticas no pueden cumplir su finalidad desde que sólo les está permitido hacer lo que el autócrata ordena.

En el caso del peronismo, se constata, además, dice este autor, algo que se ha vuelto una comprobada exigencia. Ya no es suficiente con tomar el poder para que el jefe se mantenga en él. Resulta necesario prometer al pueblo una modificación integral en la estructura de la sociedad, y fue respondiendo a ello que el régimen peronista, "a pesar de su nacionalismo a ve-

ces agresivo, presentó una cierta afinidad con el régimen soviético” (página 453).

Termina el Prof. Burdeau expresando que el peronismo se “oficializó” en la Constitución de 1949, instrumento que nos enfrentó con la más seria de nuestras vicisitudes constitucionales.

Rigió esa Constitución durante un interregno en el cual nuestro gobierno republicano, representativo federal fue reemplazado por lo que conforme al diagnóstico de Burdeau, fue un régimen autocrático infectado de nacionalismo y de sovietismo.

Es entrar en el juego de quiénes mañosamente presentaron esa sustitución como una reforma más de la Constitución, detenerse a discutir si ella resultó defectuosa por no haber contado con el voto de los dos tercios de los miembros de cada Cámara o porque no fueron lícitos los comicios para elegir los Convencionales.

El drama consistió en que quedamos privados de nuestra Constitución. Las libertades desaparecieron, las instituciones cayeron, y si entráramos a detallar los episodios, trazaríamos tantas filas de cruces que el cuadro representaría algo semejante a un cementerio de guerra.

### III

El interregno constitucional terminó en 1956 con la Proclama del Gobierno que, derogando la de 1949, restableció la vigencia de nuestra Constitución. “Nadie discute hoy que la revolución es un medio para derogar Constituciones”, dice el ya citado Burdeau. (T. III, pág. 565.)

A la Proclama debió seguir un permanente coro de voces que llevaran al pueblo el conocimiento de la Constitución restaurada, para así volver a cimentar su respeto y acatamiento. Desgraciadamente ocurrió lo contrario. Enseguida comenzó a atribuirse los vicios institucionales a supuestos defectos de la Constitución, y a pregonarse la conveniencia de mejorarla mediante una reforma. El gobierno siguió esta corriente y nos enfrentó a una nueva vicisitud constitucional: la convocatoria de una Convención Reformadora.

La elección de Convencionales se hizo bajo el sistema de la representación proporcional, es decir, modificando el establecido por la ley Sáenz Peña. Podemos juzgar este cambio como otra vicisitud constitucional, desde que la ley electoral, si bien no es la Constitución misma, es la norma que le sigue en importancia, por su influencia en la organización del poder público.

Al acto electoral concurrió el noventa por ciento de los nueve millones de inscriptos, y en ese sentido la elección fue un éxito. Pero, dos observaciones son procedentes. El gobierno hizo esa convocatoria sin modificar la composición de un cuerpo

electoral, que había sido duplicado con el otorgamiento del voto a la mujer durante el peronismo.

La mujer ha conquistado ese derecho en otros países, gracias a una lucha que sirvió para su educación cívica. Entre nosotros, lo recibió como reflejo de un gobierno en el que era notoria una activa, y acaso preponderante participación femenina. Ese repentino acceso de la mujer argentina de 18 años al sufragio se produjo cuando en Francia la mujer aún no votaba, y cuando ahora sólo lo tiene con derecho a partir de los 21 años.

Para la elección de Convencionales se respetó también el cambio que se había operado en el mapa político al crearse en poco tiempo nuevas provincias. Habría sido oportuno revisar si no resultaba prematuro el ascenso de algunos de esos territorios nacionales. La ley del año 1900, promulgada cuando el país tenía una población mucho menor, estableció el requisito de la existencia de sesenta mil habitantes en el territorio a provincializarse. Un reajuste proporcional al crecimiento demográfico del país hecho medio siglo después ¿no habría sido una justificada y prudente medida?

Aquellos comicios de 1957, a pesar que el escrutinio arrojó la existencia de votos en blanco en el no desdeñable porcentaje de una cuarta parte, sirvieron significativamente para demostrar que el electorado aceptaba por inmensa mayoría la caída del régimen peronista con su jefe y su Constitución.

No obstante el millonario concurso de sufragantes a las urnas, la fuerza representativa de la Convención Reformadora resultó muy débil. En la sesión inaugural se retiraron del Cuerpo los Convencionales que pertenecían a uno de los partidos mayoritarios, cuyos votos representaban el veinticuatro por ciento del padrón. Al dejar sus bancas expresaron que se iban porque, al carecer el gobierno de derecho para convocar a la Convención, "los actos constitucionales que se produjeran carecían de validez".

El Cuerpo quedó integrado únicamente por quienes pertenecían al partido mayoritario que había reunido un porcentaje similar de votos, y por los que pertenecían a media docena de partidos menores que, escasamente, obtuvieron en las urnas votos por un total que variaba entre el dos y el seis por ciento.

A esa falta de representatividad en el Cuerpo se sumó una falta de homogeneidad en sus componentes, la que se puso de manifiesto en ocasión de tomarse el juramento. Solamente cincuenta y cuatro Convencionales juraron por la fórmula completa, veintisiete lo hicieron prescindiendo de los Evangelios y otros cuarenta prescindieron también de Dios.

¡Qué diferencia con el Congreso General Constituyente! En el acto de su instalación, el Presidente Zuviria, interrumpió su discurso para invitar a los Congresales a trasladarse al templo a fin de pedir que el Señor les inspirara en sus deliberaciones!

Las primeras sesiones de la Convención se caracterizaron por una oratoria desbordante, destinada a discutir asuntos que no hacían a la tarea de la reforma. Setenta discursos que ocupan más de quinientas páginas del Diario de Sesiones, se pronunciaron antes de votar dos conclusiones que no admitían duda: una la de que estaba vigente nuestra Constitución, y no la de 1949; y otra la de que la Convención no tenía poderes omnímodos, sino limitados a los puntos señalados en el decreto de convocatoria.

Esos discursos revelaron que los Convencionales abrigaban las intenciones más dispares para con la Constitución. El gobierno en su mensaje al Cuerpo se había referido a “las reformas más adecuadas para eliminar o corregir las pequeñas causas que trajeron grandes males”. Es decir, indicaba la conveniencia de hacer una cierta cirugía estética destinada a suprimir de la Constitución algo que suponía origen de dolencias serias. La verdad era otra. Padecemos grandes males a pesar de la Constitución, ¡obra maestra!

Pocos compartían la intención del gobierno sobre “las pequeñas causas”. El mismo Presidente del Cuerpo al ocupar su sitial, enunció un concepto distinto al del mensaje oficial, cuando dijo que la Argentina entraba “en el proceso de realizar la constitucionalidad social”.

Esta apertura de la visión hacia el campo social, amenazó tomar una coloración roja. Algún Convencional dijo que “con respecto a los problemas sociales, económicos y políticos” él planteaba “las mismas reivindicaciones del sector de la ortodoxia dogmática de la lucha de clases” - (Diario de Sesiones de la Convención, página 112, 114 y 455).

Otros Convencionales creyeron propicia la oportunidad para intentar un cambio completo. Fueron varios los que sostuvieron que el país se había quedado sin Constitución, y que el pueblo los había votado a ellos para que dieran una totalmente nueva, tal como lo exigían los nuevos tiempos.

No faltó quien afirmara, con menosprecio de nuestros mayores, que “hasta ahora ninguna Constitución argentina ha expresado un deseo previamente manifestado por el pueblo”, por lo que había llegado el momento para que lográramos “la primera Constitución Argentina que tradujera la expresión de un deseo popular claramente manifestado” (página 545).

Otro criticó a los que se negaban a reformar la Constitución, señalándolos como “los reaccionarios que no quieren que los obreros... puedan tener la satisfacción de ver en la Carta Suprema las aspiraciones y el sello del siglo” (página 522).

Y uno, representante de una provincia nueva, habló del “ingreso en la Confederación”, y de la “indignante desigualdad” en que estaba su representada al no haber participado en la obra de hacer la ley suprema (página 628).

Desde las bancas de la Convención llegaban estos juicios a oídos del pueblo argentino cuando lo que él necesitaba era ser aleccionado sobre el verdadero significado de la Constitución restaurada.

Es claro que no faltaron voces más justas que recordaron la sabiduría con que la Constitución, al prometer el bienestar general, permite realizar la justicia para todos. Para los que así pensaban, era suficiente hacer en el texto algún agregado, concebido dentro de lo que ya decían en las Constituciones de otros países. Y felizmente, esta opinión prevaleció.

Pudimos así salir con un saldo positivo de aquella vicisitud constitucional de 1957.

#### IV

La Convención aprobó lo que se ha incorporado a nuestra Ley Suprema como artículo catorce "bis", denominación ésta tomada de Suiza, en donde se designa así a los agregados que se hacen al texto constitucional.

El Convencional Jaureguiberry, encargado de fundar el despacho de la Comisión que proyectó este "bis", lo hizo en un discurso medido y claro. "Hemos coincidido —dijo— en la programación de los derechos sociales", destinados a "dotar al país de los principios del constitucionalismo social", a fin de que se incluya "juntamente con los derechos individuales o de la personalidad humana, los principios de contenido social".

El orador se remitía así a los derechos introducidos en algunas Constituciones sancionadas al término de la primer guerra mundial, derechos que al final de la segunda conflagración fueron enunciados con universal resonancia en el discurso pronunciado por el Presidente de los Estados Unidos a comienzos de 1944.

Los Estados Unidos, dijo Roosevelt, han nacido y se han desarrollado bajo la protección de los derechos políticos, pero, ante el crecimiento de la economía ellos resultan insuficientes para asegurar la igualdad y la consecución de la felicidad.

Y, después de afirmar que un hombre necesitado no es un hombre libre, enunció lo que debía formar el contenido de lo que llamó el Segundo Bill of Rights.

Enumeró el derecho de tener un trabajo remunerativo, de ganar lo suficiente para contar con una adecuada alimentación, vestido y entretenimiento, de vender su producción a un precio que asegure a la familia una vida decorosa. Agregó el derecho de cada familia para disponer de una casa decente, el de contar con una adecuada asistencia médica a fin de gozar de buena salud, estar protegido en la vejez, la enfermedad y el desempleo, y el de recibir una buena educación.

El eco más importante que tuvo de inmediato la palabra del Presidente americano fue lo dicho por el filósofo Jacques Maritain, quien refiriéndose a su patria, escribió: “Abandonado por su clase dirigente y por su Gobierno, el pueblo francés se levanta por su propio esfuerzo, y cuando haya recobrado su libertad algo nuevo tendrá que edificar y esa obra será la nueva Declaración de Derechos”.

Con vistas a esa tarea Georges Gurvitch formuló un proyecto sobre el que dijo: “Completar la Declaración de Derechos Políticos con una Declaración de Derechos Sociales es proclamar los derechos de los productores, de los consumidores y del hombre, tanto como individuo que como integrante de grupos; su derecho a una participación efectiva en todos los aspectos de la vida, del trabajo, de la seguridad, del bienestar, de la educación, de la creación cultural, así como un derecho a todas las manifestaciones posibles de la autonomía jurídica, del control democrático ejercido por los mismos interesados en el self-government y en la acción judicial”.

Y en el Preámbulo de ese proyecto dice que la Declaración de Derechos Sociales complementará y reforzará la de los derechos políticos y humanos, reafirmando así su validez.

Ideas similares expone el catedrático de la Universidad de Heidelberg, Gustavo Radbruch, cuya opinión es necesario citar por ser la fuente mencionada por el Dr. Jaureguiberry en su discurso en la Convención Reformadora de 1957. Coloca este autor junto al “individualismo individualista” que toma el ser aislado, “el individualismo social”, que considera los diversos tipos sociales. “De este modo, dice, la concepción social del estado y del derecho, haciendo visible a la consideración jurídica las diferencias del poder —la fuerza de unos y la debilidad de otros— vuelve posible que éstos sean tomados en cuenta jurídicamente, y favorece un tratamiento diferente de los socialmente poderosos y de los socialmente débiles, para la protección de unos y la contención de otros, sustituyendo en definitiva el pensamiento demoliberal de la igualdad por el pensamiento social de la equiparación.” (Filosofía del Derecho, página 98, ed. 4ª.)

Entre lo mucho que se ha escrito sobre el significado de los derechos sociales citaremos algo de lo que dice el antes mencionado Prof. Burdeau en el tomo sexto de su Tratado, cuando hace notar que ellos están enunciados no sólo en las Constituciones sino también en la plataforma de los partidos o en el programa de los gobiernos, y destaca que, actualmente, los países pueden distinguirse, más que por las diferencias entre sus instituciones políticas, por la mayor o menor vigencia que tienen en ellos los derechos sociales.

En Inglaterra son una realidad, como lo son, a pesar de no estar constitucionalizados, en los Estados Unidos, gracias a la obra de los legisladores.

Al hacerlos figurar en la Constitución quedan establecidas en ella las facultades que se reconocen al hombre para reclamar al legislador que le provea de todo aquello que le es necesario para alcanzar el desarrollo de su personalidad, con lo que mediante estas Declaraciones, como lo anota Burdeau, el goce de los Derechos del Hombre se completa y se prolonga.

En su sentido clásico el derecho individual permite usar del derecho a quien lo consigue por sus propios medios, y sino mala suerte. Con las nuevas Declaraciones el poder público compromete su acción para hacer que el individuo obtenga el goce de ese derecho. En tanto que las Declaraciones se establecieron originariamente para limitar la acción del legislador en protección del hombre, las nuevas Declaraciones señalan al legislador los campos en que debe desarrollar su acción. La Constitución se completa así con el enunciado de las obligaciones que quedan a cargo del poder.

La diferencia se percibe mirando lo que sucede con el trabajo. Todos los habitantes tienen el derecho "a trabajar", pero, el individuo ejercerá ese derecho siempre que encuentre en qué trabajar. Las nuevas Declaraciones buscan establecer el derecho "de trabajar", es decir, el derecho para pedir a los poderes públicos que se ocupen de que todos tengan trabajo.

La dificultad consiste en lograr la coexistencia entre el derecho individual y el social. Socializar sin estatizar es un lema de muchos. Y la tarea es la de lograr que no se altere, no se desnaturalice, el derecho individual como resultado de la legislación destinada a proveer lo necesario para el cumplimiento del correlativo derecho social.

Desde luego que la solución no puede consistir en hacer dos Declaraciones independientes, una de los derechos individuales y otra de los sociales, desde que ambas tienen como destinatario a un mismo hombre, y al aplicarse concretamente puede surgir el conflicto. Evitarlo es la tarea de los juristas, legisladores y jueces, y del acierto con que procedan dependerá la mejor convivencia humana.

En el amplio cuadro de los nuevos derechos nuestro artículo catorce "bis" destaca una institución básica al disponer que la ley establecerá "la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna".

Aunque en el seno de la Convención Reformadora algunos no pensaban así, creemos que nuestro texto se comenta con lo que dice un profesor italiano sobre el artículo de la Constitución de su país, que define a la familia como una sociedad natural formada con el matrimonio. Lo que se ha constitucionalizado, expresa, es la familia italiana con sus características tradicionales de familia cristiana basada en un matrimonio monogámico.



Entrar en otro análisis de este y de cada uno de los otros enunciados del artículo nos llevaría demasiado tiempo y nos saldríamos de lo que debe ser esta disertación para responder a su título.

Queda, en cambio, dentro del título recordar que la aprobación del agregado que tiene la ley fundamental sufrió también su vicisitud. Por vencer el término señalado en la Convocatoria el telón cayó antes de que se completara el procedimiento parlamentario normal. Para ajustarse a él habría correspondido que el Cuerpo concluyera la discusión y aprobara un voto final disponiendo comunicar al Gobierno el resultado de sus deliberaciones.

Otra vicisitud la esperaba a la reforma. Al reorganizar el Gobierno en 1958, los cargos fueron ocupados por aquellos que precisamente se habían retirado de la Convención proclamando que desconocían la validez de sus decisiones. Una vez en el poder no se acordaron de ese desahucio y, tácitamente, admitieron la vigencia del artículo catorce "bis". Pero, bien se comprende que no eran los más indicados para ser sus heraldos.

Felizmente el contenido del nuevo artículo ha sido iluminado por la luz que proyecta la Encíclica *Mater Magistra*. El Pontífice, reanudando los notables trabajos de sus predecesores, especialmente lo dicho en la *Rerum Novarum*, esa "Carta Magna de la reconstrucción económica y social de la época moderna", nos ha expuesto cuánto nos corresponde hacer para que se vuelva posible el diario vivir de los hombres en la tierra.

La Encíclica habla de la socialización, no para destruir en su nombre los derechos individuales, sino presentándola como una tarea a cumplirse precisamente por seres libres y responsables. Y habla también de la obra a cargo de la autoridad, obligada a concretar actos creadores que aseguren las condiciones sociales que permitan el desarrollo de la persona humana.

"El principio fundamental de esta concepción —dice la Encíclica en su número 59—, consiste en que cada uno de los seres humanos es y debe ser el fundamento, el fin y el sujeto de todas las instituciones en las que se expresa y se actúa en la vida social; cada uno de los seres humanos vistos en lo que es y en lo que debe ser según su naturaleza intrínsecamente social, y en el plano providencial de su elevación al orden sobrenatural."

En estas, y en las demás admirables palabras de este documento, encontraremos el mejor comentario de nuestro artículo catorce "bis", un comentario cuya sabiduría no pueden desconocer ni aún quienes rechacen su afirmación de que todos los derechos no son sino medios para asegurar "el goce de aquellos bienes celestiales para los cuales hemos sido creados y a los que aspiramos llegar".

V

Reanudada otra vez la marcha institucional estuvimos a punto de tener una nueva vicisitud como resultado de la vacancia de la Vicepresidencia y de la iniciativa de llamar al electorado para llenar ese cargo, iniciativa que juzgamos contraria a la Constitución.

La elección de Vicepresidente por el pueblo no figura en los antecedentes nacionales de la Constitución, de modo que nuestros Constituyentes no hicieron sobre este punto sino reproducir el modelo americano.

Dice la Constitución de los Estados Unidos que el Presidente conserva su cargo durante el término de cuatro años, y agrega que es elegido “junto con el Vicepresidente designado por igual término (artículo II). Elegido “junto”, “together” según la fuente.

A su vez, de nuestro artículo 77 resulta que la elección es conjunta, pues expresa que los dos —Presidente y Vice— “duran en sus empleos el término de seis años”. Si se eligiera sólo a uno de los dos, tendría que durar menos de seis años, o sea un período que no está señalado en la Constitución.

En Filadelfia pensaron en la elección simultánea de dos ciudadanos. Tan fue así que originariamente por el Artículo II los electores votaban “por dos personas”, sin discriminar que un voto sería para Presidente y otro para Vice, lo que recién se estableció en la Enmienda XII.

Nuestros Constituyentes se guiaron por esta Enmienda. El artículo 81 dispone que los electores procederán, por cédulas firmadas, a expresar en una la persona por quien votan para Presidente y “en otra distinta la que elijan para Vicepresidente”, haciéndose dos listas que contengan el nombre de las primeras y otras dos con el de las segundas. Nada de esto puede ocurrir si los electores sólo eligen un Vice, desde que no cabría hablar de otra lista “distinta”, ni podrían remitirse ellas en el número indicado por este artículo.

Tampoco podrían desarrollarse los hechos tal como se describen en los artículos siguientes, en todos los cuales la Constitución contempla la elección de ambos términos de la fórmula.

Por lo demás, fácil es suponer los efectos políticos que resultarían de una elección separada de triunfar en ella una fuerza política contraria al Presidente, que se vería enfrentado por quien tiene un mandato que resultará más fuerte por prevenir de una más reciente decisión del pueblo.

No por haber eludido la vicisitud de esa elección nos hemos librado de una muy compleja aplicación de la ley de acefalía. Vamos a prescindir de ella, porque es mejor que el tiempo dé

a los acontecimientos su perspectiva, y también porque podría parecer una actitud militante, impropia de un trabajo académico.

Si pensamos en el origen de las vicisitudes políticas, muchas de ellas pueden reconocer su explicación en la intencionada frase de quien, al hablar de los políticos, ha dicho que actúan en la “vida pública” y son llamados por ello “hombres públicos”, a pesar de que sus vidas suelen esconder los más graves secretos.

#### SEÑORES:

Las vicisitudes de la Constitución son vicisitudes de la Patria. Recordando las que hemos pasado y cómo las hemos sobrellevado podríamos hacer esta síntesis: a la Patria por la Constitución.

¡Que ella nutra la vida argentina con su savia, que por ser republicana, lleva en su esencia a la virtud; con su savia que está destinada a promover el bienestar general, sin lucha de clases! ¡Con su savia que para que circule bienhechora necesita contar con nuestro respeto por el prójimo, comienzo necesario de una fraterna convivencia!

