

Conceptos sobre debate constitucional



Jorge Francisco Cholvis

Descripción general

Ciclo de textos de carácter semanal para iniciar y profundizar el debate constitucional y político.

Constitución de 1949, Derechos y Pactos Internacionales.

Julio 2025
Número 4.

1. En 1949 el peronismo instituyó al más alto rango normativo una Constitución con una concepción **filosófico-política** y diseño **técnico-jurídico** acorde a las necesidades de ese tiempo histórico. Se incorporaban a la Constitución los **derechos sociales** (del trabajador, de la ancianidad, de la familia, de la seguridad social), **políticos** (de reunión, elección directa del presidente, unificación de mandatos, reelección presidencial); y **humanos** (hàbeas 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”).

Con las normas que se referían a la economía y al papel del Estado en el proceso económico se garantizaba **el goce efectivo de los derechos socioeconómicos**, que hacen a la plena dignidad humana. Precisamente a eso tendían las **normas de política económica constitucional** 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). 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 texto constitucional.

De tal modo, en la Constitución Nacional de 1949 su Primera Parte titulada **“Principios Fundamentales”**, se dividió en varios capítulos: capítulo primero sobre **“Forma de gobierno y declaraciones políticas”**; capítulo segundo referido a **“Derechos, deberes y garantías de las personas”**; y capítulos III y IV que 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”**. Se instituían así normas para una estructura socio-económica apta a fin de hacer posible la efectiva vigencia de los derechos.

En esta nueva disposición del articulado se encuentra el núcleo de la reforma, pues ya era evidente que en una Constitución que sólo estableciera 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**. Los derechos personales de inspiración liberal imponían la abstención al Estado, y en la nueva concepción los preceptos económico-sociales lo comprometen a la acción.

Así fue que 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. Para lo cual instituye el nuevo rol del Estado en el marco de la Constitución. Pues **esa potestad del Estado deberá ser ejercida acorde a los intereses del país y los derechos de su pueblo**, pues el Estado no tiene virtudes intrínsecas que lo hagan apto y eficaz en cualquier circunstancia política. El criterio sustentado por la vieja Constitución del siglo XIX, significaba una clara actitud reaccionaria al progreso social y un anacronismo histórico. En la Asamblea Constituyente de 1949, bien se dijo que al promediar el siglo XX la disyuntiva no correspondía plantearla entre economía libre o economía dirigida, sino que el interrogante versaba sobre **quien dirigirá la economía y hacia qué fin**.

Arturo E. Sampay, Miembro Informante del proyecto en la Asamblea Constituyente, años después expresó que “la llamada Constitución de 1949 se proponía hacer efectivo el gobierno de los sectores populares, liberar al país del imperialismo, estatizando el manejo de los recursos financieros, de los recursos naturales y de los principales bienes de producción con la finalidad de ordenarlos planificadamente para conseguir 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 requerida por el mundo contemporáneo” (Arturo E. Sampay, “Constitución y Pueblo”, Cuenca Ediciones, 1973, pàg.,121).

Sin embargo, equívocos, falsas antinomias o sectarismos estériles y desencuentros en las filas del pueblo posibilitaron el golpe de Estado auto denominado “Revolución Libertadora”, que mediante la “Proclama” del 27 de abril de 1956 pone en marcha la senda que llevó hacia la derogación de la Constitución Nacional de 1949. Es otro capítulo de la problemática nacional, pero el espacio de esta nota no permite tratarlo (Para ello, véase Jorge Francisco Cholvis, “Argentina. Historia y Constitución”, Tomo II, El Cid Editor, Buenos Aires, diciembre 2019).

2. Luego de la Segunda Guerra Mundial, en la ciudad de Bogotá, Colombia el año 1948 la Novena Conferencia Internacional Americana aprueba la “**Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**”; y en el ámbito de las Naciones Unidas en el mes de diciembre de 1948 por Res. 217 A (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 se sanciona la “**Declaración Universal de Derechos Humanos**”. Sin

duda estos objetivos mundiales fueron propuestos para reforzar el accionar y lucha de los pueblos del mundo y concretarlas en el ámbito de los Estados Partes. Como vimos, en Argentina el 11 de marzo de 1949, la Constitución sancionada **ya los institucionalizan al más elevado rango normativo**, y con las normas de política económica constitucional se logra **superar el condicionamiento socio-económico**, y hacen efectivos los derechos consagrados.

Con el correr de los años, a partir de la iniciativa de otros pueblos del mundo dada la falta de vigencia de dichas “declaraciones” surgió la necesidad de ir precisando el reconocimiento de los derechos humanos, e impulsar la creación de mecanismos concretos para su defensa y garantía. Así surgieron tratados y convenciones internacionales para precisar debidamente: el titular del derecho, cómo se han de hacer efectivos los mismos y definir en qué forma los Estados han de cumplir los compromiso y obligaciones que surgen de ellos.

Fue la búsqueda de normas internacionales que institucionalicen preceptos para garantizar y proteger tanto derechos económicos, sociales y culturales, como civiles y políticos. Vías institucionales que conviertan en positivas las exigencias ciudadanas, y que pongan a los Estados en la tarea en torno a la realización de la dignidad humana. Así fue que el 19 de diciembre de 1966 las Naciones Unidas sancionaron el “**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**”, y el “**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**”, con su **Protocolo Facultativo**, los que con la misma jerarquía normativa y valor efectivizan en el principio de **indivisibilidad e interdependencia** de todos los derechos humanos.

El “**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**” (PIDESC), en sus considerandos comienza reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana, y que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos. Luego de expresar que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación” (art. 1), indica cómo cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas “para la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (art. 2). Y en su Parte III detalla los derechos que reconoce el Pacto y a los cuales se comprometen los Estados Parte: a trabajar (art. 6); al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7); a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección (art. 8); a la seguridad social (art. 9); a la familia, madres, niños y adolescentes (art. 10); a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11); al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12); el derecho de toda persona a la educación (arts. 13 y 14); y a participar en la vida cultural (art. 15). **Todos ellos ya institucionalizados en Argentina por la Constitución de 1949.**

De tal forma, marcan las exigencias que los pueblos hacen de sus derechos fundamentales y ponen a los Estados en la tarea de estructurar su quehacer en torno a su realización. Y si bien el artículo 2 relaciona el grado de compromiso de los Estados Partes “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente”, la plena

efectividad de los derechos aquí reconocidos, las medidas del Estado deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones a su cargo. No se ha de interpretar que ese tope máximo sea definido por la cantidad arbitraria y discrecional que defina un gobierno autocrático.

Alcanzar una **realización progresiva** es independiente del aumento de los recursos, pues dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles, lo cual impone políticas económicas adecuadas. El mayor escollo para asegurar este tipo de derechos, por tanto, no es la cuestión de escasez de recursos, sino de distribución desigual y falta de voluntad política. Del principio de progresividad se deriva la ineludible obligación de **no regresividad**, que se explica como la prohibición de tomar medidas que empeoren la situación de los DESC; e implica también una limitación que los tratados de derechos humanos establecen respecto a la reglamentación de estos derechos. Los Estados **tienen el deber**, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (“Declaración y Programa de Acción de Viena”, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, A/CONF.157/23, Parte I, párr. 5).

3. El “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” fue ratificado en 1976 por el número necesario de Estados Partes y **alcanzó plena vigencia en el Derecho Internacional positivo**. Después comenzó su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes. España lo incorpora en su Constitución del año 1978, y en la Argentina el presidente Alfonsín logra que ingresen al ordenamiento jurídico a nivel legislativo, y en 1994 la Constitución lo hace con “jerarquía constitucional” en el art. 75, inc. 22, junto a otras Declaraciones, Convenciones y Tratados.

Sin embargo, como muchos de esos derechos en el mundo no lograban vigencia, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto, de conformidad con la propuesta dirigida por el Consejo Económico y Social (Resolución 1987/5) y que había hecho suya la Asamblea General (Resolución 42/102), comienza la preparación de observaciones generales con la finalidad de **facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto y estimular las actividades de los Estados Partes**, en lo concerniente “a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto”. Asimismo, con miras a prestar asistencia a los Estados Partes en el cumplimiento de los informes que según el art. 16 del Pacto se comprometieron a presentar “sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo”.

Con dicho objetivo se sanciona la Observación General nro. 1, sobre “Presentación de informes por los Estados Partes” (1989), en el cumplimiento de las obligaciones que le incumben con arreglo al Pacto”. Y se fueron sancionando otras observaciones. Por ejemplo, la Observación General Nro. 2, “Medidas Internacionales de asistencia técnica (artículo 22

del Pacto)”; la Nro. 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1, del artículo 2 del Pacto); la Nro. 8, “Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales”; la Nro. 9, “La aplicación interna del Pacto”.

Otras Observaciones Generales especialmente son respecto a los derechos señalados en el Pacto. Tal la Nro. 4, “Derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del art. 11 del Pacto)”; la Nro. 5, “Personas con discapacidad”; la Nro. 6”, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”; la Nro. 7, “El derecho a una vivienda adecuada (párr. 1 del art. 11 del Pacto): los desalojos forzados”; la Nro. 10, “La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los DESC”; la Nro. 11 “Planes de acción para la enseñanza primaria (art. 11)”; la Nro. 12, “El derecho a una alimentación adecuada (art. 11); la Nro. 13, “Derecho a la Educación. Art. 13 PIDESC”.

Todos son temas candentes en Argentina, pero uno de suma actualidad es la Observación General Nro. 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12)”, donde señala que “los Estados partes también pueden conculcar el derecho a la salud al no adoptar las medidas diamantes de las obligaciones legales. Entre las violaciones por actos de omisión figuran el no adoptar medidas apropiadas para dar plena efectividad al derecho universal a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, el no contar con una política nacional sobre la seguridad y la salud en el empleo o servicios de salud en el empleo, y el no hacer cumplir las leyes pertinentes”.

También cabe citar a la Observación General Nro. 15, “El derecho al agua. Arts. 11 y 12 del Pacto”; la Nro. 16, “Igualdad de derechos entre hombres y mujeres”; la Nro. 18, “Derecho al Trabajo”; la Nro. 22, “Relativa al derecho a la salud sexual y reproductiva (artículo 12); la Nro. 23, “Sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Art. 7 del PIDESC); la Nro. 26, relativa a los “Derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales”. Además, cabe mencionar que existe una numerosa cantidad de textos y documentos emitidos al respecto por el Comité DESC, y también de organismos de las Naciones Unidas e Informes de Expertos Independientes sobre Principios Rectores relativos a esta temática de los DESC. Al respecto mucho se puede decir y oportunamente ampliaremos.

4. El PIDESC le otorgó competencia al Comité para realizar informes anuales sobre la situación de estos derechos en los Estados Parte, pero no le permitía tratar casos concretos en los cuales se denuncie violación de estos derechos. Por lo que el 10 de diciembre de 2008 se adoptó por la Asamblea General de la ONU el **“Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”**, y el Comité tendrá competencia para analizar reclamos concretos **de personas o grupos de personas** que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado que lo haya ratificado, por violaciones a los derechos del PIDESC. La Argentina lo ratificó el 18 de noviembre de 2011 y fue el quinto país en hacerlo. Desde el 5 de mayo de 2013 está vigente dada la décima ratificación efectuada por Uruguay.

El objetivo último de este nuevo instrumento jurídico internacional consiste en **mejorar y garantizar una mejor y mayor aplicación del PIDESC** y así promover el desarrollo de una jurisprudencia internacional que, a la vez favorezca el desarrollo de las políticas de gobierno y una jurisprudencia nacional respecto de los DESC. “Viene a saldar una deuda pendiente por más de 40 años” (“Comentario del Protocolo Facultativo del PIDESC”, Comisión Internacional de Juristas, por Christian Courtis, Consejero Jurídico de la CIJ, 2008. <http://www.iidh.ed.cr – www.icj.org>). Con este Protocolo Facultativo, el cumplimiento o incumplimiento por parte de los Estados de obligaciones jurídicas que se derivan de los DESC **será objeto de consideración en su dimensión individual o grupal y en situaciones específicas**, y no sólo en el cuadro de situaciones generales, como sucede en el procedimiento de examen de informes estatales.

El Protocolo brinda una nueva oportunidad para replantear la necesidad de que todo derecho humano sea justiciable, pues el Comité podrá expedirse en relación al accionar de los Estados en cada caso particular que le sea sometido. Y aunque el dictamen no sea vinculante para el Estado Parte la ratificación **implica un avance** y cabe valorar la coacción de carácter moral que tendrá en el debate político para hacer efectivo el derecho violado, pues **la batalla por el reconocimiento y protección de los DESC es una ardua lucha** que excede el aspecto normativo. Bien se considera que estará en la formación de los luchadores de los DESC hacer de este instrumento una herramienta útil para la eficacia de los derechos.

Sin duda, el anhelo de Justicia es inherente a la índole humana, y su realización progresa constantemente en la historia, pese a la terca resistencia de los derechos adquiridos. Por ello, cabe expresar que la problemática de los derechos humanos no debe transcurrir solamente por el meridiano de su identificación y formulación, sino que debe incorporar en ella como asegurar su vigencia para todos y en todo tiempo y lugar. El imperativo de superar la valla que impide el pleno goce de elementales derechos humanos **potenciará la lucha por la efectiva vigencia de esos derechos en el país de los argentinos.**