

Poder constituyente provincial, reelección y reelección indefinida

Breve y preliminar análisis de la reforma a la Constitución de la provincia de Formosa y una acotada mención de la reforma de la Constitución de la provincia de Santa Fe

por CARLOS D. LUQUE(*)

A FERNANDO ALFREDO UBIRÍA

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. – II. LAS CUESTIONES DE LA REELECCIÓN Y DE LA REELECCIÓN INDEFINIDA. – III. FORMOSA: UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PREVISIBLE. – IV. SANTA FE: UNA HISTÓRICA Y DESAPROVECHADA OPORTUNIDAD. – V. CONCLUSIÓN.

I. Introducción

Agradecido por la convocatoria, trataré de abordar muy brevemente la situación imperante en las provincias de Formosa y Santa Fe después de que ambas provincias hayan logrado la reforma del régimen electoral en sus constituciones. Quizá las reformas más esperadas de nuestro nivel constituyente subnacional de segundo grado.

El tema por tratar es convocante, o más, de vital importancia y estrechamente encadenado a los procesos constituyentes mencionados: la cuestión de la reelección o de las reelecciones, en lo que aquí interesa, de los poderes ejecutivos provinciales.

Así es que una de las provincias no tenía reelección inmediata (Santa Fe). Y la otra (Formosa) tuvo hasta hace unos meses reelección indefinida con la sensible particularidad, además, de que el actual gobernador de esa provincia es la misma persona que ejerce la primera magistratura local hace treinta años (1995-2025). “La cuestión de la reelección y mucho más de la reelección indefinida está en descubrir si la eternización, personalización y concentración del poder a través de sucesivas reelecciones constitucionalmente permitidas es beneficioso para el desarrollo sano, en palabras de la Corte, de la forma republicana de gobierno o por el contrario *erosiona* y es corrosiva con ella”⁽¹⁾.

El caso de Formosa nos interesa particularmente, como ya fue mencionado, porque allí estaba permitida la reelección indefinida del gobernador y, por esa determinante razón, los formoseños tienen en los cargos ejecutivos a la misma persona desde hace cuatro décadas (entre gobernación y vicegobernación); a esto hay que sumar la total

desidia de los poderes políticos nacionales que no actuaron durante todo este tiempo según el mandato constitucional de activar la garantía federal cuando se vulnerase la forma republicana de gobierno⁽²⁾. En el caso de Santa Fe, en cambio, la convención reformadora estaba ante una oportunidad o tenía la posibilidad de hacer una reforma constitucional realmente de vanguardia, moderna y con limitaciones claras y precisas a la acumulación y a la personalización del poder.

La hoja de ruta del trabajo que aquí se presenta es la siguiente; luego de la Introducción, abordaremos la cuestión de la reelección y de la reelección indefinida en la doctrina y en la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema (parte II). Desde la vuelta de la democracia, en 1983 y hasta 2016, se produjeron 36 reformas constitucionales provinciales, y en 27 de ellas se trató el tema de la reelección. Es por ello que existe pacífica opinión en la doctrina de que cada vez que hubo una reforma constitucional subnacional el motor fue la reelección de quien en ese momento gobernaba.

A continuación, repasaremos la previsible reforma formoseña (parte III) y, acto seguido, de manera bastante más breve, la reforma santafesina en aquellos cambios que creemos esenciales y que refieren específicamente a la parte del poder que se ha concentrado notablemente en el Poder Ejecutivo en el texto reformado (parte IV), para al final llegar a algunas opiniones conclusivas sobre estos dos procesos tan importantes para el derecho público provincial argentino (parte V).

El poder constituyente, y en este caso el poder constituyente provincial derivado, hace tiempo pasó de buscar calidad institucional y democrática como objetivos exclusivos y excluyentes a, casi obligatoriamente, fortalecer el poder.

II. Las cuestiones de la reelección y de la reelección indefinida

No toda reelección del Poder Ejecutivo es dañina o peligrosa *per se*, muy por el contrario, hay reelecciones o posibilidades de asumir otro período en el poder que están bien diseñadas y que, no pocas veces, funcionan bien. Eso nos lleva a afirmar que esas alternativas serían muy útiles en el diseño del poder del órgano ejecutivo y podrían ser un ejemplo para los poderes constituyentes de distintos grados o niveles que se activen en nuestro país.

El modelo y ejemplo en un país presidencialista y federal, al que nos queremos parecer por lo menos en teoría, pero que reconocemos que no es así en nuestra realidad institucional, lo tenemos en la Constitución de los Estados Unidos de América que en su Enmienda XXII prescribe: “Sección 1. Ninguna persona podrá ser elegida para el cargo de presidente más de dos veces, y ninguna persona que haya ocupado el cargo de Presidente, o ejercido como Presidente, durante más de dos años de un mandato para el que otra persona hubiera sido elegida como Presidente, será elegida para el cargo de Presidente más de una vez...”.

Esta norma –cuya redacción data de 1947, y su ratificación por los Estados necesarios es de 1951– es realmente superadora de todo lo que hay normado constitucionalmente en materia de reelección en la República Argentina. En los Estados Unidos los expresidentes Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama no pueden volver a presentarse como candidatos a presidente por haber ocupado

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *Reelección del vicepresidente como presidente de la República*, por GERMÁN J. BIDART CAMPOS, ED, 152-990; *El derecho “a elegir” y a “ser elegido” en el pacto de San José de Costa Rica y en el derecho interno*, por GERMÁN J. BIDART CAMPOS, ED, 153-1041; *La reelección presidencial y vicepresidencial*, por MARCELO BAZÁN LAZCANO, ED, 153-1045; *La reelección presidencial*, por GREGORIO BADENI, ED, 177-1022; *Reflexiones sobre la ley que introduce las internas o primarias abiertas*, por HERIBERTO VICENTE SAAVEDRA, ED, 198-1001; *Novedades políticas y electorales*, por ADRIANA TETTAMANTI DE RAMELLA, EDCO, 2007-385 *Representación política y contrato de mandato*, por SILVINA M. PAGLIOTTO, EDCO, 2011-555; *Proyecciones de la Ley Sáenz Peña*, por GREGORIO BADENI, ED, 249-617; *El rol de la observación electoral: hacia una ampliación del concepto de elecciones democráticas*, por JUAN MANUEL BUSTO, ED, 266-660; *Representación y participación política: un repaso sobre el camino de las elecciones primarias en la República Argentina*, por CARLOS D. LUQUE, EDCO, 2013-443; *La reelección como un supuesto derecho humano en el contexto latinoamericano*, por MARÍA VICTORIA GUERRICAGOITIA, ED, 289-1019; *San Juan, la Corte y las elecciones. Un caso para analizar a propósito de un fallo judicial*, por HÉCTOR PÉREZ BOURBON, El Derecho Constitucional, julio de 2023 - número 7; *La Corte Suprema, principios republicanos y las reelecciones indefinidas*, por MARCOS F. LEGUIZAMÓN, ED, 302-1151; *De Ulises, reelecciones, presupuestos mínimos electorales e institucionalidad: Los casos “San Juan” y “Tucumán” a la luz de la CSJN*, por JOSÉ M. PÉREZ CORTI, ED, 303; *Soberanía popular, forma republicana y federalismo. Nota al fallo “Confederación Frente Amplio Formoseño”*, por PEDRO A. CAMINOS, El Derecho Constitucional, mayo 2025 - Número 5. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(*) Doctor en Ciencias Jurídicas (Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica Argentina). Agradezco a Agustín Ortiz, estudiante de último año de la carrera de abogacía y becario de investigación de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste por los valiosos aportes efectuados para la realización de este trabajo.

(1) CSJN, “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo”, Fallos: 346:543 (2023).

(2) Artículo 5° de la Constitución Nacional: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

do el cargo dos veces, pero además el actual presidente, Donald Trump, tampoco puede presentarse para otro período como presidente de los Estados Unidos por estar cumpliendo su segundo mandato, a pesar de que dichos mandatos no han sido consecutivos.

Esta buena y positiva norma reeleccionista puede tener combinaciones un poco *más generosas*, pero a su vez moderadas, para el Poder Ejecutivo. Sin embargo, cuando estudiamos la reelección en nuestro país y en Latinoamérica, se advierte que el mecanismo funciona como sinónimo indiscutible de concentración del poder. La reelección o la reelección indefinida del Poder Ejecutivo diseñadas en nuestro país y particularmente en nuestras provincias desde el regreso de la democracia son textos ambiguos que siempre fortalecen la reelección de sus gobernantes como cuestión prioritaria.

A ello debe agregarse un antecedente a nivel nacional, la hoy abrogada constitución federal de 1949, que en su artículo 78 daba lugar a la reelección indefinida del presidente y vicepresidente de la nación: “El presidente y el vicepresidente duran en sus cargos seis años y pueden ser reelegidos”.

Pero la norma vigente que trata la cuestión de la reelección se introdujo en 1994 y es el artículo 90 de la Constitución Nacional que reza: “El Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”.

El problema de esta norma de la Constitución Nacional, replicada por las provincias, incluidos ambos Estados subnacionales cuyas reformas constitucionales examinamos, es su ambigüedad. Tal característica llevó a la hiperjudicialización de la redacción en casos que finalizaron en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, puede citarse como ejemplo de ello, entre otros, los casos “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” (Fallos: 336:1756), “Unión Cívica Radical de la Provincia de La Rioja y otro c/ La Rioja, Provincia de s/ amparo” (Fallos: 342:343), “Frente para la Victoria - Distrito Río Negro c/Provincia de Río Negro” (Fallos 342:287), “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/amparo” (Fallos: 346:543) y, también, “Partido de la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/amparo” (Fallos: 346:489).

Entonces el camino inverso a recorrer se torna muy difícil (la búsqueda irrenunciable por lograr institucionalidad plena), y mucho más cuando, por un lado, una provincia pequeña y lastimada institucionalmente como Formosa da un paso adelante, en consonancia con lo sostenido por la Corte Suprema⁽³⁾, para dejar atrás la reelección indefinida en su texto constitucional provincial, y por el otro, una de las provincias más pujantes de nuestro país, Santa Fe, implementa en 2025 la reelección de gobernador y vice que no tenía en su texto de 1962, pero lo hace simplemente copiando la reelección prevista en el artículo 90 de la Constitución Nacional.

Debemos tener en claro que el desarrollo o fortalecimiento de la democracia constitucional no se obtiene a través de gobiernos o gobernantes que se eternizan en el poder, o buscan hacerlo, sino por la calidad y buen funcionamiento de sus instituciones. La reelección –cualquiera de las que existen en nuestras constituciones subnacionales, pero mucho más la denominada “reelección indefinida”–, por regla, genera debilidad institucional, aumenta el nivel de la personalización en las decisiones de gobierno y, por supuesto, acarrea y aumenta más aún la ya peligrosamente enorme disposición de poder de los distintos poderes ejecutivos provinciales.

Según ha señalado Altavilla: “La permanencia en el cargo ejecutivo contribuye no solo a mantener el poder, sino además a ampliarlo y concentrarlo, tanto con respecto al control de la carrera política de los legisladores (provinciales y nacionales) (3), como sobre los recursos del estado provincial y, en muchos casos, la cooptación de los otros poderes estatales (como ser mayorías absolutas en el Poder Legislativo y una fuerte incidencia sobre el

Poder Judicial), fenómenos que se observan cuando hay una escasa alternancia en el poder”⁽⁴⁾.

En esta línea, el autor dice que “sobre todo en aquellas provincias con reelección indefinida, se observa una práctica desaparición de la oposición partidaria, la que, en el mejor de los casos, fue ocupada por líneas internas del partido oficialista. En aquellos casos donde se observa alternancia, la misma se produce dentro de las propias estructuras del partido oficialista, por acuerdo de cúpula o porque un delfín disputó exitosamente el poder local, o bien por el caso extremo de una intervención federal”⁽⁵⁾. Si –en cambio– existe la necesidad en algún momento de “alternancia” por mandato constitucional, esta ocurre con candidatos del mismo signo político del titular saliente del Poder Ejecutivo provincial y seguramente alguien de mucha confianza de este, incluso un familiar de quien ejerce el cargo (ya sea cónyuge, hermano, etc.), quien acaba siendo candidato sin que medien los acuerdos políticos partidarios propios del juego democrático⁽⁶⁾.

Todo esto que se narra ocurre hace más de tres décadas en casi la totalidad de las provincias argentinas (con la excepción de la Provincia de Mendoza, que es la única del país que no tiene reelección inmediata de ningún tipo) y también, aunque hace menos tiempo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pero la cuestión está lejos de terminar ahí; es más, el problema o uno de los problemas agravantes de este tipo de procesos es que, cuando se logra interrumpir o quebrar este nocivo círculo de concentración del poder, porque llega una fuerza distinta (o de distinto color político para ser más exactos), todo, generalmente, se repite.

La Constitución Nacional posee varios artículos que guardan una vinculación estrecha con la forma republicana de gobierno, los cuales han sido mencionados en reiteradas oportunidades por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al analizar cuestionamientos emparentados con la posibilidad de reelección⁽⁷⁾.

Por lo tanto, revisaremos breve y arbitrariamente alguno de los recientes conceptos jurisprudenciales de la Corte emparentados de manera directa con la necesidad del respeto al principio de alternancia en las funciones de gobierno, como así también la inconstitucionalidad de la denominada reelección indefinida por resultar violatoria del artículo 5° de la Constitución Nacional.

Si bien la Corte ha tenido bastante trabajo con la cuestión de las reelecciones provinciales en las últimas dos décadas por lo menos, aquí haremos referencia a los dos que, en mi opinión, redireccionan la cuestión de las reelecciones de los poderes ejecutivos provinciales, del federalismo y el respeto de las autonomías provinciales con respecto a la forma republicana de gobierno.

Y esto ocurre de una manera muy puntillosa y explicado de un modo muy interesante en dos casos, entre tantos otros, el primero –del cual mencionaremos algunos párrafos de lo resuelto por la Corte– es “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo”⁽⁸⁾, que se resolvió el 1° de junio de 2023. Y, el segundo –que es de una importancia histórica, pues en esta sentencia la Corte se ha puesto el traje de garante federal en lo atinente a la cuestión de la reelección indefinida del Poder Ejecutivo provincial como norma violatoria de la forma republicana de gobierno– es “Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/ amparo”⁽⁹⁾, resuelto el 19 de diciembre de 2024 ya con la ley que declaraba la necesidad de la reforma total de la Constitución de la provincia de Formosa promulgada.

En el caso “Evolución Liberal” de 2023 y, particularmente, en el voto del juez Rosenkrantz, lo interesante es que reconducen con mucha rigidez la cuestión del

(4) Altavilla, Cristian, “La reelección en el derecho público provincial”, *Revista de la Facultad*, Vol. VIII, N.º 1, Nueva Serie II, 2017, p. 125.

(5) Ídem.

(6) El ejemplo más actual se da en mi provincia, Corrientes, donde después de gobernar 8 años y no tener más reelecciones el actual y saliente gobernador, Gustavo Valdés, le deja su lugar a partir del 10 de diciembre de 2025 a su hermano menor, el gobernador electo, Juan Pablo Valdés.

(7) CSJN, “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo”, sentencia del 01/06/2023 (Fallos: 346:543).

(8) Ídem.

(9) CSJN, “Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/ amparo”, sentencia del 19 de diciembre de 2024 (Fallos: 347:2044).

(3) CSJN, “Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/ amparo”, sentencia del 19 de diciembre de 2024 (Fallos: 347:2044).

respeto a la forma republicana de gobierno por sobre el federalismo.

Dijo la Corte Suprema: “la Constitución Nacional sujeta la autonomía provincial al aseguramiento del sistema representativo y republicano (‘Unión Cívica Radical de la Provincia de Santa Cruz’, considerando 8° del voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti y considerando 10 del voto del juez Rosatti). En los términos del artículo 5° del texto constitucional nacional, el gobierno federal es el garante del goce y ejercicio de las instituciones provinciales y esta Corte Suprema es la responsable de asegurar el cumplimiento del orden institucional establecido”⁽¹⁰⁾.

Ya refiriéndose al instituto de la reelección, Rosenkrantz dijo: “Lo medular de la cuestión radica, entonces, en precisar en qué punto el número de reelecciones que una provincia decide permitir para sus más altas autoridades impone un costo inaceptablemente alto a los valores que encarna el sistema republicano y, en consecuencia, transgrede la manda del artículo 5° de la Constitución Nacional”⁽¹¹⁾. Se añade en el mismo voto concurrente: “Que, en este sentido, esta Corte ha manifestado que ‘la vigencia del sistema republicano consagrado en los artículos 1° y 5° de la Constitución Nacional presupone de manera primordial la periodicidad y renovación de las autoridades’ y ha subrayado con claridad ‘la virtud republicana de desalentar la posibilidad de perpetuación en el poder’ [...]”⁽¹²⁾.

En el caso “Frente Amplio Formoseño” resuelto, como tenemos dicho, en diciembre de 2024, los demandantes le habían pedido a la Corte que declarara la inconstitucionalidad del hoy ya antiguo artículo 132 de la Constitución de la provincia de Formosa, por cuanto habilitó la octava candidatura del actual titular del Poder Ejecutivo provincial, Gildo Insfrán, a gobernador (para el período que va desde el 10 de diciembre de 2023 y al 10 de diciembre de 2027). En la demanda, sostuvieron que la norma cuestionada violaba la Constitución Nacional (artículos 1° y 5°) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23).

De ese modo, la Corte hizo lugar, en parte, a lo solicitado por la actora y declaró la inconstitucionalidad del artículo 132 de la vieja Constitución formoseña, que habilitaba la reelección indefinida⁽¹³⁾. Señaló, además, “[q]ue es doctrina de esta Corte que la posibilidad de que una persona pueda ser electa durante un número indefinido de períodos consecutivos alternando cargos resulta de difícil consonancia con la pauta republicana del artículo 5° de la Constitución Nacional (Fallos: 346:543 ‘Evolución Liberal’ considerando 7° y todas sus citas). Bajo ese prisma debe ser examinado el texto del artículo 132 de la Constitución formoseña. La claridad del constituyente provincial para habilitar reelecciones indefinidas exacerba la necesidad de fijar el alcance del artículo 5° de la Constitución Nacional”⁽¹⁴⁾.

La Corte agregó, asimismo, “[q]ue, proyectados los términos del debate precedente al caso formoseño, se erigen como límites de la discusión los siguientes extremos: la proscripción de un candidato como resultado de su imposibilidad de competir ilimitadamente, por un lado, y la personalización del poder, por el otro. Se trata de extremos igualmente corrosivos de la forma de gobierno republicana y democrática [...] Esta Corte entiende que hay proscripción cuando se impide a un partido político presentarse como oferta electoral, pero no cuando a una persona candidata se le limita la cantidad de ocasiones continuadas o sucesivas en las que puede postularse”⁽¹⁵⁾.

Por su parte, el juez Rosenkrantz en su voto concurrente sostuvo: “Que las reelecciones sucesivas de los funcionarios que ocupan los más altos cargos provinciales como los de gobernador y vicegobernador producen una erosión significativa del principio de la separación de poderes y, por ello, del sistema que establece la Constitución. Así, por ejemplo, la independencia judicial –principio fundamental de la estructura republicana (doctrina de Fallos: 322:1253 y Fallos: 340:257; 343:1096 y 343:1457, votos del juez Rosenkrantz; entre otros)– requiere mandatos li-

mitados en el tiempo de los poderes políticos y el descalce de dichos mandatos con el de los magistrados del Poder Judicial que deben controlar la constitucionalidad de los actos de quienes conducen los destinos públicos pues, de otro modo, quienes ejercen el poder ininterrumpidamente tendrán un amplio control político respecto de los funcionarios que intervienen en los procedimientos de designación, enjuiciamiento y eventual remoción de los jueces, problema que se reproduce respecto de otros órganos de contralor del poder político”⁽¹⁶⁾.

En tal sentido, añadió: “No existe duda de que habilitar a que una persona se desempeñe esa cantidad de años de manera ininterrumpida en los más altos cargos provinciales [8 años como vicegobernador de la provincia de Formosa desde 1987 hasta 1995, luego 32 años como gobernador de la misma consecutivamente entre el año 1995 hasta el año 2027] impone un costo intolerablemente alto al sistema republicano, por cuanto la falta de renovación en el poder facilita el surgimiento de prácticas autoritarias de su ejercicio e imposibilita que la política democrática se desarrolle sanamente”⁽¹⁷⁾.

Juan Bautista Alberdi, según señala Rosenkrantz en su voto en la causa “Evolución Liberal”, ya advertía que la “ausencia de una prohibición absoluta y manifestaba que la reelección ‘desnaturaliza el gobierno republicano, pues de algún modo introduce tácitamente algo de los gobiernos monárquicos, es decir, de la perpetuidad del poder en manos de un mismo gobernante. Admitir la reelección indefinida, es cambiar la forma de gobierno. Es una revolución sin ruido, hecha por la misma ley fundamental’ (‘Reelecciones presidenciales’, en Obras Selectas, T. V, página 326)”⁽¹⁸⁾.

III. Formosa: una reforma constitucional previsible

La reforma constitucional de la provincia de Formosa fue sancionada el 5 de septiembre de 2025. Si bien es cierto que, “[e]n Argentina, cuando escuchamos la expresión ‘reelección indefinida del gobernador’, solemos tender, mentalmente, la mirada hacia la provincia de Formosa”⁽¹⁹⁾, después de la actual reforma nos encontramos, además, con una superabundante cantidad de normas modificadas (hablamos de 120 de un total de 220 artículos existentes en la ya reformada Constitución) que –como veremos– reconocen derechos individuales, colectivos, de tercera generación y hasta de cuarta generación, divididos en las dos primeras partes de la Constitución, “declaraciones derechos y garantías” y “régimenes específicos”.

En relación con el proceso previo, en el mes de octubre de 2024, el Poder Legislativo de la provincia de Formosa, en su carácter de cuerpo preconstituyente, sancionó la ley provincial N.º 1736 que declaró “la necesidad de la reforma total de la Constitución Provincial (artículos 1º a 189), con los alcances y objetivos que establece la presente ley” (art. 1º).

La mencionada ley trata muy vagamente el punto que tendría que incluir una modificación de una reelección indefinida en un par de artículos. Así, el artículo 2º, inciso a) de la Ley provincial N.º 1736 ordenó a los convencionales: “Afianzar el sistema representativo, republicano y democrático, previendo nuevas regulaciones sobre los derechos políticos a elegir y ser elegidos”. Por su parte, el artículo 2º de la ley provincial 1736 establece: “La reforma no podrá limitar [...] la autonomía de la Provincia ni el sistema de gobierno republicano, representativo y democrático”. Eso es todo lo que la ley que declaró la necesidad de la reforma constitucional provincial dice sobre la derogación de la reelección indefinida de gobernador y vicegobernador y el debate principal se dio en el marco de la convención constituyente.

La historia de la reelección indefinida en Formosa comenzó con la reforma constitucional del año 2003, que modificó el texto constitucional original de 1957. La reforma del año 2003 llegó en el momento en el que terminaba su segundo mandato como gobernador Gildo Insfrán (fue vicegobernador desde 1987 hasta 1995 y gobernador de la Provincia desde 1995 hasta el año 2003). El único

(10) CSJN, “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo”, considerando 6° de la sentencia.

(11) Ídem, considerando 5° del voto del juez Rosenkrantz.

(12) Ídem, considerando 11° del voto del juez Rosenkrantz.

(13) CSJN, “Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/ amparo”, considerando 5° de la sentencia.

(14) Ídem, considerando 6° de la sentencia.

(15) Ídem, considerandos 10 y 11 de la sentencia.

(16) Ídem, considerando 8° del voto del juez Rosenkrantz.

(17) Ídem, considerando 10° del voto del juez Rosenkrantz.

(18) CSJN, “Evolución Liberal y otro c/ San Juan, Provincia de s/ amparo”, considerando 13 del voto del juez Rosenkrantz.

(19) Sacristán, Estela, “Reelección indefinida de gobernadores y experiencia estadual estadounidense”, *Revista de Derecho Administrativo*, 153, Abeledo Perrot, 2024, p. 100.

motivo que tuvo la reforma constitucional de 2003 fue agregar en su texto la reelección indefinida del gobernador, cuestión que se normó en el artículo 132 que decía lo siguiente: “El Gobernador y el Vicegobernador durarán cuatro años en el ejercicio de sus cargos, y podrán ser reelectos”. Esta redacción del año 2003 es la que permitió que una misma persona ocupe el cargo de gobernador desde el año 1995 hasta la actualidad, es decir, una misma persona fue por más de tres décadas el titular del Poder Ejecutivo provincial. Tal artículo, como se señaló, fue declarado inconstitucional por la Corte en el ya mencionado caso “Confederación Frente Amplio Formoseño” del año 2024⁽²⁰⁾.

Luego de la reforma constitucional del año 2025, el artículo 132 se modificó y en su lugar hoy tenemos el más benévolo artículo 156 de la Constitución provincial que establece: “El Gobernador y el Vicegobernador duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos, o se han sucedido recíprocamente, no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período”.

Parece razonable agregar el espíritu e intención del constituyente reformador formoseño que, en este punto, adoptó una redacción semejante a la del artículo 90 de la Constitución Nacional⁽²¹⁾. El convencional justicialista Rodrigo Vera fue el miembro informante de la mayoría quien expuso acerca de las modificaciones que se hicieron en el artículo y señaló: “Esta reforma entra en el mismo cuadro de los tres pilares que hicimos todas las reformas: cumplir con la palabra empeñada, reafirmar la autonomía provincial y defender la soberanía del voto popular. Antes del fallo de la Corte el gobernador envió un proyecto de necesidad de reforma de la Constitución. Es decir que Formosa ya había tomado la decisión de modificar los derechos políticos de elegir y ser elegidos. Cuando salió el fallo no cambió nada, porque la misma Corte reconoció que tiene un límite que es este recinto, que representa la voluntad soberana del pueblo formoseño”⁽²²⁾.

La cuarta cláusula transitoria de la nueva Constitución dispone: “el mandato del Gobernador y Vicegobernador en ejercicio, al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período”. Al respecto, durante el debate, Rodrigo Vera sostuvo: “Esto lo hacen todas las Convenciones Constituyentes que modifican los plazos de los poderes ejecutivos, empezando por la Constitución Nacional. La de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la de la provincia de Buenos Aires cuando modificó los mandatos del Gobernador y Vicegobernador, la del Chaco, Chubut, Entre Ríos y La Pampa; lo mismo podemos decir de Salta y de la provincia de Santiago del Estero. No estamos haciendo nada nuevo, ni a la medida de nadie. Jujuy y Tucumán establecieron que los primeros mandatos se cuentan a partir del siguiente período, no desde el actual sino desde el próximo. Nosotros tomamos el modelo nacional, que es el que rige en la mayoría de las provincias”⁽²³⁾.

Finalmente, como se comentó, comparto una síntesis de la estructura actual y renovada de todo lo modificado o agregado a la Constitución de la Provincia de Formosa con la reforma operada en el año 2025:

(20) CSJN, “Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/ amparo”, sentencia del 19 de diciembre de 2024 (Fallos: 347:2044).

(21) Honorable Convención Constituyente de Formosa, décima tercera sesión plenaria: <https://www.youtube.com/live/9qZb5IzKJU?si=dnITZhprJVdIVRZ3> (consultado 12/3/2026). Según se ha señalado: “el bloque radical propuso cambios al artículo 132, referido a la reelección del Gobernador y el Vicegobernador. La modificación introduce un límite a la reelección o sucesión recíproca, permitiendo un solo período consecutivo y exigiendo un intervalo de un mandato completo para volver a ocupar cualquiera de los dos cargos. La nueva redacción adopta el mismo criterio establecido en el artículo 90 de la Constitución Nacional. El artículo fue aprobado por el bloque Justicialista y Nuevo País”, Lapacho Canal 11, “Igualdad de género, protección digital y límites a la reelección: las últimas reformas de la Convención de Formosa”, disponible en: <https://lapachocanal11.com.ar/igualdad-de-genero-proteccion-digital-y-limites-a-la-reeleccion-las-ultimas-reformas-de-la-convencion-de-formosa/> (consultado 12/3/2026). En la nota se leen las transcripciones del debate que se tomaron en este trabajo.

(22) Honorable Convención Constituyente de Formosa, décima tercera sesión plenaria: <https://www.youtube.com/live/9qZb5IzKJU?si=dnITZhprJVdIVRZ3> (consultado 12/3/2026). La transcripción se lee en: Lapacho Canal 11, “Igualdad de género, protección...”.

(23) Ídem.

Constitución de la Provincia de Formosa (2025)
Primera parte: declaraciones, derechos y garantías
La primera parte de la Constitución de Formosa 2025 (arts. 1 a 43, Capítulo Único) amplía la de 2003 (arts. 1-38), con 5 artículos nuevos y 9 modificados (14 disposiciones afectadas). Introduce el <i>habeas data</i> (art. 28), derecho a la paz social (art. 33), igualdad de género reforzada (art. 12), símbolos provinciales (art. 3), Preámbulo interpretativo (art. 6), derechos de víctimas (art. 26) y límites a intervenciones federales (art. 38). La reestructuración en un capítulo único mejora la claridad, alineándose con estándares internacionales y fortaleciendo equidad e inclusión.
Segunda parte: regímenes específicos
Capítulo primero: régimen social y desarrollo humano Este capítulo (arts. 44-61) reubica el Régimen Social de 2003 (arts. 68-86), con 4 artículos nuevos y 6 modificados (10 disposiciones afectadas). Reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos (art. 45), derechos de juventudes (art. 46), inclusión de personas con discapacidad (art. 48), y refuerza la igualdad de género (art. 49). La salud incluye cuidados paliativos (art. 51). La reubicación mejora la coherencia y se alinea con estándares internacionales (Convención sobre los Derechos del Niño, CEDAW).
Capítulo segundo: régimen cultural y educativo Los arts. 62 a 71 reformulan los arts. 92 a 99 de 2003, dividiendo el antiguo art. 92 en dos y modificando 4 (5 disposiciones afectadas). Declara la educación “cuestión de Estado” (art. 64), obligatoria desde los 5 años, con gratuidad, inclusión digital, perspectiva de género y educación sexual integral (art. 67). La cultura promueve industrias culturales y memoria histórica (art. 63), garantizando la educación intercultural bilingüe.
Capítulo tercero: régimen de ciencia y tecnología Arts. 72 a 78 fusionan los capítulos de Ciencia y Tecnología (arts. 100 y 101) y Comunicación Social (art. 102) de 2003, con 5 artículos nuevos y 2 modificados (7 disposiciones afectadas). Introduce soberanía tecnológica, inclusión digital, no discriminación algorítmica (art. 76), derechos digitales (art. 75), protección digital para menores (art. 74), y <i>habeas data</i> genético (art. 77).
Capítulo cuarto: régimen ambiental y recursos naturales El Capítulo Cuarto de la Segunda Parte de la Constitución de Formosa de 2025 (arts. 79-89) consolida y amplía disposiciones ambientales dispersas en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de 2003 (arts. 46, 48, 49, 50, 52 y 53), con 6 artículos nuevos y 5 modificados. Consagra el derecho a un ambiente sano (art. 79), sostenibilidad hídrica (art. 80), y medidas contra el cambio climático (art. 81). Reafirma el dominio provincial sobre recursos como el Bañado La Estrella (art. 84, ex art. 48) y regula bosques (art. 85, ex art. 49) y aguas (art. 88, ex art. 53). Se prohíben pruebas nucleares y desechos radiactivos (art. 79). La creación de un capítulo específico, alineado con la Ley General del Ambiente y tratados internacionales (Acuerdo de París), fortalece la protección ambiental, la soberanía sobre recursos, y la equidad territorial.
Capítulo quinto: régimen financiero y tributario Los arts. 90 a 103 reformulan los arts. 54-67 de 2003, con 2 artículos nuevos y 4 modificados (6 disposiciones afectadas). Introduce equilibrio fiscal y límites a la deuda pública (art. 95), fusiona fondos estratégicos (art. 93), y mantiene equidad tributaria (art. 90) y prohibición de ceder derechos impositivos (art. 100).
Capítulo sexto: régimen económico y productivo Los arts. 104-115 reformulan los arts. 39 a 45, 47 y 51 de 2003, con 3 artículos nuevos y 5 modificados (8 disposiciones afectadas). Introduce la función social del capital (art. 104), derechos de consumidores (art. 106), soberanía alimentaria (art. 107), y promueve economía del conocimiento y diversificación energética (art. 110).
Capítulo séptimo: régimen de seguridad pública Los arts. 116, 117 y 118 conforman un nuevo capítulo. Se define la seguridad como construcción colectiva (art. 116), promueve policía de cercanía y equidad territorial (art. 117), y designa a la Policía como eje regulado por ley (art. 118).
Capítulo octavo: régimen electoral y derechos políticos Los arts. 119 a 123 reformulan los arts. 187 a 189 de 2003, con 2 artículos nuevos (2 disposiciones afectadas). Se introduce paridad de género en candidaturas (art. 122) y se reconoce a partidos políticos como esenciales (art. 123). La reubicación mejora la coherencia estructural.
Tercera parte: política administrativa
Los arts. 124-129 reformulan los arts. 87-91 de 2003, con 1 artículo nuevo y 1 modificado (2 disposiciones afectadas). Introduce un régimen jubilatorio para cargos electivos (art. 129) y actualiza “sexos” por “género” en empleos públicos (art. 126).
Cuarta parte: Poder Legislativo
Capítulo segundo: atribuciones y deberes Se reformulan los arts. 120 y 121 de 2003, mediante los actuales arts. 147 y 148 con 1 inciso modificado (1 disposición afectada), sobre autorización de empréstitos (art. 147, inc. 4).
Quinta parte: Poder Ejecutivo
Capítulo primero: naturaleza y duración Los arts. 154 a 165 reformulan los arts. 130 a 141 de 2003, con 2 artículos modificados (2 disposiciones afectadas). Se limita la reelección consecutiva (art. 156) y se aclara sucesión en acefalía (art. 159).

Sexta parte: Poder Judicial
Capítulos primero y segundo: disposiciones generales y organización Los arts. 172 a 181 reformulan los arts. 163-169 de 2003, con 4 artículos nuevos y 3 modificados (7 disposiciones afectadas). Introduce justicia como emanada del pueblo (art. 172), Ministerio Público autónomo (arts. 177-178), límite de edad para jueces (art. 176), y aumento del Superior Tribunal a cinco miembros con paridad de género (art. 174).
Capítulo tercero: atribuciones y deberes Los arts. 182-186 reformulan los arts. 170-174 de 2003, con 1 cláusula nueva (art. 183) sobre acceso a la justicia y oralidad.
Capítulo cuarto: Tribunal Electoral Permanente Los arts. 187 a 189, conforman un nuevo capítulo en el que se crea el Tribunal Electoral Permanente con tres miembros, inmunidades, y jurisdicción electoral (arts. 187-189).
Séptima parte: Consejo de la Magistratura, jurado de enjuiciamiento y juicio político
Capítulo primero: Consejo de la Magistratura Se constitucionaliza el Consejo de la Magistratura mediante el art. 190.
Octava parte: organismos de contralor y defensa de los derechos
Capítulo segundo: Tribunal de Cuentas Los arts. 202 y 203 reformulan los arts. 150 y 151 de 2003, con 1 artículo modificado (art. 202) sobre mandato de 8 años con reelección.
Cláusulas transitorias Por último, el total de las 88 disposiciones reformadas e incorporadas a la vigente Constitución formoseña se completan con las cuatro cláusulas transitorias agregadas a su texto. La 1ª amplía su símil anterior señalando que, en lo relativo a la jura de la Constitución por parte de los funcionarios, la misma deberá darse dentro de los 30 días siguientes a su entrada en vigencia; la 2ª trata lo concerniente a cómo seguirán las funciones de las autoridades actuales hasta tanto se sancione la ley que reglamente la organización del Ministerio Público; la 3ª determina la nueva aplicación de los períodos que refieren al Tribunal de Cuentas; la 4ª, como vimos, refiere a que se considerará como primer período los mandatos del gobernador y vice, a partir de la sanción de esta reforma.

Era muy previsible este aumento desmedido y totalmente exagerado de la norma constitucional, en una provincia argentina que hace mucho tiene una simple “constitución promesa” y que la decora como un catálogo de ilusiones. Por otra parte, entendemos que, si bien se cumplió con lo solicitado por la Corte en “Frente Amplio Formoseño”, es decir, se dejó atrás la reelección indefinida del gobernador y vice, también se dejó incólume la estructura del poder provincial que natural y generalmente hace que todo ese ambicioso catálogo de derechos reconocidos constitucionalmente rara vez se cumplan si la estructura del poder de la misma constitución permanece inalterada o a veces hasta aumentada.

IV. Santa Fe: una histórica y desaprovechada oportunidad

La muy esperada reforma a la Constitución santafesina (conocida como “La Reforma”) tenía varios aspectos relevantes para actualizar y modificar. Santa Fe y sus actores constituyentes, sin duda, estaban ante una oportunidad histórica de dejar plasmada una Constitución moderna que guiase principalmente a las provincias argentinas en el futuro y también de algún modo posiblemente de sentar algunas bases para una futura reforma constitucional a nivel federal.

Aquí repasaré uno de los temas que dejan, al final del día y con la reforma ya plasmada, un saldo que en mi opinión es o podría ser muy negativo. El tema que se tratará entonces es el referido a la admisión de la reelección del gobernador que, como sabemos, en la Constitución de Santa Fe de 1962 no existía.

La reelección que Santa Fe no tenía es un tema de extremo interés por sus potenciales consecuencias, pero –como se explicó y analizó– la reelección no tiene por qué ser nociva por el solo hecho de existir. El problema es que la reforma litoraleña acudió a la mencionada “tradicional” ambigua e hiperjudicializada norma reeleccionista que está en la Constitución Nacional y en la mayoría de las constituciones provinciales y de la CABA reformadas y creadas (CABA) luego de 1994. Con todo el bagaje y los antecedentes que tiene la fórmula impuesta en Santa Fe por la bancada mayoritaria se pudo haber hecho un esfuerzo que demuestre ejemplaridad en un tema tan pero tan sensible institucionalmente.

La historia de la reforma comenzó con la ley que declaró la necesidad de la reforma, es decir, la Ley N.º 14384 de diciembre de 2024, en cuyo artículo 2º disponía, entre otras cosas, la modificación del viejo artículo 64 que no

preveía reelección alguna. En particular, el legislador sostuvo en la mencionada norma que la convención iba “...a establecer los alcances de la reelección para los cargos de Gobernador y Vicegobernador...”. Esa referencia preconstituyente se terminó convirtiendo en el actual artículo 99 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe ya vigente, que establece: “El gobernador y vicegobernador duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y pueden ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un período consecutivo. Si han sido reelegidos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos nuevamente para ninguno de esos cargos sin el intervalo de un período”.

El texto aprobado coincide con el dictamen de mayoría presentado en la convención por el Bloque oficialista “Unidos” que responde al actual gobernador de la Provincia, Maximiliano Pullaro. Es muy interesante ver los matices que se produjeron en la convención y cuál fue la intención de los convencionales reformadores y no solo de la mayoría que finalmente prevaleció. Es importante aclarar, como veremos, que las opciones presentadas por la oposición han sido sin duda alguna superadoras de la norma finalmente aprobada.

Así, por ejemplo, la bancada de “Más para Santa Fe” apoyaba la reelección, pero en estos términos en las palabras del convencional Borla: “la verdad, nosotros fuimos un poco más allá al plantear que con una sola palabra, que creo que significaba mucho, la reelección por un período más, pero solamente por ese período consecutivo y no poder más ocupar esa categoría o ese cargo”⁽²⁴⁾. Ese fue el matiz original de la bancada de pertenencia peronista que después terminó apoyando el dictamen de la mayoría oficialista.

También vemos interesante la posición del bloque de “La Libertad Avanza” que no acompañó el dictamen mayoritario, voto en contra del proyecto de mayoría y justificó su posición en estos términos, en la voz de su miembro informante, el convencional Peyrano: “Nos hubiera gustado que nos acompañaran en los límites y restricciones que planteamos a la facultad del Poder Ejecutivo, esto no sucedió así, todo lo contrario. En primer lugar, con respecto a la posibilidad de reelección, nuestro dictamen plantea claramente la posibilidad de reelección, pero por un solo mandato, por un período. No hacía falta ampliar esto a un nuevo mandato si se diera luego de un período que no fuera elegido el gobernador. Creemos que allí había coincidencia con algún otro bloque de la oposición. Lamentablemente, no fuimos acompañados en esta idea y entendemos que, en el caso de aprobarse la reelección, debería haber sido por un solo y único mandato”⁽²⁵⁾.

Como podemos ver aquí en apretada síntesis y con más amplitud en el citado libro de sesiones de la reforma constitucional de Santa Fe, la reelección de gobernador y vicegobernador propuesta por la mayoría no solo fue votada favorablemente por 52 convencionales reformadores, sino que además 10 convencionales más que votaron en contra de “esta” reelección estaban a favor del instituto con otra fórmula para el texto. De modo que en Santa Fe la reelección del Poder Ejecutivo estuvo muy cerca de ser votada por unanimidad.

Queda muy claro que el actual gobernador de Santa Fe después de esta reforma donde logró imponer su propia reelección, donde además tiene mayoría legislativa hasta el final de su mandato y también logro introducir en el texto reformado en la convención el Consejo de elección de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público (institución ya de por sí de extraño diseño que además su estructura se reglamentará con una ley de la legislatura oficialista que mencionábamos) queda muy cerca de poder ejercer una “republicana suma del poder público” con todo lo que tiene de contradictoria la frase en sí misma, porque o es una cosa o es la otra. En definitiva, estamos ante un extraño e innecesario híbrido que nos ofrenda una vez más el derecho público provincial argentino.

Pero además, y por otra parte, no es una cuestión favorable solamente del actual partido gobernante, aunque así lo parezca, tenemos que visualizar que una Constitución que tiene esta redacción favorecerá sin duda a todos los

[24] Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, *Libro de Sesiones. La Reforma*, 2025, disponible en: https://www.santafe.gob.ar/ms/reforma-constitucion/wp-content/uploads/sites/86/2025/10/LIBRO-DE-SESIONES_REFORMA.pdf (consultado 9/3/2026), p. 234.

[25] Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, *Libro de Sesiones...*, pp. 236-237.

poderes ejecutivos futuros, o la mayoría, estamos finalmente ante un peligroso cheque en blanco.

V. Conclusiones

Como advierte Gargarella, en los procesos reformadores provinciales prácticamente ocurrió lo mismo que en el constitucionalismo latinoamericano en el último siglo, y si bien considera “saludable que las constituciones latinoamericanas hayan sido pioneras en materia de derechos sociales, culturales, multiculturales y derechos humanos”, a la vez ha alertado “sobre el hecho de que esas reformas no se habían acompañado de cambios acordes en la organización del poder”⁽²⁶⁾. Según explica, “[d]emocratizar el poder es lo contrario a tener un presidente fuerte: si uno quiere democratizar el poder es porque quiere horizontalizarlo, disolverlo más entre la ciudadanía, no concentrarlo”⁽²⁷⁾.

Es justamente por esto que creo que ambas reformas, por las cuestiones ya analizadas, son simplemente parches que no desconcentran la dinámica del poder de estas dos provincias. El problema es que, si bien se podía esperar algo así de una provincia y una Constitución que realmente nunca han descollado por tener una tradición de respeto

[26] Castro, Cristina, “‘Petro usa lo que escribo para avalar lo que rechazo’, Roberto Gargarella, el jurista citado para la Constituyente, habla con SEMANA”, *Semana*, Edición N.º 2259, 26 de octubre de 2025, disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/pe-tro-usa-lo-que-escribo-para-avalar-lo-que-rechazo-roberto-gargarella-el-jurista-citado-para-la-constituyente-habla-con-semana/202500/> (fecha de consulta 9/3/2026).
[27] Ídem.

hacia la institucionalidad como Formosa, y de hecho explicamos dicha previsibilidad, esperábamos otros reflejos y resultados de la reforma de Santa Fe que provenía de otra tradición.

Según ha dicho Rosenkrantz en el fallo “Confederación Frente Amplio Formoseño”: “Esta experiencia de nuestra comunidad política marca el deber de todos los ciudadanos y poderes respetuosos de la Constitución de evitar la consolidación de procesos que llevan al resquebrajamiento del sistema republicano y, finalmente, a su naufragio”⁽²⁸⁾. La reelección vernácula en general y con todos los problemas que acarrea sigue gozando de buena salud, y la personalización del poder se mantiene vigorosamente vigente en el derecho constitucional argentino como creo que, en este breve, nocional e ilustrativo relato de la institución “reelección” ha quedado demostrado.

VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - ESTADO NACIONAL - CONSTITUCIONES PROVINCIALES - PODER EJECUTIVO - DERECHO POLÍTICO - ELECCIONES - PARTIDOS POLÍTICOS - DERECHO COMPARADO - PODER LEGISLATIVO - DERECHOS HUMANOS - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - TRATADOS INTERNACIONALES - ORGANISMOS INTERNACIONALES - LEY PROVINCIAL - MUNICIPALIDADES - MEDIDAS CAUTELARES

[28] CSJN, “Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/ amparo”, considerando 12º del voto del juez Rosenkrantz.