

Prólogo

por CARMEN FONTÁN^(*)

En su libro *Elementos del Derecho Público Provincial para la República Argentina*, Juan Bautista Alberdi diseñaba la estructura constitucional y las competencias del gobierno de las provincias. En esas páginas, advertía que será muy difícil comprender el sistema constitucional que se ofrecía para la provincia de Mendoza, si antes no se tomaba en cuenta la exposición de las bases y los principios sobre los cuales fue concebido: “Este trabajo que al parecer interesa solo a régimen provincial, forma la porción mas interesante del sistema constitucional de toda la República [...] No es otro este estudio que el de los elementos del derecho público de Provincia, materia que en la confederación argentina no ha sido hasta aquí objeto de estudio especial por una razón mui fácil de comprenderse”⁽¹⁾.

Y concluía, en la introducción de su libro, “[y] sin embargo de que hace años que ese país se dice rejido por el sistema federal, no solo ha carecido de una constitución federativa para todo él, sino que el mismo derecho público de provincia ha tenido apenas una existencia de hecho, instintiva, reducida a leyes sueltas de carácter fundamental o constitucional [...] Conocer y fijar de un modo práctico lo que es del dominio del derecho provincial, y lo que corresponde al derecho de la confederación toda; establecer con claridad material la línea de división que separa lo provincial de lo nacional, es dar el paso mas grande ácia la organización del gobierno común y del gobierno de cada provincia”⁽²⁾.

Es tal la trascendencia que Alberdi reconocía al derecho público provincial, que cuando analizaba las nociones elementales de esta rama del derecho afirmaba: “Pero como no es discrecional o arbitraria la porción de poder o derecho que las provincias delegan al Estado compuesto de todas ellas, importa conocer cuáles son las reglas que determinan la naturaleza, facultad, objetos y estension de ese poder delegado y excepcional. Estas reglas se derivan de la necesidad que tienen las provincias de formar y componer un solo Estado para el gobierno y administración de ciertos objetos y ramos, que no podrían conducir aislada y parcialmente sino con daño y menoscabo de cada una”⁽³⁾.

Así concibió un constitucionalismo nacional acompañado por un constitucionalismo provincial con reglas y principios claros y sencillos, que permitieran conseguir la organización local y la organización general de la República. De tal manera que el derecho público provincial argentino tiene su origen en la peculiaridad histórico-institucional de cada provincia y en la necesidad política de ordenar jurídicamente sus instituciones, siempre dentro del plexo axiológico de la Federación.

A lo largo de nuestra historia existieron varios ciclos constitucionales provinciales⁽⁴⁾, antes y después de la sanción de la Constitución Nacional de 1853 que, como el hilo de Ariadna, suelen desenredarse en distintas clasificaciones:

1) Antes de la sanción de la Constitución histórica de 1853: la experiencia de la Constitución de la República Federal de Tucumán de 1820, firmada por Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero; un ejemplo similar encontramos en “Los pueblos unidos de Cuyo” (1821), unión integrada por Mendoza, San Juan y San Luis; y Salta y Jujuy también en el mismo año. Individualmente, lo hicieron Santa Fe (1819); Córdoba y Corrientes (1821); Entre Ríos en 1822. Catamarca, ya separada de Tucumán, dictó su Constitución en 1823. San Juan separada de Mendoza y San Luis sancionaron su norma de base en 1830, en el mismo año lo hizo Jujuy y dos años más tarde San Luis.

2) Después de la sanción de la Constitución de 1853: Esta etapa del constitucionalismo provincial se caracterizó por seguir el modelo de la Constitución federal.

Conforme lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución Nacional, el Congreso con sede en Paraná sancionó el 1.º de diciembre de 1854 la Ley N.º 9, por la que se fijaba un plazo de ocho meses para que cada una de las provincias dictara para sí una constitución, bajo el sistema representativo republicano, las que deberían ser revisadas en las próximas sesiones del congreso. Así, la Constitución de Tucumán de 1856 fue aprobada sin discusión el 19 de marzo de ese año. Después de su sanción por la sala de representantes, fue remitida para su examen al Congreso de la Confederación, el que por ley del 6 de septiembre de 1856 prestó su aprobación, con excepción del art. 18, último párrafo, que excluía de la calidad de electores a los hijos de familia y a los jornaleros.

3) La etapa del constitucionalismo social: en este periodo, se destaca la Constitución de Tucumán de 1907 que, en su artículo 34, dispuso: “La Legislatura reglamentará el trabajo y la salubridad en las fábricas y especialmente el trabajo de las mujeres y de los niños”. También receptaron este temprano constitucionalismo social la Constitución de Mendoza de 1910 y 1916; la de San Juan (1927); Santa Fe (1921); Salta (1929); Entre Ríos (1933) y Santiago del Estero (1939) que contenían normas tuitivas del trabajador. Creadas las nuevas provincias de Río Negro, Formosa, Neuquén, Chubut y Santa Cruz se dieron sus textos constitucionales.

4) Las Constituciones de la restauración del sistema democrático: en esta etapa reforman su Constitución Santiago del Estero, La Rioja, Jujuy, Salta, San Juan, Córdoba, San Luis, Río Negro y Catamarca. En este período las provincias que reformaron sus textos constitucionales funcionaron como laboratorio de ensayo de los nuevos derechos y garantías; así incorporaron los derechos de incidencia colectiva, los procesos constitucionales como el amparo y el hábeas corpus; la protección del medio ambiente, entre otros.

5) La etapa previa y posterior a la reforma nacional de 1994: Tucumán en 1990 y 2006; Formosa y Tierra del Fuego (1991); Corrientes (1993); en 1994 lo hicieron las provincias de Buenos Aires, La Pampa, Chaco, Chubut y Santa Cruz. Tres años más tarde lo hizo Santiago del Estero. En 1998 Santa Cruz y la Rioja. En 2001, Córdoba y, 2003, Salta y Formosa. Santiago del Estero reformó su texto constitucional en 2005, Neuquén en 2006, Corrientes y La Rioja en 2007. Finalmente, Entre Ríos siguió el mismo camino en 2009.

6) A partir del 2009: Chubut en 2010; San Luis (2011); Salta en 2021; Jujuy en 2023; La Rioja en 2024; Chubut (2025).

Hoy se abre un nuevo ciclo constituyente con las reformas de las Constituciones de Santa Fe y Formosa que esta edición especial del suplemento *El Derecho - Constitucional* hace llegar a todos los lectores. Las contribuciones reunidas recogen la letra y la experiencia de sus autores, que estuvieron inmersos en el proceso constituyente provincial, de estudiosos provenientes de las provincias involucradas y de otras partes del país.

Aunque responden a realidades políticas diferentes, ambas reformas fueron precedidas por un intenso debate jurídico e institucional y por sendos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que incidieron decisivamente en el proceso. Ello convierte a estas experiencias en un material de extraordinario interés para comprender los desafíos contemporáneos del federalismo argentino.

En el caso de Santa Fe, la Corte Federal en “Asoc. Pers. Munic. las Colonias c/ Fed. Sind. Trab. Munic. Festrám y otros s/ acción de amparo”⁽⁵⁾ trató el tema de la autonomía municipal local. En este sentido, recordaba: “que la reforma de 1994 reconoció expresamente a los municipios de provincia (art. 123) y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 129) el carácter de sujetos inexorables del régimen federal argentino, agregándose al Estado Nacional y a las provincias. En lo atinente a los municipios, esta-

(*) Profesora Titular de Derecho Constitucional y Federal, Cátedra “B”, Facultad de Derecho y Cs. Sociales, Universidad Nacional de Tucumán, Mg. Universidad Complutense de Madrid, Asesora Convención Constituyente Federal 1994.

(1) Alberdi, Juan Bautista, *Elementos de Derecho Público Provincial para la República Argentina*, Valparaíso, El Mercurio, 1853, pp. 5-6.

(2) *Ibidem*, p. 7.

(3) *Ibidem*.

(4) San Martino de Dromi, María Laura, *Documentos Constitucionales Argentinos*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.

(5) Fallos: 343:1389.

bleció el standard de autonomía para todos ellos, derivando a cada provincia la especificación del contenido y los alcances de esa específica capacidad de derecho público ‘en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero’. La magna asamblea constituyente aclaró que ‘no puede haber municipio autónomo verdadero si no le reconocemos explícitamente entidad política o le retaceamos la capacidad de organizar su administración y realizar los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones o lo privamos del sustento económico-financiero indispensable para que preste aquellos servicios públicos que la provincia le asigne, inherentes a su existencia o le impedimos ejercer su autonomía institucional (Convención Constituyente Nacional, sesión del 8 de agosto de 1994, intervención del Conventional Merlo)’ (Fallos: 337:1263). La falta de adaptación de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, vigente desde 1962, al standard del art. 123 de la Constitución Nacional, importa –entre otras consecuencias– mantener formalmente la vigencia de leyes que, como la que es materia de análisis en la causa, no operan como garantías de funcionamiento y autodeterminación sino como un valladar de la autonomía⁽⁶⁾.

La reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Santa Fe tuvo su punto de partida con la sanción de la Ley Declarativa de la Necesidad de la Reforma Parcial N.º 14.384, aprobada el 6 de diciembre de 2024. Esta norma estableció expresamente cuáles serían los artículos y las materias que podrían ser objeto de revisión por parte de la Convención Constituyente (arts. 2º, 4º y 5º).

La ley reguló, además, los aspectos de funcionamiento e integración de la Convención Reformadora. La ciudad de Santa Fe sería la sede de funcionamiento del cuerpo, el que debía constituirse dentro del plazo de un año computado a partir de la elección de sus integrantes. A partir de su instalación, el cuerpo tendría un plazo de cuarenta días corridos para desarrollar su cometido, el que podría extenderse por única vez hasta un máximo de veinte días corridos si contaba con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros. El 13 de abril de 2025 el pueblo santafesino eligió a los sesenta y nueve convencionales que debían elaborar el nuevo texto constitucional. El régimen electoral, con semejanzas del sistema alemán, combinó dos modalidades de representación. Por un lado, cincuenta convencionales fueron elegidos por el sistema proporcional en distrito único, y por otro, cada uno de los diecinueve departamentos de la provincia elegiría un representante mediante el sistema de circunscripción uninominal. Se estableció un piso mínimo equivalente al 2,5% del padrón electoral como exigencia para participar en la distribución de los cargos correspondientes al distrito único.

En cuanto al contenido, la ley declarativa de necesidad de la reforma reflejó la intención de actualizar el texto constitucional a los nuevos desafíos institucionales y sociales contemporáneos. Las directrices principales apuntan al fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública, la promoción de la eficiencia administrativa y la responsabilidad fiscal, la incorporación del principio de paridad de género, la adecuación del ordenamiento provincial a los estándares internos e internacionales de protección de los derechos humanos, y la organización de los poderes públicos para *consolidar las instituciones democráticas y republicanas*, tal como reza su Preámbulo.

Con esa perspectiva, la Convención Reformadora fue habilitada para debatir una amplia variedad de materias, entre las que se destacan: la participación ciudadana, la seguridad pública, los nuevos derechos digitales, la protección del medio ambiente, los servicios públicos, el derecho humano al agua, los derechos de usuarios y consumidores, la seguridad social, la definición de principios para el diseño de las políticas públicas, la igualdad estructural y las acciones positivas. Asimismo, en el ámbito del fortalecimiento de las instituciones, se destaca la habilitación del debate acerca de la recepción constitucional del Ministerio Público de la Acusación y del Servicio Público Provincial de la Defensa Penal y de la Defensoría del Pueblo; la cooperación internacional y el federalismo de concertación; la cláusula democrática y republicana para la defensa del Estado de Derecho; la reafirmación y reconocimiento de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, los espacios marítimos e insulares correspondientes, su proyección antártica

y su plataforma continental; la autonomía de los municipios y el dictado de sus cartas orgánicas.

Por su parte, en el proceso constituyente formoseño la doctrina judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación también jugó un papel importante. En la causa “Confederación Frente Amplio Formoseño c/ Formosa, Provincia de s/ amparo”⁽⁷⁾ del 19 de diciembre de 2024, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo 132 de la Constitución de Formosa que permitía la reelección ilimitada del gobernador y vicegobernador de la provincia, pues consideró que era contrario a los artículos 5, 123 y concordantes de la Constitución Nacional. Por eso, ordenó que, por medio del procedimiento constitucional pertinente, se corrigiera el texto de la cláusula reeleccionista formoseña.

La Corte, para así decidir, se explayó sobre el itinerario argumentativo, señalando: “...Que es necesario partir del respeto del federalismo que implica reconocer un amplio margen de decisión por parte de las provincias y de las constituciones provinciales, en tanto emanadas de la voluntad popular [...] Que ambos principios establecen una presunción de legitimidad, excepto que se violen los principios del estado constitucional de derecho [...] Que una cláusula de reelección indefinida afecta los principios republicanos, en especial, la periodicidad en los cargos públicos, la garantía de las personas a un rango de opciones electorales suficientemente amplio y la división de poderes [...] Que la reelección es posible, pero es inconstitucional en la medida en que llegue a ser incompatible con los principios del estado de derecho. En especial cuando un juicio de ponderación establezca con claridad que es el camino para lograr una concentración de poder que permita desnaturalizar el control que deben ejercer otros poderes del Estado, disminuir drásticamente las opciones electorales de las personas [...] Que se trata de defender la democracia, que puede ser gravemente afectada, e incluso llegar a desaparecer llegando al autoritarismo, cuando se deterioran los principios republicanos...”⁽⁸⁾.

La Legislatura de la Provincia de Formosa sancionó el 24 de octubre de 2024 la ley provincial N.º 1736, que declaró la necesidad de la reforma integral de la Constitución local. En este nuevo capítulo, la reforma de Formosa constituyó uno de los procesos de revisión constitucional más relevantes desarrollados en el ámbito provincial durante las últimas décadas. Su singularidad radicó no solo en el alcance integral de la reforma, sino también en el contexto institucional jalonado por el pronunciamiento de la Corte Federal ya citado.

La ley declarativa habilitó la reforma total de los ciento ochenta y nueve artículos de la carta fundamental de Formosa, lo que implicó conferir a la futura Convención Constituyente amplias facultades para revisar la estructura del poder y los derechos y garantías de sus habitantes.

Mediante el Decreto Provincial N.º 325/2025 el Poder Ejecutivo convocó a elecciones de convencionales constituyentes. La convención quedó integrada por representantes elegidos mediante sufragio popular, desarrollando sus tareas durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2025.

La Convención Constituyente organizó su labor mediante sesiones plenarias y comisiones temáticas que abordarían los distintos aspectos de la reforma. Los temas en debate fueron las modificaciones relacionadas con la organización de los poderes públicos y el ensanchamiento del estatuto de los derechos. Entre las innovaciones impulsadas se destacaron la incorporación de nuevos derechos vinculados con el acceso al agua potable, la protección del medio ambiente, los derechos digitales, la igualdad de género, como también la protección de niños, niñas y adolescentes en entornos digitales. Asimismo, se introdujeron reformas destinadas a fortalecer el funcionamiento de los poderes del Estado y la incorporación de nuevos institutos procesales, entre ellos, el juicio por jurados.

La Convención debatió en catorce sesiones plenarias y culminó su labor el 5 de septiembre de 2025 con la sanción de una nueva constitución provincial. Fueron modificados ochenta y ocho artículos y además se incorporaron nuevas disposiciones permanentes y cláusulas transitorias destinadas a regular la implementación del nuevo ordenamiento constitucional.

(6) Ídem, la itálica es del original.

(7) Fallos: 347:2044.

(8) Ídem (cons. 4º a 8º).

En síntesis, la reforma constitucional de Formosa de 2025 constituye un caso especial de interés para los estudios del derecho público provincial argentino, tanto por las circunstancias que motivaron su convocatoria como por la amplitud de las modificaciones introducidas.

El suplemento que hoy se presenta reúne a protagonistas y destacados especialistas que analizan, desde perspectivas diversas, las principales innovaciones introducidas por ambos procesos constituyentes.

El análisis comienza con el trabajo de Mariela Uberti, quien examina en profundidad el proceso constituyente y el enjambre axiológico de la nueva constitución santafesina. Franco Gatti estudia la potencia performativa de las leyes declarativas de necesidad de reforma, mientras que María Gabriela Ábalos analiza comparativamente las particularidades del poder constituyente provincial de Santa Fe y Formosa a partir del concepto de “margen de apreciación local”. Cierra este primer bloque Ciro T. Bonomelli con una valiosa reseña de la producción bibliográfica generada por ambas reformas.

En el tratamiento de los derechos fundamentales, Luciano Ulises Ruhl desarrolla el principio de dignidad humana como eje estructural de la nueva Constitución; Marcelo Trucco examina la recepción del derecho internacional y el control de convencionalidad a cargo del Constituyente Provincial; Verónica Elvia Melo aborda la constitucionalización de los derechos fundamentales en clave digital; Ángel Luis Moia estudia la ciudadanía digital; Franco Raschetti analiza la incorporación de los derechos de usuarios y consumidores; Rubén F. Boni se concentra en la constitucionalización de las normas referidas a la gestión de los recursos públicos dentro del paradigma del constitucionalismo social; Iván D. Kvasina y Paula S. Plá Sasmut se ocupan del nuevo régimen del amparo constitucional; y Luciano Pezzano emprende la recepción de la cuestión Malvinas en el constitucionalismo provincial.

En relación con la organización del poder, Lionella Cattalini estudia el nuevo diseño republicano santafesino; Oscar Blando analiza la representación política y la reconfiguración institucional; Maximiliano Toricelli despliega la nueva composición del órgano legislativo; Carlos Manuel Abrach Fernández examina las leyes reglamentarias que posibilitaran la concreción de la reforma. Por su parte, Luis Emilio Ayuso reflexiona sobre las acciones positivas; y Juan Bautista Milia aborda la división de poderes y un renovado sistema de frenos y contrapesos.

El estudio comparado entre Santa Fe y Formosa continúa con el trabajo de Clara E. Acosta sobre los mecanismos de nombramiento y destitución de magistrados, y con el aporte de Carlos D. Luque sobre el poder constituyente provincial y los límites constitucionales a la reelección, cuestión que adquirió singular relevancia a partir de la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁽⁹⁾.

(9) Fallos: 346:543; 342:287; 342:171.

El volumen concluye con los estudios dedicados al régimen municipal. Néstor Osvaldo Losa analiza la modernización del municipio santafesino; Gabriel Fernández Arjona estudia la constitucionalización de las áreas metropolitanas, advirtiendo que no hubo un esquema de financiamiento claro y suficiente; y Juan Manuel Busto examina el municipio desde el concepto de la subsidiariedad, la suficiencia financiera y el asociativismo metropolitano y regional.

Las constituciones provinciales continúan siendo una pieza esencial del federalismo argentino y un ámbito privilegiado para la innovación institucional, la ampliación de derechos y el fortalecimiento del Estado Constitucional. En conjunto, las contribuciones reunidas, permiten comprender no solo el contenido de las reformas constitucionales de Santa Fe y Formosa, sino también el proceso político, jurídico y doctrinario que las hizo posibles.

Nuestro federalismo tiene hoy, nuevos senderos y difíciles desafíos. Así como la Constitución Nacional es la fuente de garantías del federalismo, hoy también las nuevas constituciones provinciales marcan la impronta de un diseño institucional de país con descentralización política. El sistema federal ha evolucionado. Desaparecidos los días del federalismo dualista, es el turno del federalismo de concertación y cooperación, la “unidad en la diversidad”.

Confiamos en que este suplemento constituya una herramienta útil para académicos, magistrados, abogados, estudiantes y todos aquellos interesados en el desarrollo del derecho público provincial. Las páginas que siguen muestran que el constitucionalismo provincial continúa siendo unos de los espacios fecundos para pensar el presente y el futuro del federalismo argentino. Desde el interior, viene la fuerza para construir una nueva identidad nacional marcada por el respeto irrestricto al Estado Constitucional y Convencional de Derecho. Nuestros autores son una muestra de ese nuevo espíritu.

VOCES: CONSTITUCIÓN NACIONAL - DERECHO CONSTITUCIONAL - GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - DERECHOS HUMANOS - CONSTITUCIONES PROVINCIALES - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO - PERSONA - ORGANISMOS INTERNACIONALES - TRATADOS INTERNACIONALES - SENTENCIA - ESTADO NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - PODER JUDICIAL - DERECHOS DEL CONSUMIDOR - CONSUMIDOR HIPERVULNERABLE - MENORES - CONTRATOS COMERCIALES - INFORMÁTICA - CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL - RESPONSABILIDAD CIVIL - RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL - DAÑOS Y PERJUICIOS - OBLIGACIONES - ECONOMÍA - PERSONAS JURÍDICAS - COMERCIO E INDUSTRIA - DIVISIÓN DE PODERES - ACCIÓN DE AMPARO - INTELIGENCIA ARTIFICIAL - TECNOLOGÍA - MUNICIPALIDADES - PARTIDOS POLÍTICOS - JUECES - DERECHO AMBIENTAL - LEY PROVINCIAL - PODER LEGISLATIVO - DECRETOS REGLAMENTARIOS - PODER EJECUTIVO