

Las leyes declarativas de la necesidad de reformas constitucionales y su potencia performativa

Los casos de Santa Fe y Formosa

por FRANCO GATTI^(*)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. — II. ETAPAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE. — III. EL CONTENIDO DE LAS LEYES DECLARATIVAS DE NECESIDAD. — IV. EL PROBLEMA DEL “SENTIDO” FIJADO POR LA LEY DE DECLARACIÓN DE NECESIDAD DE LA REFORMA DE SANTA FE. — V. CONCLUSIONES.

I. Introducción

Los procesos de reformas constitucionales ponen de relieve, con mayor contundencia que la habitual, cómo el derecho es, inevitablemente, el resultado de acuerdos, conflictos y tensiones que tienen lugar dentro de firmes condicionamientos contextuales.

En nuestro país, tanto la Constitución Nacional como las provinciales poseen un grado de rigidez que demanda siempre de consensos muy significativos, ya se trate de los casos de reformas precedidas por leyes declarativas de su necesidad o de enmiendas adoptadas por las Legislaturas. En todos los casos, las voluntades que deben reunirse superan con amplitud aquellas que permiten la elaboración de normas mediante los procedimientos ordinarios.

Este trabajo sostiene como tesis que las leyes que declaran la necesidad de las reformas constitucionales son mucho más que una instancia formal destinada a destrabar la oportunidad de una transformación, actúan sobre el texto definitivo de las constituciones con un carácter performativo, y ello se debe a que definen los términos de la deliberación de las Asambleas constituyentes: contienen consensos ya resueltos y, además, las claves sobre las que se apoyarán las discusiones de los que aún no se alcanzaron.

Las recientes experiencias en Santa Fe y Formosa dan cuenta de que las intervenciones de las Legislaturas provinciales adquieren una relevancia singular, en tanto marco de acuerdos que determinan, en gran medida, el contenido definitivo de las constituciones.

II. Etapas del proceso constituyente

Bidart Campos⁽¹⁾ entiende por poder constituyente a la competencia, capacidad o energía para construir o dar constitución al Estado, es decir, para organizarlo, para establecer su estructura jurídico-política. Este puede ser originario y derivado, es originario cuando se ejerce en la etapa fundamental o de primigenia del Estado —aunque también cuando, en el marco de un Estado que ya existe, se sustituye totalmente una constitución con innovaciones

fundamentales y sin sujetarse a las reglas de la anterior—. En cambio, es derivado cuando se ejerce para reformar la constitución.

Nos convoca, en este caso, detenernos en el poder constituyente derivado y, específicamente, en su ejercicio en la provincia de Santa Fe entre fines del año 2024 y el 10 de septiembre del año 2025 y, al mismo tiempo, señalar las diferencias que ha presentado respecto de la experiencia formoseña.

En ese contexto, cabe recordar que el proceso constituyente está integrado por diferentes momentos. Sagüés identifica tres períodos o etapas fundamentales:

a) Etapa del Poder Legislativo —Sagüés la llama “etapa del Congreso”, a los efectos de este trabajo, “de la Legislatura”—: cuya competencia radica en declarar la necesidad de la reforma y definir su marco de actuación.

b) Etapa Electoral: comprende la intervención del cuerpo electoral mediante la elección de quienes integrarán la Convención Constituyente.

c) Etapa Convencional: se lleva a cabo en el seno de la asamblea constituyente, la cual decide en definitiva sobre la reforma de la Constitución⁽²⁾.

En razón del propósito de este trabajo, pondremos atención en el período inicial y en sus relaciones con las demás etapas.

Una de las discusiones teóricas respecto de la etapa preconstituyente se vincula con la forma que debe adquirir la declaración de necesidad, esto es, si corresponde el dictado de una ley o alcanza con una resolución de cada Cámara. Bidart Campos se inclina por asegurar que el acto declarativo tiene una esencia o naturaleza política y no es un acto de contenido legislativo, por ende, no debe tomar la forma de ley, evitando de esta manera la posibilidad de veto por parte del Poder Ejecutivo. En el orden nacional, el derecho constitucional consuetudinario ha resuelto la cuestión en favor de la primera alternativa. Por su parte, en la provincia de Santa Fe no existe tal controversia porque la propia Constitución de 1962 contiene la voz “ley” al referirse al acto del Poder Legislativo mediante el que tiene que declararse la necesidad de la reforma constitucional. Idéntica es la solución de la provincia de Formosa, el artículo 127 —previo a la reforma— afirma que es requisito el dictado de una “ley especial sancionada con acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura”.

En cuanto al contenido de esta ley, el enunciado constitucional santafesino dispone que ella debe determinar si la habilitación de reforma es total o parcial y, en este último caso, los artículos o la materia que hayan de reformarse, mientras que la formoseña solo hace alusión a la “especificación de los artículos que hayan de reformarse”. La singularidad de esta última proviene de que, además, contempla la posibilidad de que se realicen enmiendas a través de un sistema que combina una decisión con mayorías calificadas de la Legislatura —cuatro quintos— y un referéndum.

Respecto de la posibilidad de una reforma total, se abren interrogantes en torno a si efectivamente existen contenidos imposibles de afectarse, nos referimos a la muy difundida teoría de los “contenidos pétreos”. Bidart Campos es partidario de que cuando los textos constitucionales indican que pueden ser reformados en “todo” o en “cualquiera de sus partes” significa que “cuantitativamente” son susceptibles de una revisión integral y total, pero “cualitativamente” no porque hay algunos contenidos o partes que, aunque pueden reformarse, no pueden alterarse, suprimirse o destruirse por tratarse de contenidos pétreos⁽³⁾. Sagüés enuncia, entre aquellas normas de la Constitución Nacional que resultarían “inmutables”, a los artículos 1, 17, 18, 15, 29 y 33, y agrega que no sería válida una reforma constitucional que vaya en contra

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en *EL DERECHO*: *La inconstitucionalidad del régimen de subrogancias. La garantía del juez natural*, por CARLOS ENRIQUE LIERA, ED, 263-1030; *Análisis de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Mendoza en punto al control de convencionalidad en el marco del control de constitucionalidad*, por VÍCTOR ENRIQUE IBÁÑEZ ROSAZ, EDCO, 2015-475; *Los derechos sociales, el principio de progresividad y el nivel máximo de recursos disponible según la jurisprudencia. Los casos “Luna”, “Ramos” y “Q. C., S. Y.”*, por MAXIMILIANO A. CEBALLOS, EDCO, 2015-509; *Principios convencionales del procedimiento administrativo. El principio de “tutela administrativa efectiva”. Creación y evolución en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Recepción en la jurisprudencia de la Corte Suprema nacional*, por FABIÁN O. CANDA, EDA, 2015-732; *Conversación sobre la jurisprudencia actual de la Corte Suprema y el control de constitucionalidad*, por MIRTHA ABAD, EDCO, 2015-239. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(*) Coordinador de Técnica Legislativa de la Convención Reformadora de la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Director de Innovación Normativa de la Provincia de Santa Fe. Abogado, con diploma de honor, por la Universidad Nacional de Rosario. Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy, con máxima calificación extraordinaria, por la Universidad de Génova, Italia. Especialista en Derecho Público Global por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Profesor adjunto, a cargo de cátedra, de la Facultad de Derecho de la UNR, profesor adjunto de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, y profesor de posgrado de distintas universidades nacionales y extranjeras. Investigador director de proyectos de la Facultad de Derecho de la UNR e investigador invitado de proyectos radicados en las Universidades de Vigo y León, España.

(1) Bidart Campos, Germán, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2000, p. 373.

(2) Sagüés, Néstor P., *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2019, p. 198.

(3) Bidart Campos, Germán, *Manual de Derecho...*, p. 379.

de compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino.

Ahora bien, las limitaciones de este tipo en el derecho provincial tienen que analizarse a la luz de la distribución de competencias entre el Estado federal y las provincias. Por eso, desde luego que ninguna reforma constitucional provincial puede invadir atribuciones delegadas y debe ceñirse al mandato del artículo 5 de la Constitución Nacional: respetar el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y asegurar su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Hecha esta salvedad, se impone la pregunta acerca de si, más allá de los límites provenientes del derecho federal –y del derecho internacional–, concurren otros originados en el propio texto constitucional provincial. Participamos de la idea de que, dentro de los marcos advertidos, resulta complejo y riesgoso concluir que ciertos temas estén excluidos de la posibilidad de revisión, sobre todo porque su identificación nunca escapará al peligro de la arbitrariedad: ¿quién ostenta una posición suficiente para enlistar los asuntos no susceptibles de reforma? Además, el mecanismo para que tenga lugar un cambio constitucional ofrece reaseguros en su legitimidad democrática –intervención del Poder Legislativo con mayorías agravadas, participación del cuerpo electoral, conformación de una asamblea constituyente y, eventualmente, el control judicial posterior–. Es cierto que no todo forma parte de la esfera de lo *decidible* por vía democrática, pero retirar contenidos de la discusión parece mucho más delicado.

En el escenario de una reforma parcial, la Constitución de Santa Fe, como se anticipó, avanza más que la nacional, pues estipula que la ley tiene que definir los artículos o la materia susceptibles de modificación. La técnica legislativa del texto constitucional de Formosa, en cambio, es menos precisa porque plantea “esta Constitución no podrá reformarse parcial ni totalmente, sino en virtud de ley especial sancionada con acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Legislatura, y con especificación de los artículos que hayan de reformarse”. Entonces, pareciera que aplica las dos condiciones –una ley aprobada con las dos terceras partes de la totalidad de los miembros y especificación de artículos habilitados– a todos los tipos de reformas –parciales y totales–. Bidart Campos, en referencia a lo que denominaba “derecho espontáneo”, subraya que “al declarar la necesidad de la reforma, el congreso debe puntualizar los contenidos o artículos que considera necesitados de revisión. La fijación del temario demarca inexorablemente la materia sobre la cual pueden recaer las enmiendas. La convención no queda obligada a introducir reformas en los puntos señalados, pero no puede efectuarlas fuera de ellos”⁽⁴⁾. No es menos importante el agregado que hace el autor en ocasión de abordar los casos de reforma total: “si la declaración de reforma tuviera el carácter de total parece difícil que el congreso pudiera puntualizar el temario, ya que este abarcaría todo el conjunto normativo de la constitución y quedaría indeterminado. Sin embargo, estimamos que haría falta, lo mismo, que el congreso proporcionara algún lineamiento o marco de orientación y encuadre en torno a los fines propuestos para la reforma, de sus políticas globales, etc. Y ello con la mayor precisión posible”⁽⁵⁾. Es decir, aun en la hipótesis en que el Poder Legislativo asigne las mayores atribuciones posibles a la Convención, parte de la doctrina estima conveniente que se incluya algún tipo de delimitación.

En Santa Fe, el enunciado constitucional que nos convoca –anterior artículo 114, actual artículo 160 de la Constitución de Santa Fe– utiliza la conjunción disyuntiva “o” para separar “artículos” de “materia”, la que debe ser entendida en sentido inclusivo, esto es, como comprensiva de una, otra o ambas alternativas, y no como una disyunción excluyente. La proposición normativa abarca tanto los supuestos en que se verifique uno de los términos como aquellos en que concurren simultáneamente ambos. En suma, frente a una declaración de necesidad de reforma parcial es factible consignar en la ley artículos, materias, o ambos. De hecho, no hay otra manera de proceder en relación con la habilitación de temas nuevos, no previstos en el articulado de la constitución vigente.

III. El contenido de las leyes declarativas de necesidad

En particular, la primera etapa del proceso de reforma constitucional se cumplió en la provincia de Santa Fe mediante la sanción de la Ley N.º 14.384, el seis de diciembre de 2024; y, en Formosa, a través de la Ley N.º 1736, el 24 de octubre del mismo año. Su estructura podría sintetizarse del siguiente modo:

a) Declaración: de conformidad con el artículo 114 de la Constitución de Santa Fe de 1962 resulta necesaria una ley especial, sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, que “declare” la necesidad de la reforma y determine si será total o parcial. Como se estableció antes, la discusión respecto de la naturaleza del acto declarativo se encuentra saldada por el propio enunciado, ya que refiere específicamente a una ley. En efecto, el primer artículo declara la necesidad de la reforma parcial de la constitución. En Formosa, bajo la misma exigencia constitucional, se aprobó la N.º 1736, pero con la particularidad de que su artículo 1 declaró la necesidad de la reforma total de la Constitución.

b) Límites materiales: en virtud del carácter parcial de la habilitación en la provincia de Santa Fe, corresponde que la ley fije los artículos o las materias susceptibles de reforma. De acuerdo con nuestra posición, la conjunción disyuntiva “o” no actúa de manera excluyente, circunstancia que permite que, por un lado, se definan los artículos y, por otro, las materias que entran dentro de la competencia de la Convención. La Ley N.º 14.384 optó por incluir, en su artículo 2, 42 artículos reformables y 17 materias o temas nuevos disponibles para su incorporación. Esta disposición se complementó con los artículos 4 y 5: el primero ordenaba que la Convención Reformadora se reuniría con el único objeto de considerar las reformas al texto constitucional incluidas en los artículos mencionados y en los temas que estaban habilitados por la ley para su debate, conforme queda establecido en el artículo 2; y el segundo previó una consecuencia: la nulidad absoluta de todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención Reformadora apartándose de la competencia establecida en el artículo 2.

La hipótesis estudiada por Bidart Campos y reseñada en el apartado precedente de este trabajo –supuestos de reforma total donde el autor entiende conveniente que el Poder Legislativo determine un lineamiento o marco de orientación–, se verificó en Formosa con el dictado de la Ley N.º 1736, puesto que su artículo 1 declaró la necesidad de la reforma total e, inmediatamente, el artículo 2 enunció una serie de “objetivos generales” cuyo logro debería “tener en miras” la Convención. Entre ellos, se enumeraron: a) afianzar el sistema representativo, republicano y democrático, previendo nuevas regulaciones de los derechos políticos que, entre otras cosas, incorporen la paridad de género para los cargos electivos legislativos, tanto en el orden provincial como municipal, y en los órganos de los partidos políticos; b) garantizar el goce de los derechos y garantías, incorporando los llamados “derechos de cuarta generación”; c) receptar con jerarquía constitucional los derechos al agua y a la energía; d) reorganizar funciones estatales con el fin de consolidar una administración más eficaz y eficiente, fomentando la innovación y la modernización; e) incorporar nuevos mecanismos de control de la administración de los recursos públicos con el fin de resguardar el equilibrio fiscal y el orden de las cuentas públicas; f) consolidar la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas públicas en materia de educación y salud; g) ampliar el régimen de fomento a la producción, a la industria y a los nuevos sectores económicos que se desarrollan en el marco de la ciencia, la tecnología y la innovación, y h) fortalecer las políticas ambientales, promoviendo el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la adecuada protección de la biodiversidad. En consecuencia, a pesar de tratarse de una habilitación que fue inclusiva de la totalidad de los artículos, la ley configuró un conjunto de significados de referencia que, en los hechos, operaron como límites materiales.

c) Límites formales: la Ley santafesina N.º 14.384 introdujo límites formales a la actuación de la Convención, entre ellos, el lugar, el momento de convocatoria y el plazo. Al respecto, el artículo 10 indica que la Convención se instalaría en la ciudad de Santa Fe, en el momento en que la convocara el Poder Ejecutivo dentro de un año de

(4) Bidart Campos, Germán, *Manual de Derecho...*, p. 380.

(5) Ídem, p. 381.

celebradas las elecciones de Convencionales Reformadores, y respecto del tiempo de trabajo prescribía que deberá cumplir con su cometido dentro del plazo de cuarenta días corridos con posibilidad de prórroga de veinte días más, si así lo aprobaba la Convención por la mayoría absoluta de sus miembros.

En el caso de Formosa, el artículo 9 de la Ley N.º 1736 dispuso que la Convención funcionaría en el recinto de la Legislatura de la Provincia con el apoyo de su estructura y personal, celebrándose su sesión preparatoria dentro de los diez días contados desde que la justicia electoral hubiera proclamado a los Convencionales electos —elección que debía ser convocada por el Poder Ejecutivo dentro de los doce meses de promulgada la ley de necesidad—. Sobre el plazo para cumplir su tarea, el artículo 6 asignó 60 días, con la posibilidad de prórroga por 30 días más, aprobada por la mayoría simple de los miembros de la Convención.

d) Reglas electorales: en Santa Fe, los artículos 6, 7 y 8 de la Ley N.º 14.384 disciplinaban el sistema electoral para la elección de Convencionales Reformadores, así como el instrumento de votación y las condiciones para resultar electo en dicho cargo. En ese sentido, se dispuso que 50 convencionales reformadores fueran elegidos por sistema de representación proporcional, constituyendo la provincia a tales efectos un distrito único y, a su vez, que cada departamento eligiera un Convencional Reformador mediante el sistema de circunscripción uninominal. Sobre el umbral para acceder a la distribución de cargos, la ley lo estableció en el 2,5% de votos del padrón electoral. En Formosa, la Constitución ordenaba que la Convención se componga de un número igual al de la Cámara de Diputados y, en la ley, se remitió a la legislación electoral aplicable para esa categoría.

Vale la pena detenerse en el sistema electoral adoptado por la ley de la provincia de Santa Fe y estudiar las objeciones formuladas en una acción de amparo presentada por el partido político “La Libertad Avanza”⁽⁶⁾. Allí se cuestionó que la elección combinara un sistema electoral proporcional considerando a la provincia como distrito único con un sistema electoral por circunscripciones uninominales. El artículo 114 de la Constitución de 1962, artículo 160 de la Constitución vigente, dispone: “La reforma se hará por una Convención compuesta de diputados elegidos directamente por el pueblo en número igual al de los miembros del Poder Legislativo”.

La jueza de primera instancia resolvió al respecto: “De la misma surge entonces que la elección debe ser directa y que el número de convencionales ascender a 69. A diferencia de lo que establece el art. 32 de la CP la norma del art. 114 no prevé que la elección deba hacerse por distrito único. En atención a ello se concluye que ninguna limitación legal existe para que la elección directa de los constituyentes se desdoble de la manera indicada en la norma. La cual, por lo demás y como ya se destacó, fue producto de la votación en el marco de la legislatura de una amplísima mayoría política, reflejando entonces el consenso social que la legitima. Reeditar en la instancia judicial el debate del que fue objeto la norma al momento de su sanción por el Poder Legislativo resulta ajena a la función del Poder Judicial si ella no contradice abiertamente la letra constitucional”⁽⁷⁾.

La Cámara de Apelaciones confirmó dicha postura y sostuvo: “No se advierte irrazonabilidad en el sistema dispuesto por la ley 14.384 a poco que se considere que, para la conformación de la Convención, ha escogido los mismos criterios de representación popular y territorial que la norma constitucional ha utilizado para la integración de las dos Cámaras de la Legislatura Provincial. La afinidad en la metodología de diseño recién señalada le da un sustento lógico a la elección del legislador que no permite desacreditarla desde la perspectiva de un control judicial de razonabilidad”⁽⁸⁾.

Por su parte, en cuanto a la confección de las listas de candidatos a convencionales reformadores de Santa Fe, el artículo 7 de la ley declarativa de la necesidad previó que las postulaciones se realizaran exclusivamente mediante partidos políticos o alianzas electorales integradas

por estos, siempre respetando la paridad de género —el mismo criterio adoptó la norma formoseña—. En las listas de candidatos donde la provincia se constituyera como distrito único, debieron presentarse diez suplentes; y por cada departamento un suplente de distinto género respecto al titular. Una singularidad de este proceso electoral estuvo dada por la decisión de que no se aplique la Ley N.º 12.367 y sus modificatorias, exclusivamente en lo relativo a la existencia de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Es decir, se trató de elecciones sin PASO.

En Santa Fe, el instrumento de votación determinado por la ley de declaración de necesidad de la reforma fue la boleta única y se precisó que debían distinguirse adecuadamente los diecinueve Convencionales Reformadores a elegirse por circunscripción uninominal, con sus respectivos suplentes, de los cincuenta a elegirse por sistema proporcional constituyendo a tales efectos la provincia un distrito único, también con sus respectivos suplentes.

Por último, las condiciones para ser Convencional Reformador en Santa Fe fueron definidas en el artículo 9 de la ley, que las equiparó a aquellas exigidas para desempeñar el cargo de Diputado provincial y, sobre las incompatibilidades, se excluyeron únicamente a los miembros del Poder Judicial de la Nación y de la provincia. Formosa no replica en la ley lo que está dicho en su Constitución: para ser Convencional deben reunirse las mismas condiciones que las previstas para el cargo de diputado. Y si bien no alude a la prohibición referida a los miembros del Poder Judicial, al establecer que solo se admitirá la postulación de candidatos a través de partidos políticos, está arribando a la misma decisión. En Santa Fe, esta materia también fue objeto de cuestionamiento judicial en la causa referida previamente⁽⁹⁾, donde se planteó que lo regulado en la ley constituía una discriminación irrazonable y que agregaba requisitos arbitrarios con la finalidad de excluir a los miembros del Poder Judicial del procedimiento de reforma. Sin embargo, la jueza de primera instancia —y en igual sentido se expidió la Cámara— entendió que le asistía razón a la parte accionada en cuanto afirmó que el agravio constitucional se había tornado abstracto en virtud de que ningún miembro del Poder Judicial había reclamado en tiempo y forma su derecho a ser elegido⁽¹⁰⁾. Amén de esta circunstancia y de la decisión adoptada, aunque otro hubiese sido el escenario, por mandato de la propia Constitución santafesina —artículo 69 del texto de 1962, artículo 125 del de 2025— “no pueden actuar de manera alguna en política” y no es posible intervenir en una contienda electoral sin desplegar actividad política, aun en el caso en que se hubiesen habilitado candidaturas independientes.

IV. El problema del “sentido” fijado por la ley de declaración de necesidad de la reforma de Santa Fe

El aspecto más controvertido de la ley de necesidad santafesina estuvo dado por la solución escogida por el legislador a la hora de habilitar la reforma de artículos y la inclusión de temas nuevos, concretamente por la fijación de un “sentido” que debía guiar el accionar de la Convención. El artículo 2 de la Ley N.º 14.384, en su inciso “a”, enunciaba los artículos susceptibles de modificación y agregaba: “en el sentido establecido en la presente declaración”; luego, en el apartado “a.1” expresaba que “las modificaciones referidas en este artículo se habilitan en los siguientes sentidos”; por lo tanto, quedan comprendidos tanto los casos de cambios producidos en artículos existentes como los relativos a la inclusión de nuevas disposiciones e, incluso, en las cláusulas transitorias.

Del repaso de los artículos susceptibles de reforma pueden identificarse las siguientes estructuras a la hora de la determinación del “sentido” que debía orientar a los convencionales reformadores:

a) Sentido de ampliación del contenido de los derechos: la ley definió un sentido que perseguía la extensión de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1962, en sintonía con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Aquí se encuen-

(6) Juzgado de 1ra. Instancia en lo Civil y Comercial 18va. Nominación de Rosario, “Partido La Libertad Avanza c/ Provincia de Santa Fe s/ Amparo” (CUJ.21-02989358-3).

(7) *Ibidem*, p. 30.

(8) Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala I, “Partido La Libertad Avanza c/ Provincia de Santa Fe s/ Amparo” (CUJ.21-02989358-3).

(9) Juzgado de 1ra. Instancia en lo Civil y Comercial 18va. Nominación de Rosario, “Partido La Libertad Avanza c/ Provincia de Santa Fe s/ Amparo” (CUJ.21-02989358-3).

(10) Juzgado de 1ra. Instancia en lo Civil y Comercial 18va. Nominación de Rosario, “Partido La Libertad Avanza c/ Provincia de Santa Fe s/ Amparo” (CUJ.21-02989358-3), p. 31.

tran los artículos 2 –se trata de una declaración, pero el propósito consistió en incluir a los instrumentos internacionales dentro de los límites al ejercicio del poder público–, 3 –incluye otra declaración, en este caso, destinada a afirmar la distinción entre el orden civil y el religioso, de conformidad también con criterios elementales en materia de derechos humanos–, 5 –aunque refiere a la materia tributaria se trata de una adecuación a principios consolidados en el ámbito del derecho público y a la protección de los derechos de los contribuyentes–, 9, 11, 13, 17, 18, 19, 21, 22, 29, 30, 109, 110, 111, 112 y 113.

b) Sentido de revisión de estructuras institucionales: un conjunto de artículos referidos a los tradicionalmente llamados “poderes” del Estado –en rigor, funciones–, fueron declarados susceptibles de reforma. En estos casos el “sentido” que la ley santafesina definió consistió mayoritariamente en propiciar una revisión sin precisar exactamente un contenido, por eso se emplean verbos como “revisar”, “extender”, “contemplar”, “evaluar”, “incorporar”. Asimismo, la indicación del “sentido” permitió delimitar qué aspectos del artículo estaban específicamente sujetos a modificación. Pocos son los casos en los que la estructura del enunciado de habilitación es similar a la de un artículo constitucional. Ubicamos en este grupo a los artículos 32, 33, 34, 37, 38, 40, 51, 54, 55, 56, 58, 61, 64, 72, 73, 84, 86, 91, 93, 98, 106 y 107.

c) Sentido de habilitación de discusiones sobre temas nuevos: en su apartado “d.1)” la ley santafesina enlistó temas que no formaban parte del texto de 1962 y que la Legislatura decidió introducir en la agenda de la Convención. En estos supuestos, el enunciado de habilitación comenzaba con “se habilita la discusión” y, luego, se adicionaba un “sentido” que, en ningún caso, posee la estructura de disposición jurídica constitucional. En general, se trataba de consagrar nuevos derechos, reconocer constitucionalmente instituciones o propiciar la formulación de declaraciones –como la relacionada con la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares–.

La acción de amparo a la que hicimos alusión antes⁽¹¹⁾ impugnó la Ley N.º 14.384 también por considerar que el Poder Legislativo se había excedido en el ejercicio de sus competencias al expresar un “sentido” en la construcción de los enunciados habilitantes de la reforma. De hecho, se resucitó el debate acerca del carácter soberano de la Convención, ampliamente superado en la doctrina constitucional.

La jueza de primera instancia efectuó una distinción entre aquellos “sentidos” establecidos por la ley que no constituían “normas pre-redactadas”, sino meras orientaciones y los que, por el contrario, sí preconfiguraban con exactitud el contenido y, según la magistrada, dejaban a la Convención dos únicas salidas: aceptar la propuesta de cambio, tal como constaba en el texto de la ley de necesidad, o rechazarla. La sentencia de grado determinó que en este último grupo se hallaban “los artículos 84, 86 segundo párrafo, 88, 91, 93, 98, 107 tercer y quinto párrafo” y determinó que “si bien ello resultaría de dudosa constitucionalidad su declaración en esta instancia resulta prematura”⁽¹²⁾. Pero, el razonamiento no se detuvo allí y agregó que “como sostiene la doctrina y jurisprudencia de nuestro país, la Convención Constituyente es soberana. Son entonces los propios Convencionales que resulten electos quienes, al momento de establecer su reglamento interno de funcionamiento, quienes [sic] deberán decidir si se avienen al texto propuesto por el legislador santafesino, lo rechazan o, en su caso realizan los cuestionamientos que entiendan procedentes. Lo aquí expresado encuentra paragón a los ocurrido en nuestro país al momento de la aprobación por la Asamblea Constituyente del 1994 del llamado núcleo de coincidencias básicas”⁽¹³⁾.

No resulta claro cuál es el concepto de soberanía en el que se afina esta conclusión, sobre todo porque no es preciso que la “doctrina y la jurisprudencia de nuestro país” sostengan que las convenciones constituyentes son soberanas. En el primer apartado de este trabajo hemos recuperado las posiciones más significativas de la dogmática constitucional y todas, con sus matices, afirman que

las convenciones están sujetas a límites de distinto orden, tanto desde el punto de vista formal como sustancial.

La propia jueza de primera instancia cita el siguiente pasaje de Bidart Campos: “Se concluye entonces que la convención constituyente reformadora tanto a nivel nacional como provincial tiene límites: a) en primer lugar, los contenidos pétreos no impiden su reforma, sino su abolición [...]; b) en segundo lugar, el temario fijado por el congreso al declarar la necesidad de la reforma; no está obligada a introducir reformas, pero solo puede llevarlas a cabo dentro del temario señalado; c) en tercer lugar, el plazo, si es que el congreso se lo ha fijado. Ha de tenerse presente que también hay un límite heterónomo proveniente de los tratados internacionales preexistentes incorporados al derecho argentino”⁽¹⁴⁾.

Jean Bodin atribuía a la soberanía el carácter de un poder “absoluto y perpetuo”⁽¹⁵⁾ y, desde un punto de vista mucho más llano, el significado corriente del adjetivo “soberano” indica que se trata de “quien ejerce o posee una autoridad suprema e independiente”⁽¹⁶⁾. Entonces, parece complejo asegurar que un órgano es soberano y, a la vez, está sometido a tan contundentes límites que, como surge del párrafo transcrito, no se circunscriben a aspectos estrictamente formales.

Por otra parte, tampoco es acertado el parangón propuesto con la Ley Nacional N.º 24.309, que había declarado la necesidad de la última reforma de la Constitución Nacional, y la especie de exhortación que formuló la magistrada a la Convención, sugiriendo que el modo de salvar una presunta inconstitucionalidad sería incluir en el reglamento del cuerpo una norma que, como ocurrió en 1994, haga suyos los postulados de la ley que declaró la necesidad de la reforma. La inconveniencia de la comparación radica en que el problema de la Ley N.º 24.309 estaba dado por la denominada “cláusula cerrojo” que exigía el voto de un conjunto de reformas tal como constaban en el texto de la ley, mientras que la ley provincial no incluye ninguna pauta similar. Si bien el artículo 5 establece la nulidad de todas las modificaciones que se realicen por fuera del mandato del artículo 2, como vimos, allí no constan normas “pre-redactadas”. En esta línea se inscribe la sentencia de la Cámara, ya que al momento de estudiar el cuestionamiento al artículo 5 de la ley sostiene que “no puede deducirse de la inclusión de la expresión ‘sentido’ la inexorable limitación para el debate de la Convención en que apareció afinado el cuestionamiento”. Además, para resolver adopta una prudente postura: “No puede dejar de advertirse que gran parte de las consideraciones de la doctrina en torno al condicionamiento que supone para el poder constituyente derivado el modo de convocatoria de la actividad preconstituyente, se ha centrado casi exclusivamente en la perspectiva del control posterior de la Constitución reformada. Sin embargo, al momento del inicio de este proceso, esa tarea deliberativa del poder constituyente no se había iniciado y, aún al momento de sentenciar no ha concluido. De allí que, si el control posterior resulta una tarea que supone un armónico equilibrio de funciones del Estado, más justificada aún resulta la equidistancia y moderación en la revisión judicial del acto que dará lugar a una deliberación constituyente, dado que puede suponerse que los elementos relacionados con la determinación de los puntos de debate y de su resultado no son ajenos al proceso todo, ubicándose, por lo tanto, las cuestiones que aquí se debaten en una instancia previa a la que aún pueden quedarle elementos por incorporar”⁽¹⁷⁾.

Con idéntico ánimo, el de abonar la idea de una Convención difusamente limitada, algunas voces emprendieron una búsqueda poco rigurosa de argumentos en las ambivalencias presentadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación entre los casos “Fayt”⁽¹⁸⁾ y “Schiffrin”⁽¹⁹⁾. Puntualmente, en el primero se declaró la nulidad de una

(14) *Ibidem*.

(15) Bodin, Jean, *Les six livres de la république*, París, reed. Fayard, 1986, I, 8, p. 179.

(16) Diccionario de la Real Academia Española, véase en: <https://dle.rae.es/soberano?m=form> (fecha de consulta 12/4/2026).

(17) Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario, Sala I, “Partido La Libertad Avanza c/ Provincia de Santa Fe s/ Amparo” (CUJ.21-02989358-3).

(18) Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento”, 14/07/199.

(19) Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Schiffrin, Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarativa”, 28/03/2017.

(11) Juzgado de 1ra. Instancia en lo Civil y Comercial 18va. Nominación de Rosario, “Partido La Libertad Avanza c/ Provincia de Santa Fe s/ Amparo” (CUJ.21-02989358-3).

(12) *Ibidem*.

(13) *Ibidem*.

reforma introducida por la Convención Constituyente de 1994 –vinculada con la edad máxima de los jueces para permanecer en sus cargos– en razón de interpretarse que el órgano había excedido los marcos de actuación emergentes de la ley de necesidad. Luego, en “Schiffrin” se resolvió de manera opuesta y fue convalidada la modificación constitucional. Si bien es cierto que el Tribunal manifestó su coincidencia con asignarle un considerable nivel de deferencia a la Convención, nunca la concibió como exenta de límites. De hecho, el razonamiento partió de la premisa que la Convención no lesionó el artículo 30 de la Constitución ni las pautas delineadas por la Ley N.º 24.309, puesto que la cláusula cuestionada encuadraba dentro de la “habilitación dada en el art. 3º punto e) de la ley declarativa cuando dispuso actualizar las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo contenidas en la Constitución Nacional”. Y, antes de aludir a la deferencia en favor de la Convención, sostuvo que la norma no vulneraba derechos adquiridos de quienes habían sido designados como magistrados con anterioridad a la reforma, pues es consolidada y reiterada la doctrina del Tribunal de que nadie tiene derecho al mantenimiento de leyes o reglamentos ni a su inalterabilidad, lo que se ve ahondado cuando se trata de una reforma constitucional. También aseguró que la norma no alteraba el principio de independencia judicial en tanto el límite de edad modifica únicamente el carácter vitalicio del cargo, pero no la garantía de inamovilidad. En consecuencia, el cambio de criterio no tiene que ver con una nueva perspectiva respecto de las atribuciones de la Convención, sino con una interpretación diversa acerca de si, en este supuesto particular, la labor del órgano guardaba conformidad con la Constitución y con la ley que declaró la necesidad de la reforma. De lo contrario, la Corte se hubiese conformado con aseverar la soberanía de la Convención sin entrar a valorar si hubo excesos en su intervención.

V. Conclusiones

Durante el año 2025 se sancionaron las dos reformas constitucionales que convocaron el análisis de este trabajo. El cinco de septiembre la Convención de la Provincia de Formosa aprobó su nuevo texto, comprensivo de 220 artículos y cuatro cláusulas transitorias, mientras que el diez de septiembre la Convención Reformadora de Santa Fe hizo lo propio, con un texto de 161 artículos y 27 cláusulas transitorias. El contenido al que se arribó da cuenta de altos niveles de observaciones de los esquemas planteados por las leyes que declararon la necesidad de las reformas.

La Constitución de Formosa receptó, en general, los lineamientos que planteó la Ley N° 1736 –por ejemplo, el principio de paridad de género, los derechos vinculados al desarrollo científico y tecnológico, la noción de equilibrio fiscal, la definición de un régimen económico y productivo, etc.–, a pesar de que se trató de una reforma total don-

de, a priori, todo el articulado es susceptible de revisión por parte de la Convención.

En la reforma de Santa Fe, de los 42 artículos habilitados todos recibieron sus correspondientes reformas, excepto el artículo 73 –de acuerdo con la enumeración del texto de 1962–, puesto que la Convención decidió incluir la figura del Ministro Coordinador dentro de las atribuciones del Poder Ejecutivo –así lo explica el dictamen de la Comisión de Poder Legislativo y Ejecutivo–. Tampoco se resolvió derogar el inciso 7 del anterior artículo 93 –vinculado con la competencia originaria de la Corte Suprema para entender en juicios de responsabilidad civil contra jueces–, conservado en el nuevo artículo 129. Por su parte, de los 17 temas nuevos que fueron habilitados para su eventual incorporación, todos recibieron abordaje y pasaron a integrar la constitución. El más controversial y cuya solución no es exacta –aunque tampoco demasiado desfasada– del enunciado de la ley, consistió en la consagración constitucional de un Ministerio Público integrado por el Ministerio Público de la Acusación y el Ministerio Público de la Defensa. No se trata de un apartamiento, sino más bien de una opción de diseño institucional, en principio, dentro del marco de la habilitación.

En cuanto a los “sentidos” fijados por la Ley N.º 14.384 de la provincia de Santa Fe, se advierte una recepción contundente. Si tomamos en consideración la clasificación propuesta en este trabajo, aquellos sentidos vinculados con la ampliación de derechos resultaron claramente receptados por la Convención y en los sentidos de revisión de estructuras institucionales, los casos que ofrecen diferencias son: el referido al lugar que ocupa el Procurador General en el Poder Judicial –la ley lo mantenía dentro de la Corte Suprema y la Constitución lo ubica afuera– y el relativo a la composición del Consejo de selección y del Jurado de Enjuiciamiento de jueces, procuradores, fiscales y defensores –en la ley el Poder Ejecutivo los integraba, mientras que en la Constitución no lo hace–.

En conclusión, el alto estándar de consensos que demanda la declaración de la necesidad de la reforma configura, necesariamente, una sustancia sobre la que gravita la actividad del órgano reformador. No es concluyente ni definitiva, pero supone un importantísimo continente de significados y, más allá de los desencuentros que puedan existir en cuanto al valor jurídico de ese anticipo de sentidos, lo cierto es que funcionan, en términos deliberativos, como premisas que, sin ser conclusiones, organizan el razonamiento de la Convención.

VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - DIVISIÓN DE PODERES - PODER JUDICIAL - DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - CONSTITUCIONES PROVINCIALES - PROVINCIAS - ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO - PODER LEGISLATIVO - JUECES