

# Análisis del proceso de reforma de la Constitución de la Provincia de Santa Fe



# Informe del grupo de estudios constitucionales

## Elaboración del informe

Agustín Aloni

Chino Rosúa

Emanuel Glück

## Gráfica e ilustración

Juan Manuel Mónaco

---

## Sobre Igualar Rosario

Nuestra institución tiene una trayectoria de más de una década trabajando sobre las problemáticas que nos atraviesan como habitantes de Rosario, una ciudad caracterizada por grandes desequilibrios territoriales que expresan un entramado social complejo y diverso con diferentes necesidades. Entendiendo esto y partiendo de esta base, el desafío que emprendemos desde Igualar Rosario es recuperar y problematizar esas demandas, recogiendo para ello la pluralidad de voces que conviven en la ciudad, bajo una perspectiva democrática donde se ponen en acción las visiones de los sectores emergentes de la sociedad.

---

## Redes

 @igualarrosfund

 @IgualarRosario

 @igualar\_rosario

 rosarioigualar.com



## ¿Qué es una constitución?

Una constitución es un plan. Es el plan que se da una comunidad para organizarse, para defender sus valores, para alcanzar sus objetivos. Cuando una comunidad se percibe autónoma, diferente a otras, instituye su constitución estableciendo sus reglas de juego internas, sus bienes a proteger, los caminos para alcanzar sus deseos y las instituciones básicas para proyectar el futuro de la comunidad. Es el resultado de los acuerdos que los sujetos sociales alcanzan a las tensiones históricas y situadas de una sociedad, o la capacidad de unos para condicionar o imponer determinados criterios sobre el resto.

La experiencia histórica nos demuestra que hay momentos en que esa necesidad es de la mayoría de las fuerzas políticas, debido a la existencia de consensos mayoritarios en cuanto a que determinados problemas solo pueden resolverse mediante una reforma del texto constitucional. Otras veces, la necesidad es del sector político gobernante que busca consolidar o profundizar su proyecto político y la constitución vigente tiene obstáculos para avanzar en él.

Por lo tanto, toda reforma constitucional responde a una necesidad política, sea para actualizar valores y principios,

crear nuevas instituciones o consolidar proyectos de gobierno. Esto se puede observar en el conjunto de Constituciones provinciales surgidas o actualizadas a partir de la Constitución nacional de 1853, las surgidas de la reforma de 1949 y luego suspendidas, o las sancionadas con posterioridad a la reforma de 1994. Cada una expresó un momento de la sociedad argentina en función de la realidad de la Nación y de la provincia de Santa Fe.

De este modo, situar y comprender el proceso de reforma constitucional en su tiempo y lugar nos coloca ante los interrogantes de ¿por qué una reforma? ¿de quién es esa necesidad?

## Introducción

En nuestro análisis reconocemos la importancia de reformar la Constitución de Santa Fe teniendo en cuenta que solo las provincias de Mendoza (1916) y Misiones (1958) llevan más tiempo sin modificarse, la última reforma de Santa Fe fue realizada en 1962. A lo largo de estos 63 años nuestra provincia, el país y el mundo han sufrido grandes cambios y transformaciones, por lo que se vuelve una necesidad adaptarla y actualizarla a la nueva realidad de la provincia.

Sin embargo, teniendo en cuenta la falta de consensos previos; la ausencia de diálogo con organizaciones de la sociedad civil; la baja participación

electoral en los comicios del 13 de abril; y el desconocimiento general de la población santafesina en torno a la reforma, es posible poner en discusión que la reforma en marcha se haya generado en una necesidad del conjunto o de la mayoría de los sectores políticos provinciales.

En este sentido, el gobierno ha planteado la reforma en un momento en donde en toda la Argentina se enfrentan proyectos antagónicos de país. La sociedad está dividida en posiciones cada vez más irreconciliables, las mayorías políticas son solo circunstanciales, no hay acuerdos básicos sobre los valores que se deben promover en la sociedad argentina y mucho menos acuerdos en las líneas estratégicas que deben llevar adelante los gobiernos de la nación y de las provincias.

A la vez, el proyecto de reforma sancionado convoca a una reforma parcial, esto quiere decir que solo se pueden reformar aquellos artículos estipulados en la ley 14.384 que convocó a la conformación de una convencional constituyente. De esta manera, se limitó la posibilidad de incorporar elementos o propuestas que no hayan sido tenidas en cuenta durante la aprobación del proyecto de reforma.

Como parte de un conjunto de informes que trabajaremos como

institución a lo largo del proceso de reforma constitucional de la provincia de Santa Fe, nos interesa partir de estos interrogantes para realizar un primer análisis en torno a la misma, los antecedentes, las razones, las características y las posibles tensiones en torno a los puntos a ser reformados.

## ¿Por qué la provincia de Santa Fe tiene una Constitución?

### Antecedentes

En los primeros años del proceso de independencia, las antiguas provincias del Virreinato del Río de La Plata no lograron articular una estrategia común. En ese contexto, la provincia de Santa Fe en 1815 tomó la decisión de ser una comunidad política autónoma al percibirse diferente de otras con las que convivió en la antigua organización virreinal.

A los pocos años sancionó su primera constitución, la primera a nivel provincial, el **Estatuto Provisional de 1819** a instancias de Estanislao López.

En ese texto fundacional del Estado de derecho santafesino, conformado por nueve secciones y cincuenta y nueve artículos, se establecieron los grandes lineamientos sobre los valores culturales y políticos del pueblo de Santa Fe, así como también los

criterios organizadores de los poderes provinciales.

Dentro de estos lineamientos, se fijan criterios sobre el orden religioso; sobre la defensa de la causa de América; sobre la ciudadanía, estableciendo que todo americano es ciudadano de la provincia; establece que la soberanía reside en el pueblo y que este expedirá su voz por el órgano de representación; indica también que el gobierno de la provincia será ejercido por aquel ciudadano que sea elevado al mando mediante el voto; reconoce la vigencia del Cabildo como institución noble e ilustre de la provincia; dispone la organización de la Administración de Justicia bajo el principio de legalidad al igual que promueve la seguridad individual mediante la protección de las leyes y organiza la Hacienda pública.

El modelo institucional propuesto en el Estatuto Provisorio va a ser sostenido con algunas modificaciones durante todo el período de gobierno de Estanislao López. Como resultado, la primera reforma constitucional va a realizarse a los pocos años de su fallecimiento en 1841.

Durante todo el siglo XIX la comunidad política de Santa Fe luchó para defender sus propios intereses, pero también para integrarse a un proyecto mayor en igualdad de condiciones con las otras comunidades argentinas

y de la América hispánica. El proceso político que llevó a la conformación de la República Argentina y a su institucionalización definitiva como una república, representativa y federal tuvo a la provincia de Santa Fe como uno de los actores fundamentales de ese proceso.

Las dinámicas políticas, económicas-sociales y culturales empujaron a adaptar las constituciones a los nuevos escenarios. Santa Fe reformó su constitución en los años 1856, 1863, 1872, 1883, 1890, 1900, 1921, 1949 y 1962.

### **La Constitución actual**

La Constitución de Santa Fe tuvo su última reforma en el año 1962, la cual se sancionó apresuradamente en el marco de una avanzada del gobierno nacional para intervenir la provincia. Dicho proceso se enmarcó en una fuerte lucha política entre los sectores que pretendían desarmar y los que buscaban sostener las transformaciones en la sociedad argentina producidas por el gobierno de Juan Domingo Perón.

La reforma de 1949 fue derogada ilegalmente por el gobierno de facto tras el golpe de 1955. El proyecto justicialista estuvo marcado por el ascenso de las clases populares, la ampliación de derechos sociales, por la industrialización de la economía y el

fuerte rol del Estado en defensa de un proyecto de desarrollo independiente con justicia social. Fueron tiempos tumultuosos que incluyeron la proscripción del peronismo, las fuerzas armadas dispuestas a ser el garante de la contrarrevolución liberal, la resistencia del pueblo al proyecto de país alineado a las estrategias del nuevo imperio norteamericano y a los partidos políticos jugando a la ficción democrática en un marco de absoluta debilidad.

Si bien la reforma se realizó en un clima de época de alta conflictividad como acabamos de describir, el texto constitucional incluyó disposiciones relevantes en lo referente al reconocimiento de derechos sociales, a la consagración del Estado provincial como actor fundamental en la promoción del desarrollo económico, social y cultural de la sociedad santafesina.

También en reformas sobre el funcionamiento de los poderes del Estado provincial destacándose la elección popular de los intendentes municipales y el establecimiento de la estabilidad "ad viten" de los integrantes del poder judicial, los que en la reforma de 1900 vencían sus mandatos cada cuatro y seis años según sean miembros de tribunales inferiores o superiores.

## El proyecto de reforma y las primeras tensiones

El 6 de diciembre del 2024 el gobernador Maximiliano Pullaro promulgó la ley N°14.384 sancionada por el poder legislativo de la provincia, la cual declaró la convocatoria a reformar la Constitución provincial.

El proyecto estableció la **reforma parcial** de la Constitución en un conjunto de artículos, a la vez el texto de esta ley fijó un **sentido determinado** en los artículos habilitados a ser reformados, los cuales no pueden ser contradecidos según el art. 5.

Esto presenta una primera tensión ya que el artículo 114 de la actual Constitución Provincial de 1962, que contiene los mecanismos a seguir para reformarse, sólo permite habilitar artículos y temas a modificar o incluir en una reforma parcial y nunca el sentido de dichas reformas.

A raíz de esto, se presenta una primera tensión, ya que se restringen de antemano las capacidades de la Convencional Constituyente para debatir las reformas que se llevarán adelante excediendo los mecanismos establecidos constitucionalmente.

Como se mencionó al inicio de este informe las reformas constitucionales responden también a la necesidad

de los oficialismos de consolidar sus proyectos políticos, en este caso, por ejemplo, las intenciones del gobernador de garantizar su reelección.

Una segunda tensión se presentó a partir de la sanción y la consiguiente convocatoria a la elección de los constituyentes, quienes tienen la tarea de debatir y reformar la Carta Magna.

En este sentido, la decisión de que la elección de los mismos se desarrollara sin una PASO, es decir, sin primarias que permitieran dirimir internas de los partidos para la conformación de listas, generó una contradicción al llevarse adelante al mismo tiempo que la elección PASO de medio término a cargos legislativos municipales.

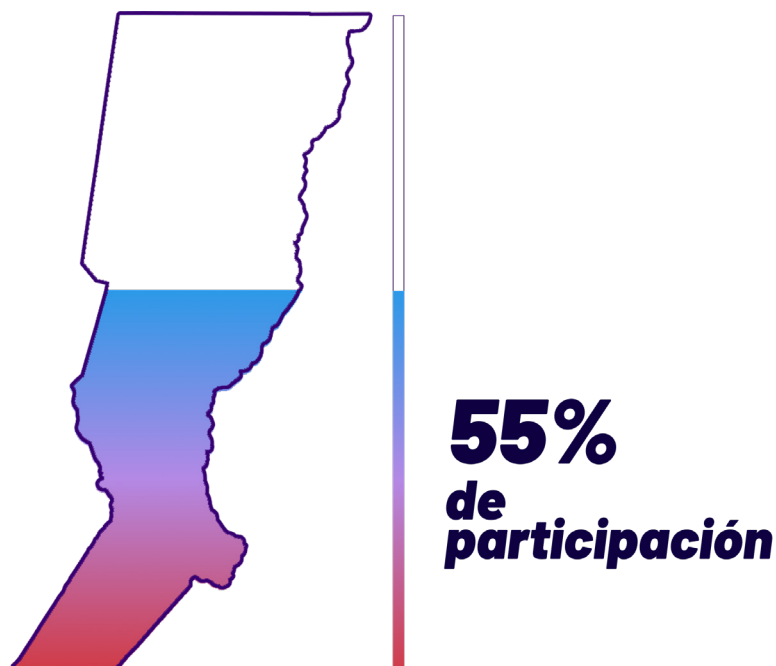
Esto, sumado al poco tiempo otorgado para la presentación de listas, que permitiera otros mecanismos para

dirimir internas partidarias, y la falta de campañas de esclarecimiento por parte del gobierno provincial hacia la población sobre las características, importancia y alcance de estas elecciones, produjo niveles altos de desinformación en el electorado.

Como resultado la participación electoral en los comicios realizados el 13 de abril encontró un piso récord del 55%.

Es necesario tener en cuenta que la baja participación no se explica solo por lo mencionado anteriormente, sino que es un fenómeno que se observa a lo largo y ancho del país producto de la crisis de representatividad política y el desinterés social.

Sin embargo, es necesario remarcar la responsabilidad que el gobierno provincial tenía en informar la importancia de esta elección, ya que



en definitiva la reforma constitucional que regirá la vida de los y las santafesinos estará legitimada solo por la mitad aproximadamente de los habitantes de la provincia.

### ¿Qué se reforma?

Como se mencionó, el proyecto de ley N°14.384 estableció la reforma constitucional con el fin de modificar **42 artículos**, derogar ciertos incisos e incorporar nuevos artículos, capítulos y secciones para dar regulación a los temas habilitados en la ley. Es necesario recordar que dichas modificaciones, derogaciones o agregados serán nulos si se apartan del sentido impreso en el proyecto sancionado.

Sin agotar la multiplicidad de temas y artículos a reformar, se presentan a continuación los que se consideran los puntos centrales que la Convención Constituyente deberá tratar, incluyendo el sentido afirmado en la ley N°14.384:

- ◊ Aggiornar la Constitución a la reforma de 1994 incorporando los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional.
- ◊ Revisar facultades del poder legislativo y los procedimientos de sanción de leyes.
- ◊ Revisar las **atribuciones** del

poder ejecutivo y establecer alcances para la **reelección** del cargo de gobernador.

◊ **Reforma del poder judicial** estableciendo una composición de **7 miembros** de la Corte Suprema de Justicia, cese del cargo de todos los jueces a los 75 años (con posibilidad de extender 5 años), y mecanismos de selección, sanción y remoción de los mismos entre otras modificaciones.

◊ Consagrar la **Autonomía Municipal** en una multiplicidad de órdenes (político, económico, administrativo, financiero e institucional), determinando criterios para el dictado de cartas orgánicas a través de una ley especial.

◊ Establecer a **los municipios como forma de organización** de todas las poblaciones de la provincia, permitiendo delimitar categorías en función de su relevancia geográfica, poblacional o funcional. A la vez, se promoverá la constitución de regiones, áreas metropolitanas y acuerdos interjurisdiccionales entre municipios para la gestión de intereses comunes.

◊ **Incorporar y ampliar derechos y garantías** en un conjunto de sentidos y temas: salud, cultura, educación, seguridad pública, derechos digitales y conectividad, protección

del ambiente, derecho a la ciudad, acceso al agua, servicios públicos, entre otros.

◊ Incorporar la **Causa Malvinas** reconociendo la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares.

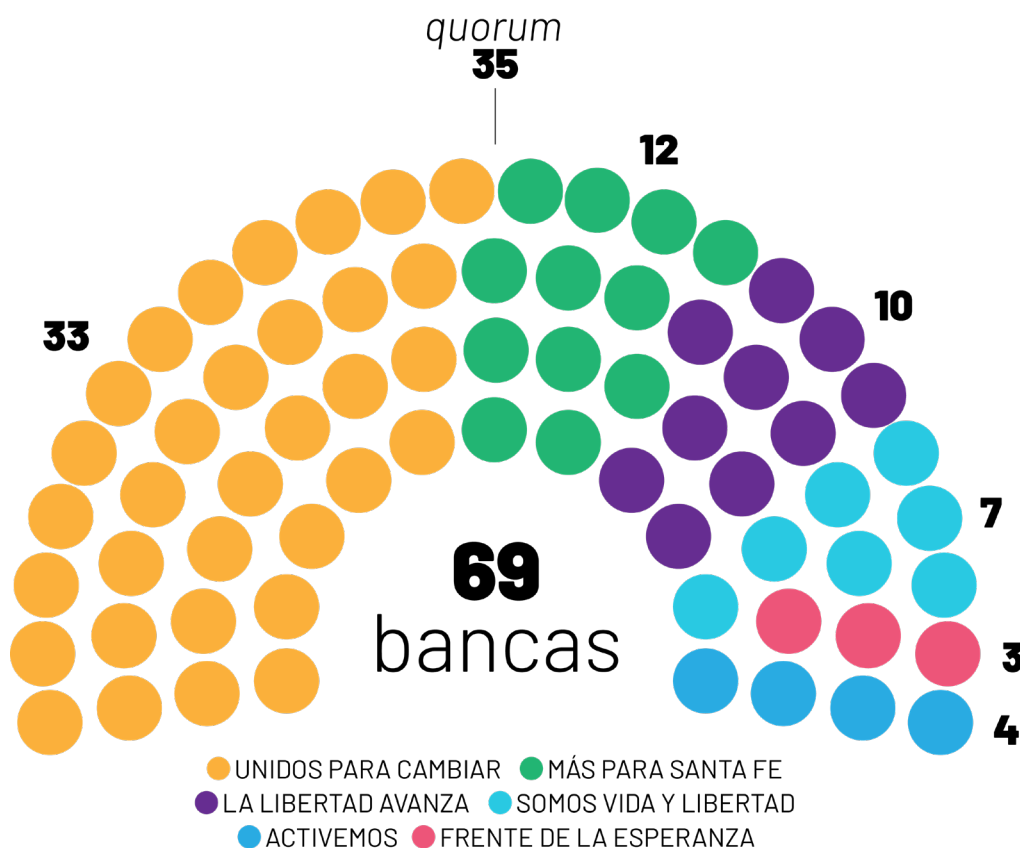
### Final abierto o callejón sin salida

A pesar de la baja participación electoral en los comicios de abril y la falta de información de los habitantes de la provincia en torno a que se ponía en juego con la reforma constitucional, el oficialismo provincial se vió fortalecido con el

resultado electoral. Como se puede observar en el siguiente gráfico, así quedó conformada la Convencional Constituyente en función del resultado con la correspondiente distribución de las fuerzas políticas.

De esta manera, podemos observar que el oficialismo "Unidos" encabezado por el gobernador Maximiliano Pullaro alcanzó 33 convencionales, lo que deja muy cerca a la fuerza oficial de alcanzar el quórum propio a partir de incorporar el apoyo de 2 convencionales más.

Esta situación plantea uno de los principales interrogantes, ante las tensiones existentes entre proyectos antagónicos mencionados y el quórum propio prácticamente garantizado.



¿Qué garantiza que el oficialismo permita el debate que demanda una reforma constitucional? ¿Qué grado de apertura existirá para incorporar aportes de fuerzas opositoras? ¿Se incorporará la participación de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y otros actores de la sociedad santafesina para que realicen aportes?

Por otro lado, la dispersión y la fragmentación de los espacios opositores en materia de cantidad de constituyentes también pone en discusión cuáles es la capacidad de estos sectores para alcanzar acuerdos que permitan condicionar al oficialismo y su próxima mayoría automática. ¿Es posible encontrar puntos de encuentro entre espacios tan contradictorios? ¿Incorporarán las voces de actores sociales no representados para generar mayor legitimidad en el debate constitucional?

Con los constituyentes ya elegidos y la reforma ya en marcha, las instituciones de la sociedad civil tenemos un rol fundamental en la promoción y la defensa de los derechos de los habitantes de la provincia de Santa Fe. La reforma constitucional es una oportunidad, a partir del debate abierto y democrático, para actualizar y ampliar derechos, obligaciones y garantías.

Sin embargo, no todo cambio en sí mismo es mejor, ya que bajo ciertas circunstancias y condiciones, estas instancias pueden significar la vulneración de derechos y la regresión de las instituciones que se buscaban promover.

En resumen, se pueden crear o modificar instituciones que respondan a las necesidades actuales de los habitantes de la provincia, como también anular las mismas o, cuanto menos, restringir la capacidad que estas tienen para dar respuestas a los santafesinos y santafesinas.

Si tenemos en cuenta la baja participación electoral en la elección de los constituyentes, se vuelve aún más necesario incorporar el aporte de múltiples actores sociales que permita no solo garantizar mayor legitimidad del proceso de reforma, sino también enriquecer el texto definitivo de la misma recuperando las posiciones y aportes del conjunto de santafesinos y santafesinas.

Desde nuestra institución realizamos los aportes necesarios para visibilizar y comunicar el proceso y el resultado de la Convencional Constituyente.

