

Algunas consideraciones sobre los procesos de reforma de las constituciones provinciales argentinas

Some Considerations on the Reform Processes of the Argentine Provincial Constitutions

*Joaquín Martínez**

Resumen

La finalidad de este artículo es realizar un acabado análisis de las distintas constituciones provinciales con relación al ejercicio del poder constituyente derivado, es decir, los supuestos en los cuales el pueblo, como soberano, decide introducir reformas en la constitución previamente establecida; y la participación que poseen los ciudadanos, en su carácter de titulares de este poder constituyente, en cada una de las etapas del procedimiento de reforma constitucional que se pueden llevar adelante a tal efecto. Se analizarán los distintos sistemas de reforma constitucional que se utilizan en nuestro derecho público provincial, con los requisitos que establecen cada una de las provincias a los fines de llevar a cabo una reforma de este tipo, sobre todo en lo relativo a quién puede presentar el proyecto de iniciativa para introducir una reforma en la constitución, cuál es la mayoría que se requiere, la posibilidad de veto por parte de los gobernadores, entre otros aspectos relevantes.

Palabras clave: poder constituyente – participación ciudadana – constitución – reformas – provincias – estados

Abstract

The purpose of this article is to carry out an analysis of the different provincial constitutions in relation to the exercise of the derived constituent power, that is, the

* Estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Ayudante de Derecho Público Provincial y Municipal en la cátedra “A” del Dr. Antonio María Hernández. Meritorio en Poder Judicial de la Provincia de Córdoba. Investigador independiente.

cases in which the people as sovereign decide to reform the previously established constitution; and the participation that citizens, in their capacity as holders of this constituent power, in each of the stages of the constitutional reform procedure that can be carried out for this purpose. The different systems of constitutional reform that are present in our provincial public law will be analyzed, with the requirements imposed by each of the provinces in order to carry out a reform of this type, particularly in relation to whom can submit a project to reform the constitution, the majority that is required, the possibility of veto by the governors, among other relevant aspects.

Keywords: constituent power – citizenship participation – constitution – reforms – provinces – state

I. Introducción

En primer lugar, corresponde hacer un análisis sobre lo que se entiende por poder constituyente y, en particular, en lo referido a las provincias sobre el tema que nos ocupa. En este sentido, Linares Quintana sostiene que el poder constituyente es la facultad soberana del pueblo para darse su propio ordenamiento jurídico-político fundamental y originario, por medio de una Constitución y a revisarla total o parcialmente, cuando sea necesario.¹ Ahora bien, hay que realizar una distinción entre lo que es el poder constituyente originario y el poder constituyente derivado. Cuando se sancione por primera vez una constitución o ley suprema estaremos en presencia de la forma originaria del ejercicio de este poder constituyente. En cambio, en la medida en que se introduzcan reformas a ella, se tratará de la forma derivada. Es decir, en ambos casos, estamos haciendo referencia al mismo poder, que es justamente la facultad del pueblo de darse su propia Constitución para sí y regirse de acuerdo a dichas cláusulas. Lo que sucede es que, en el caso del ejercicio derivado del poder constituyente, este solo se va a activar en algunos momentos de la historia: cuando el pueblo entienda que es necesario introducir una reforma o varias a la Constitución previamente sancionada y que se encuentra plenamente vigente. Ahora bien, en cuanto al poder constituyente originario, podemos decir que no tiene límite alguno, dado que el pueblo, como titular de este, se da su propia constitución para sí por primera vez. Sin perjuicio de ello, hay algunos autores que consideran que, aunque se trate de tales supuestos, el ejercicio del poder constituyente originario sí posee límites. Bidart Campos, por ejemplo, sostiene que estos límites son el valor de la justicia, que se pueda derivar del derecho internacional público y el condicionamiento de la realidad social que se debe tener en cuenta para organizar el Estado. El poder constituyente derivado, por su parte, posee una clara limitación, dado que tiene que respetar todas las prescripciones establecidas anteriormente en la constitución sancionada, sobre todo en lo que se refiere a los órganos destinados a la reforma, los procedimientos, los plazos e incluso determinadas prohibiciones.²

De lo expuesto se sigue que, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, el pueblo puede ejercer este poder constituyente del que es titular para darse su propia constitución.

¹ Antonio María Hernández y Guillermo E Barrera Buteler, *Derecho Público Provincial* (Argentina: Abeledo Perrot, 2020), p. 165.

² Antonio María Hernández, *Derecho Constitucional*, Tomo I (Buenos Aires: La Ley, 2012), pp. 109-120.

Sin perjuicio de ello, cabe realizar algunas aclaraciones en torno a las constituciones de las provincias que componen la República Argentina. Las provincias, al dictar sus respectivas constituciones, deben respetar lo establecido por nuestra carta magna en el orden nacional, ya que están ejerciendo un poder constituyente que podemos denominar de segundo grado. De la lectura de la Constitución Nacional, sobre todo en lo que se establece en sus artículos 5 y 123 que vienen a delinear este ejercicio del poder constituyente provincial, podemos decir que son cinco los requisitos exigidos para la sanción de una constitución en el orden provincial: se debe respetar el sistema representativo y republicano teniendo en consideración los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y se debe asegurar la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria. Todo ello teniendo en consideración que los municipios son autónomos, por lo que las provincias deben asegurar que estos estén dotados de todas las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus cometidos. Esto último, ya había sido reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, incluso antes de la reforma constitucional del año 1994 en la que se consagra expresamente la autonomía municipal.

Las constituciones provinciales no solamente deben respetar la ley suprema, sino que además deben tener en cuenta todos los tratados internacionales ratificados por la República Argentina e incorporados por el artículo 75 inciso 22, que poseen jerarquía constitucional, los que, junto con la Constitución, conforman lo que se denomina el bloque de constitucionalidad federal, todo ello conforme al principio de supremacía constitucional que ha sido consagrado a través del artículo 31. Este reza: “[e]sta constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella”.

El propósito de este artículo es realizar un análisis sobre la influencia de la participación ciudadana en el ejercicio del poder constituyente derivado, es decir, cuando se introducen reformas en una constitución previamente establecida. Este es un punto clave a tener en cuenta, por cuanto la soberanía popular, en nuestro derecho constitucional, reside en el pueblo. Este es el titular del poder constituyente y solo el pueblo puede originariamente darse una propia constitución para sí o bien reformarla si así lo desea, ya sea a través de sus representantes o por otros procedimientos que se hayan establecido. De lo expuesto, resulta evidente el motivo por el que, al sancionar una

constitución, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, se utiliza una convención constituyente convocada a tal efecto, que es lo que sucede en la mayoría de los casos.

Además, corresponde tener en consideración, en aquel aspecto, que nuestro país adopta como forma de gobierno el sistema representativo y republicano, mientras que, como forma de estado, adopta el sistema federal. Esto quiere decir que, en relación al sistema representativo, el pueblo no delibera ni gobierna sino es a través de sus representantes, que serán elegidos oportunamente mediante el voto popular. De hecho, cuando leemos el preámbulo de nuestra Constitución Nacional de 1853, allí se hace referencia a los representantes del pueblo. Este punto representa una clara distinción con la Constitución norteamericana, que es una de las fuentes directas de nuestra carta magna y que tuvieron en cuenta no solo nuestros convencionales constituyentes sino también Juan Bautista Alberdi al redactar el proyecto que sirvió de base y de fuente para dar origen, de manera definitiva, a nuestra constitución.³ En el preámbulo de la Constitución norteamericana directamente se alude al pueblo, cuando se dice “[n]osotros el pueblo de los Estados Unidos” mientras que nuestro preámbulo reza “[n]os los representantes del pueblo de la Nación Argentina”.

En nuestra opinión, los convencionales constituyentes argentinos deberían haber hecho mención directamente al pueblo, tal como lo hicieron los convencionales estadounidenses, remarcando de esta manera sobre quién recae la soberanía y, por ende, quién es el titular del poder constituyente, que es lo que nos interesa a los fines del presente artículo. En definitiva, se realizará un análisis de las distintas constituciones provinciales a los fines de descifrar cuál es la participación que cada una de las provincias les reconoce a los ciudadanos en los procesos de reformas constitucionales y en qué medida esa intervención ciudadana puede cambiar o no la decisión que se tome en el seno de una cámara o legislatura de modificar en todo o en parte la ley suprema de la provincia.

³ En este sentido, cabe destacar que “Las Bases” de Juan Bautista Alberdi fue una de las obras más influyentes para la elaboración de nuestra Constitución Nacional, sancionada en el año 1853. A los fines de mayor profundización del tema, ver <https://bcn.gob.ar/uploads/BasesAlberdi.pdf> (Consultado: 12/03/2022).

II. Análisis de los aspectos relevantes sobre las reformas de las constituciones provinciales en la República Argentina

En este apartado, corresponde remarcar los distintos sistemas de reformas constitucionales que se utilizan actualmente en el orden provincial de nuestro país. En primer lugar, por convenciones constituyentes que, como mencionamos anteriormente, es la forma más utilizada, al menos en nuestro derecho público provincial. En segundo lugar, encontramos la legislatura *ad referendum* del pueblo, que se aplica en algunas provincias argentinas para la modificación de hasta tres artículos y que lo podemos ubicar más fácilmente con el nombre de “enmienda” o “sistema de enmiendas”. Por último, destacamos el caso bastante peculiar de la Provincia de Buenos Aires, en donde es la ley que declara la necesidad de la reforma sancionada por la Legislatura Provincial, la que va a establecer si se convocará o no a la convención reformadora o bien si se optará por el sistema de enmiendas anteriormente mencionado, el cual será sometido a plebiscito en la próxima elección, quedando sujeto a la aprobación por parte del pueblo.

Corresponde destacar que absolutamente todas las constituciones provinciales prevén su reforma total o parcial. A grandes rasgos, se utiliza el sistema de la convención constituyente, mediante un procedimiento que consta de dos etapas. Una primera etapa, llamada “pre-constituyente”, a cargo de cada una de las Legislaturas Provinciales, que deberán declarar la Ley de Necesidad de Reforma. Con posterioridad, surge una segunda etapa que podemos denominar como “constituyente” propiamente dicha, a cargo de las convenciones constituyentes reformadoras, electas, por lo general, directamente por el voto del pueblo.

Solo existen dos excepciones o casos particulares con una etapa intermedia. Por un lado, puede existir una consulta formulada al pueblo para que vote por la convocatoria o no a la Convención. Así lo dispone, por ejemplo, la Constitución de Mendoza, específicamente en su artículo 221, que reza:

[d]eclarada por la Legislatura la necesidad de la reforma total o parcial de la Constitución, se someterá al pueblo para que en la próxima elección de diputados, se vote en todas las secciones electorales en pro o en contra de la convocatoria de una Convención Constituyente. Si la mayoría de los electores de la Provincia votase afirmativamente, el Poder Ejecutivo convocará a una Convención que se compondrá de tantos miembros cuantos sean los que componen la Legislatura.⁴

⁴ Artículo 221, Constitución de la Provincia de Mendoza.

Por otro lado, el pueblo puede votar directamente a favor o en contra de la ley que declara la necesidad de la reforma. Esto, surge expresamente de la Constitución de San Juan, en su artículo 274, el cual establece que:

[L]a necesidad de la reforma se promoverá por iniciativa de cualquier legislador o del Poder Ejecutivo. La declaración que así lo disponga deberá ser aprobada por el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara y sometida en consulta al pueblo de la Provincia, para que se pronuncie en pro o en contra de la misma en la primera elección general que se realice (*sic*).⁵

Ahora bien, con relación a quién posee la iniciativa del proyecto de reforma de las constituciones provinciales de nuestro país, hay tres grandes grupos en los que se puede dividir. En primer lugar, aquellas provincias que establecen que la iniciativa puede provenir tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, donde ubicamos a Mendoza, Buenos Aires, Chaco, Salta y San Juan. En segundo lugar, aquellas en las cuales no se detalla quién puede presentar el proyecto de reforma pero que necesariamente tiene que revestir la formalidad de una ley, en el que se encuentran Entre Ríos, Santa Fe, San Luis, Catamarca, Tucumán, Tierra del Fuego, La Pampa, Chubut, Neuquén, Santiago del Estero, La Rioja, Formosa y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En el último grupo podemos reunir a aquellas provincias en donde no se especifica a quién corresponde la iniciativa de presentar el proyecto de reforma, pero se hace referencia a la forma jurídica de “declaración”. Este es el caso de las constituciones de Misiones, Jujuy, Río Negro, Corrientes, Santa Cruz y Córdoba.

De lo expuesto precedentemente podemos sostener que existen algunas provincias que aluden a la forma jurídica de declaración, mientras que otras prefieren utilizar la forma jurídica de una ley sancionada por el Poder Legislativo provincial. A modo de ejemplo, podemos citar, por un lado, a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que en su artículo 206 hace referencia a que el “proyecto de reforma” deberá ser tramitado bajo la misma forma establecida para la sanción de las leyes. Con ello, claramente está adoptando la posición de que el proyecto de reforma, como cualquier otra ley, debe ser sancionado por la Legislatura de la provincia, solo que con ciertos requisitos en cuanto a las mayorías que se deben obtener, lo que analizaremos más adelante. Mientras que, por otro lado, la Constitución de la Provincia de Córdoba establece, en su artículo 196, que

⁵ Artículo 274, Constitución de la Provincia de San Juan.

“la declaración de la necesidad de la reforma” y la convocatoria a la Convención Constituyente a tales efectos debe ser aprobada por la Legislatura de la provincia con una cierta mayoría específica.

Por ende, como podemos observar de los casos expuestos, en ciertas constituciones se hace referencia a un proyecto de ley (Buenos Aires) mientras que en otras se alude a una declaración de reforma (Córdoba). Pero, en ambos casos, independientemente de las denominaciones que se utilicen, se está haciendo alusión al ejercicio del poder constituyente derivado. Este último, se activa en algunos momentos de la historia: solo en aquellos supuestos en los que exista un consenso político y social de manera tal que permita introducir reformas a una constitución previamente sancionada, con todas las implicancias que ello trae aparejado para el sistema jurídico de un país y, en estos casos en particular, de una provincia.

También corresponde aclarar que, sea cual sea la denominación que se utilice, siempre la ley o declaración se va a discutir y sancionar en el seno del Poder Legislativo. Ello es lógico debido a que en este órgano recae la función de legislar y también porque es precisamente en las cámaras (de diputados y de senadores) o en las legislaturas dependiendo del sistema bicameral o unicameral adoptado en consecuencia donde se encuentra representada la pluralidad del pueblo. Pueblo que elige a sus representantes directamente a través del voto popular en cada una de las elecciones que se llevan a cabo a tal efecto. Tal como vimos con anterioridad, el titular del poder constituyente es justamente el pueblo, y en él recae la soberanía. Es decir que, nadie está más autorizado para debatir y sancionar una declaración o ley que prevea la necesidad de reforma de una constitución que el Poder Legislativo de cada una de las provincias argentinas, en el que están representados los distintos partidos políticos electos por el voto del pueblo, independientemente de cuál sea el partido político gobernante, lo que genera una mayor capacidad de debate y análisis al haber distintos pensamientos, intereses e ideologías en pugna. Lo ideal sería que directamente el pueblo tenga la facultad de decidir si se convoca o no a una convención constituyente para reformar la constitución, en todo o en parte. Lo cierto es que, si no es el pueblo quien posee esta facultad, al que le corresponde, por la lógica planteada, es al Poder Legislativo provincial. En este orden de ideas, creemos que el Poder Ejecutivo nunca podría decidir por sí mismo si es procedente o no la reforma de una constitución, a tal punto que tampoco debería tener la posibilidad de vetar la

declaración de necesidad de reforma constitucional, facultad que poseen algunos gobernadores de provincia y que es sumamente cuestionable.

Corresponde realizar, además, un análisis sobre la mayoría específica que se requiere en las constituciones, dependiendo de cada provincia, a los fines de sancionar la ley por la cual surge la necesidad de reformar la constitución en algunos aspectos. A grandes rasgos, la generalidad es que se exija el voto de las dos terceras partes de los miembros totales de cada una de las cámaras (en el caso de sistemas bicamerales) o bien, de la legislatura (en el caso de los sistemas que adoptan la forma unicameral). Todas las constituciones que se refieren a ello hacen expresa mención a que debe tratarse de los miembros totales que componen el órgano legislativo, a excepción de las provincias de La Rioja⁶ y Neuquén,⁷ donde nada se dice al respecto. Creemos que este es un enorme avance para el derecho público provincial y que es totalmente acertado que cada una de las constituciones haya dejado en claro que se necesitan las dos terceras partes de los miembros totales para sancionar la ley que declara la necesidad de reforma, sobre todo teniendo en consideración el escandaloso antecedente de la reforma introducida a la Constitución Nacional en el año 1949.

En este sentido, corresponde destacar que la constitución originaria del año 1853, incluyendo la gran reforma del año 1860 cuando se incorpora Buenos Aires nuevamente al país, en su artículo 30, establecía que la constitución podía reformarse en todo o en parte y que la necesidad de la reforma debía ser sancionada por el Congreso de la Nación con al menos las dos terceras partes de sus miembros. Es decir, no se aclaraba si se trataba de los miembros presentes o los miembros totales de cada una de las cámaras que componen el Congreso de la Nación. La interpretación usual que se hacía de esta cláusula constitucional por la mayoría de la doctrina de la época era que se necesitaban las dos terceras partes de los miembros *totales*, tanto de la Cámara de Diputados como de la cámara de senadores. Sin perjuicio de ello, durante el primer mandato de la presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1952) se declaró la necesidad de introducir una reforma a la Constitución Nacional y, alejándose de la interpretación usual de la cláusula

⁶ Ya que se exige el voto de los dos tercios de los miembros de la Cámara, pero no especifica si se trata de los miembros totales o presentes (artículo 176, XI, Constitución de La Rioja).

⁷ Corresponde la remisión a las atribuciones del Poder Legislativo, ya que entre ellas se menciona que la reforma total o parcial de la constitución requiere la mayoría de dos tercios de sus miembros (artículo 189, Constitución de la Provincia de Neuquén).

mencionada, esta fue aprobada y sancionada con el voto de las dos terceras partes de los miembros *presentes* de cada una de las cámaras legislativas. Finalmente, esta constitución fue derogada por el gobierno de facto de la Revolución Libertadora liderada principalmente por Pedro Eugenio Aramburu, quien llegó al poder a través de un golpe de estado iniciado el 16 de septiembre de 1955 e interrumpió el segundo mandato de Perón, con todas las aristas y detalles que exceden el propósito de este trabajo.

Es por ello que, a los fines de evitar eventuales conflictos doctrinarios en el futuro y para dotar de mayor seguridad al sistema jurídico en su conjunto, las provincias de La Rioja y Neuquén deberían haber seguido el ejemplo de las demás provincias argentinas. Además, de los reglamentos internos de las cámaras legislativas de las provincias mencionadas, tampoco surgen mayores precisiones en torno a la mayoría que se requiere para la sanción de la ley que declara la necesidad de la reforma. Solo se establece que la votación de toda ley requiere la mayoría de los miembros presentes, salvo disposición expresa en contrario que provenga de la constitución u otras leyes.⁸

Volviendo al tema que nos ocupa, más allá de la regla general que mencionamos anteriormente, existen dos casos especiales dentro del derecho constitucional de las provincias que cabe poner de resalto. Primero, la Constitución de Chaco establece que la declaración de la necesidad de la reforma deberá ser aprobada con el voto de tres cuartos de los miembros de la Cámara, sin otra formalidad ulterior. Aunque se aclara que cuando no se alcance esta mayoría, pero sí se ha alcanzado una mayoría de dos tercios de la cámara, la necesidad de la reforma será sometida a votación del pueblo de la provincia para que este se pronuncie a favor o en contra de ella en la primera elección general que se realice.⁹ Segundo, con respecto a la Constitución de Santiago del Estero, se establece que, en caso de tratarse de una reforma parcial de la ley suprema provincial, bastarán los votos de dos tercios de los miembros que integran la cámara para sancionar la ley que declara la necesidad de reforma, mientras que, si se tratare de una reforma total, se necesitará obtener tres cuartos de votos de los miembros que forman parte de la Cámara.¹⁰ Es decir, en este aspecto luce prudente lo dispuesto por los convencionales constituyentes

⁸ Artículo 178 del Reglamento interno de la Cámara legislativa de la Provincia de La Rioja, disponible en <https://legislaturalarioja.gob.ar/documentos/normativa-legislativa/Reglamento-Interno-2020.pdf>; y artículo 199 del Reglamento interno de la Cámara legislativa de la Provincia de Neuquén, disponible en <https://www.legislaturaneuquen.gob.ar/archivos/RESOL715.pdf>.

⁹ Artículos 207-212, Constitución de Chaco.

¹⁰ Artículo 225, Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.

santiagueños ya que se exige una mayoría más agravada para el caso de una reforma total mientras que a los fines de una reforma parcial de la constitución se requiere una mayoría menos rigurosa.

III. ¿Existe la posibilidad de veto de la ley que declara la necesidad de la reforma en el derecho constitucional de las provincias?

Cabe realizar algunas aclaraciones en torno al ejercicio de veto por parte del poder ejecutivo. En general, se suele decir que el veto cumple dos funciones: por un lado, sirve como protección de las atribuciones y prerrogativas que posee el poder ejecutivo frente al poder legislativo; y, por otro lado, sirve como una garantía contra la expedición de leyes indebidas. En virtud de ello, podemos definir al veto como un poder reactivo otorgado al poder ejecutivo para realizar un control sobre la legislación aprobada por el Congreso, observando, de esa manera, el proyecto de ley antes de que sea efectivamente sancionado y promulgado.¹¹ De lo expuesto, podemos arribar a una primera conclusión: pareciera ser que la posibilidad de veto por parte del poder ejecutivo en relación con una ley por la cual se declara la necesidad de reforma constitucional es discutible, en cuanto se supone que el pueblo está mayormente representado en las cámaras legislativas, en las que se encuentra, además, el mayor contrapeso del oficialismo en el ejercicio del poder: los partidos políticos opositores al partido político gobernante. Es por ello que, en esta instancia, luego de discutirse y aprobarse la ley o declaración de la que surge la necesidad de la reforma constitucional, no se debería otorgar participación al poder ejecutivo, sino que deberían ser los ciudadanos —a través de un mecanismo de participación como el referéndum o consulta popular vinculante—, los que aprueben o no el proyecto de reforma constitucional puesto en consideración. Así, se aseguraría y reafirmaría el principio de soberanía popular, según el que el pueblo debería tener la mayor participación que sea posible en estos procedimientos de reformas constitucionales, a través de mecanismos que prevean y permitan dicha participación.

Con relación a la posibilidad de veto, cabe distinguir dos grandes grupos, según aquellas provincias que en sus constituciones prevén expresamente la facultad de veto,

¹¹ Agustina Suaya, “El veto presidencial y la insistencia congresional en las experiencias de Estados Unidos y Argentina”, *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires* (2007): p. 2.

por un lado, y aquellas provincias que en sus respectivas constituciones niegan expresamente esta facultad, por el otro. En relación con el primer grupo, podemos mencionar los casos de las constituciones de Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe y Tucumán. Por mencionar un ejemplo, la constitución de la provincia de Entre Ríos establece que la convención constituyente, a los fines de reformar la constitución, debe ser convocada por una ley que declare la necesidad de la reforma expresando a su vez, si esta debe ser general o parcial. Asimismo, la ley deberá ser aprobada con dos tercios de votos del número total de los miembros de cada cámara y puede ser vetada por el Poder Ejecutivo.¹² Es decir, se recepta expresamente la posibilidad de que el poder ejecutivo provincial pueda vetar la ley por la cual se declara la necesidad de reforma de la constitución de la provincia.

En cambio, en lo que se refiere al segundo grupo, podemos mencionar a las constituciones de las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis, Chubut, Córdoba, La Rioja y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En virtud de ello, los convencionales constituyentes de la provincia de Córdoba, por ejemplo, han optado por este sistema, al establecer que el Poder Ejecutivo provincial no puede iniciar ni vetar la ley por la cual se declara la necesidad de la reforma.¹³ Pero también hay una tercera posibilidad que adoptaron los convencionales constituyentes provinciales al momento de dictar la ley suprema de cada una de las provincias argentinas. En este sentido, la Constitución Nacional nada prevé con relación a la posibilidad de veto por parte del Poder Ejecutivo. El artículo 30 de nuestra carta magna solo se limita a establecer que nuestra Constitución puede reformarse en todo o en parte y que la necesidad de la reforma debe ser sancionada con el voto de dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Nación, pero nada dice sobre la posibilidad de veto. En efecto, esta es la línea que han seguido la mayoría de las provincias argentinas en sus respectivas constituciones.

Ahora bien, no es lo mismo hablar de una declaración que de una ley al momento de referirse al proceso de reforma constitucional. Si estamos en presencia de la primera, se entiende que se cerraría la posibilidad de que el gobernador de la provincia pueda vetar la declaración, por la cual se establece la necesidad de la reforma de la constitución; y es el pueblo en este caso quien debe expedirse a favor o en contra. En cambio, cuando estamos en presencia de una ley, por más que la constitución nada diga al respecto,

¹² Artículo 273, Constitución de la Provincia de Entre Ríos.

¹³ Artículo 197, Constitución de la Provincia de Córdoba.

quedaría abierta la posibilidad de que el gobernador de la provincia pueda vetarla en el ejercicio de las facultades conferidas sobre las demás leyes ordinarias que sanciona el Poder Legislativo y que deben ser promulgadas por el gobernador a los fines de que se tornen plenamente aplicables.

IV. Las instancias de participación de los ciudadanos

Etimológicamente, la palabra participación proviene del latín *partem capere* que se puede traducir como “tomar parte”. En sentido técnico, la participación ciudadana es comprendida como un proceso social, continuo y dinámico por medio del cual los miembros de una comunidad, a través de mecanismos establecidos y organizaciones legítimas en las cuales se encuentren representados, deciden, aportan y participan en la realización del bien común. Dicha participación puede traducirse, también, en la actuación de los ciudadanos en las actividades públicas, todo esto tanto para hacer prevalecer sus intereses sociales, así como para defender y garantizar los derechos colectivos o difusos. Esto último, a través de mecanismos que se consideran idóneos por medio de los cuales el ciudadano es tenido en cuenta en la toma de decisiones por parte de la administración pública en materias que de manera directa le afectan o pueden llegar a afectarle, abarcando incluso etapas anteriores y posteriores a la toma de decisiones en sí, como podrían ser la consulta, resolución, votación y ejecución de las mencionadas decisiones.¹⁴

En definitiva, podemos decir que la participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que son considerados de su interés o cuando pueden formar parte de la toma de decisiones públicas que, de una u otra manera, impactan en la sociedad en su conjunto. Es un derecho de todo ciudadano en la vida institucional y democrática de un país en todos sus niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), el poder participar en el proceso de toma de decisiones. Obviamente, el impacto de la participación del pueblo no va a ser el mismo en cada uno de los niveles mencionados, pero todos tienen la misma finalidad, que es que el pueblo, como soberano, pueda elegir a sus propios gobernantes. Además de eso, que pueda tomar partida en las decisiones que se toman para

¹⁴ Edward Jonnathan Ceballos Méndez, “Participación ciudadana en el marco de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los Consejos Comunales”, *Centro Iberoamericano de estudios provinciales y locales, Universidad de Los Andes* (2009): p. 45.

delinear los aspectos políticos, sociales, económicos, entre otros, que se consideran esenciales para esa sociedad en particular de la cual forma parte el ciudadano.

De hecho, el nivel de participación debería ser mucho mayor cuando nos encontramos en el orden municipal; en este sentido, y al decir de Pedro J. Frías, el municipio es el “primer teatro” donde los ciudadanos ejercitan sus derechos.¹⁵ Ello así porque el municipio es el nivel de gobierno que más cerca se encuentra de sus gobernados, es decir, del pueblo. Por ello, la ciudadanía debería participar con más frecuencia en el nivel municipal. El intendente, como cabeza del ejecutivo, debería escuchar y conocer las problemáticas que los ciudadanos viven a diario y, así, coordinar con los demás niveles de gobierno para dar una respuesta satisfactoria al abordaje de los distintos problemas que se presenten; pero esto no siempre sucede, lamentablemente.

Por esos motivos, es de suma importancia comprender que la sociedad en su conjunto no solamente tiene el derecho sino también el deber de tomar partida en los asuntos públicos a través de los mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico. Mientras más participación tengan los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, mayor legitimidad y consenso se logrará, a los fines de evitar eventuales conflictos que se pudieran suscitar en el seno de la sociedad ya que, después de todo, quienes legislan y quienes gobiernan lo hacen para satisfacer los intereses generales de la comunidad o al menos, eso deberían, y eso es algo que nunca debemos perder de vista.

A continuación, nos centraremos en las instancias de participación de los ciudadanos en nuestro ordenamiento jurídico y, en especial, en los procesos de reforma constitucionales de las provincias. En primer lugar, tendremos que aclarar que nuestro país ha adoptado la forma de gobierno representativa y republicana. El principio de gobierno representativo, que surge del artículo 22 de nuestra Constitución Nacional, establece que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes, los cuales serán elegidos por el voto popular, es decir, es el mismo pueblo quien elige a sus representantes para que estos los gobiernen. Sin lugar a dudas, no gozamos de lo que podríamos denominar una democracia directa, por lo que la participación de la ciudadanía debe canalizarse por las vías institucionales previstas por el sistema jurídico a tal efecto. Es por ello que la democracia indirecta o representativa debe proveer estos mecanismos

¹⁵ Frías en Antonio María Hernández, “Prefacio”, en *Derecho Municipal – Parte General* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003).

de participación para que la ciudadanía se sienta parte de las decisiones del gobierno. Es decir, la participación política es una condición de vida democrática porque persigue la configuración de las decisiones políticas por parte de quienes ostentan la soberanía: el pueblo en su conjunto. La cuestión, por consiguiente, es dar con las herramientas y la técnica más apropiada para que sea posible la comunicación y la configuración del resultado que autores de la talla de Rousseau llamarían como la voluntad general, con las menores distorsiones posibles.¹⁶

Entonces, a los fines de asegurar la participación ciudadana es que surgen lo que se podría llamar como institutos de democracia semidirecta, que pueden ser definidos como los intermedios entre la democracia directa y la democracia representativa, en los que la voluntad popular se expresa directamente, sin intermediarios. Al decir de Pedro J. Frías, las formas de democracia semidirecta son “aquellas por las cuales el pueblo retoma la palabra”¹⁷ al participar en la toma de decisiones, mediante opiniones o decisiones en el caso concreto. Básicamente, se trata de aquellos supuestos en los cuales los ciudadanos pueden participar en la elaboración o toma de decisiones públicas a partir de la combinación de elementos que son propios de la democracia directa e indirecta.

Como explica Eberhardt:

[e]l objetivo de los mecanismos de democracia semidirecta es saldar la brecha creciente entre representantes y representados, “*permitiendo acercar la toma de decisiones a los ciudadanos*”. Su condición semidirecta consiste en que si bien “*estas herramientas involucran de manera directa a la sociedad civil en los asuntos del Estado, abriendo un camino de participación para el conjunto de la ciudadanía*”, al tiempo que “*su implementación ofrece no sólo la posibilidad de que los individuos se involucren de manera directa en asuntos de interés general, sino que además acerca a los representantes con sus representados, reduciendo la distancia que los separa*”, no hay que descuidar el hecho de que subsisten dentro de las formas representativas indirectas de la democracia, cuyos elementos principales son los partidos políticos y las elecciones de los gobernantes, los que, si bien se

¹⁶ Remedio Sánchez Ferris, “Reflexiones sobre una eventual reforma constitucional de los institutos de democracia directa y semidirecta”, *Revista de Derecho Político Nro. 100* (septiembre-diciembre 2017): p. 517.

¹⁷ Frías en Javier Torroba, “Formas de democracia semidirecta en la provincia de La Pampa y sus municipios”, *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, Vol. 4 Nro. 2 (2014): pp. 52-53.

encuentran en crisis en la actualidad, son irremplazables en los enormes y complejos Estados modernos.¹⁸

Los mecanismos usuales utilizados como forma de democracia semidirecta son la iniciativa popular, la consulta popular, el referéndum y la revocatoria popular. A nivel nacional, en la gran reforma constitucional del año 1994, se introdujeron algunos de estos institutos mencionados, los cuales se pueden observar de la simple lectura de los artículos 39 y 40 de nuestra Constitución Nacional cuando se hace referencia a la iniciativa popular, en el primer caso, y a la consulta popular vinculante y no vinculante, en el segundo caso. Ahora bien, estos mecanismos de participación solo se van a utilizar cuando se trate de un proyecto de ley que sea sometido a la voluntad popular a iniciativa del Congreso de la Nación en el caso de la consulta popular vinculante; o tanto del Congreso como del presidente de la Nación, cuando se trate de una consulta popular no vinculante. Ningún mecanismo de participación se le otorga a los ciudadanos en el ejercicio del poder constituyente derivado, más allá de la votación de los convencionales constituyentes, que son los que finalmente van a delinear la constitución en uno o varios aspectos que se estime pertinente reformar, teniendo en cuenta los puntos habilitados para reformular que surgen de la declaración de la necesidad de la reforma.

En este sentido, podemos decir que la consulta popular es la facultad del pueblo para expresarse a través del voto acerca de cuestiones que le son presentadas por los poderes constituidos, ya sea el Poder Ejecutivo o el Legislativo. Tiene como principal objetivo conocer la opinión del pueblo sobre determinadas situaciones, problemas o cuestiones que se entiende que son importantes para la sociedad en su conjunto. Es uno de los institutos de democracia semidirecta más relevantes en este sentido. Cuando se alude al referéndum específicamente se trata de aquellos supuestos en los cuales se le solicita al electorado que se exprese a favor o en contra, con carácter vinculante, sobre un acto normativo determinado. A los fines de proporcionar un ejemplo concreto de estos institutos, se debe poner de resalto la consulta popular no vinculante realizada en el año 1984 durante la presidencia de Raúl Alfonsín, en la cual se le otorgó la posibilidad al pueblo argentino de expedirse sobre un conflicto internacional, específicamente con relación al desacuerdo entre Argentina y Chile por el canal de Beagle. Básicamente se sometía la cuestión a decisión del pueblo para que este se pronuncie sobre la aceptación

¹⁸ María Laura Eberhardt, "Participación política directa en las democracias representativas contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires", *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)* (2017): pp. 4-5.

o rechazo del tratado de paz y amistad con Chile a los fines de resolver el mencionado conflicto. Cabe aclarar que dicho plebiscito no era vinculante ni obligatorio y a pesar de ello, la ciudadanía se expidió a favor de la propuesta a través de una amplia mayoría. Desde el punto de vista de la participación ciudadana, la utilización de este tipo de institutos es altamente positiva, ya que alienta a la sociedad a tomar parte en los asuntos públicos y mejor aún, a que se sienta parte en dichos asuntos.

A nivel provincial, solo tenemos tres provincias que establecen mecanismos de participación a través de un referéndum convocado a tales efectos en los procesos de reforma constitucionales. Estas son las provincias de Mendoza, San Juan y Chaco, esta última con algunas particularidades. En el caso de Mendoza, directamente se le da la oportunidad a los ciudadanos de que puedan expresarse a favor o en contra de la necesidad de la reforma constitucional en las próximas elecciones de diputados que se lleven a cabo en la provincia,¹⁹ mientras que en la provincia de San Juan, se establece que los ciudadanos deberán manifestarse a favor o en contra de la necesidad de la reforma, expresándose al respecto en las próximas elecciones generales que se lleven a cabo.²⁰ Por último, en el caso de la provincia de Chaco, se prevé que la necesidad de la reforma deberá ser aprobada por la Legislatura de dicha provincia pero que, en caso de que no obtenga la mayoría calificada del voto de los tres cuartos de los miembros de la Cámara y haya obtenido el voto de dos tercios, la necesidad de la reforma será sometida al pueblo de la provincia para que se exprese a favor o en contra de ella en la primera elección general que se realice a tal efecto.²¹

También tenemos que destacar los casos de Misiones, San Juan, San Luis, Río Negro, Tierra del Fuego, Chaco, Formosa, Mendoza, Chubut, La Rioja, Neuquén y Buenos Aires, que establecen un sistema de reforma por enmienda *ad referendum*, cada una de ellas con algunas particularidades que a continuación analizaremos. En el caso de las constituciones de Misiones, San Juan, San Luis y Chaco se establece que la enmienda o reforma de un solo artículo de la constitución podrá ser sancionada con el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara de Representantes y el sufragio afirmativo del pueblo de la provincia convocado a tal efecto, en oportunidad de la primera

¹⁹ Artículo 221, sección X, Constitución de Mendoza.

²⁰ Artículo 274, sección XIII, Constitución de San Juan.

²¹ Artículo 211, sección VIII, Constitución de Chaco.

elección de carácter provincial que se realice. En ese caso, la enmienda quedará incorporada al texto constitucional. Esto solo se puede llevar a cabo con intervalos de dos años, por lo menos.²² Con relación a Río Negro y Tierra del Fuego, se establece exactamente lo mencionado anteriormente en cuanto a las enmiendas, pero se aclara que este sistema de reformas no puede ser utilizado para las prescripciones de la primera parte de la constitución sobre declaraciones, deberes y garantías, como tampoco se puede aplicar a la sección que hace referencia a la reforma constitucional propiamente dicha.²³ En el caso de Formosa, también se ha establecido el sistema de enmiendas con la particularidad de que esta debe ser sancionada con el voto de los cuatro quintos de los miembros de la Legislatura provincial y ratificada con el voto de la mayoría del pueblo. Allí se realizan las mismas aclaraciones que en las dos últimas provincias y se añade que tampoco se puede aplicar al instituto de la reelección de gobernador que establece dicha constitución.²⁴ Por lo tanto, podríamos decir que lo característico de todas estas provincias mencionadas anteriormente es que solo se puede reformar por el sistema de enmiendas un artículo con un intervalo de dos años.

Luego, con respecto a la constitución de la provincia de Mendoza, se prevé el sistema de enmiendas con la misma modalidad mencionada, es decir, se requiere el voto de dos tercios de los miembros que componen cada una de las Cámaras para luego someterse a decisión del pueblo, que deberá aprobar dicha enmienda por mayoría en la próxima elección de diputados que se lleve a cabo, pero solo se podrá reformar un artículo de la constitución con este método con un intervalo de un año por lo menos.²⁵

La constitución de la provincia de Chubut, en este aspecto, menciona que se pueden reformar hasta dos artículos a través del sistema de enmiendas con un intervalo de dos años, por lo menos, de la misma manera que para el caso de Mendoza (dos tercios de votos de la Legislatura más la mayoría del pueblo que se pronuncie a favor de dicha enmienda).²⁶

²² Artículo 178 Constitución de Misiones; artículo 277, Constitución de San Juan; artículo 287, Constitución de San Luis; artículo 212, Constitución de Chaco.

²³ Artículo 191, Constitución de Tierra del Fuego. Además, la Constitución de Río Negro establece que el referéndum, a los fines de ser considerado como válido, debe superar el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en el padrón electoral de la provincia (Artículo 119, sección primera, tercera parte).

²⁴ Artículo 126, Constitución de Formosa.

²⁵ Artículos 223 y 224, Constitución de Mendoza.

²⁶ Artículo 271, Constitución de Chubut.

En el mismo sentido, la Constitución de La Rioja prevé dicho sistema en el que se pueden reformar hasta tres artículos con un intervalo de dos años, por lo menos, con el voto de dos tercios de los miembros de la Cámara de Diputados de la provincia. Esto debe ser ratificado mediante consulta popular, a realizarse en la primera elección general siguiente.²⁷ Las constituciones de Buenos Aires y Neuquén establecen el sistema de enmiendas, pero no brindan mayores precisiones en cuanto al intervalo de tiempo y los artículos que pueden ser modificados mediante este método, solo se limitan a mencionar que en el caso de que se trate de una modificación por enmienda, esta debe ser aprobada tanto por el Poder Legislativo de la provincia como por el referéndum popular que sea convocado a tal efecto.²⁸

Por último, de la lectura de la constitución de la provincia de Buenos Aires, surge un caso bastante particular que es importante destacar. Allí se establece que la constitución puede reformarse en todo o en parte de la misma forma establecida para la sanción de las leyes y se debe contar con el voto afirmativo de dos tercios del total de los miembros de cada una de las cámaras. La ley establecerá si se debe convocar o no una convención reformadora y, en caso de que así lo establezca, la enmienda proyectada será sometida a la votación del pueblo en las próximas elecciones que se realicen para que este se pronuncie a favor o en contra de la necesidad de reforma constitucional que se pretende. Es decir, se trata de una solución que a primera vista aparece como novedosa dentro de nuestro derecho público provincial, ya que ninguna otra provincia ha adoptado este mecanismo. Sin lugar a dudas, este método contiene aspectos positivos, ya que se le da la posibilidad al pueblo de expedirse directamente sobre la procedencia o no de la reforma que se pretende introducir. Sin embargo, también le otorga una amplia discrecionalidad al Poder Legislativo provincial, quien puede decidir libremente si se va a convocar o no la convención constituyente reformadora y, por ende, si se va a activar el mecanismo de participación ciudadana al que se alude. De esta forma queda sujeta la participación del pueblo a la libre decisión de los legisladores de la provincia.

A los fines de brindar mayor ilustración sobre esta temática, un ejemplo concreto en nuestro derecho público provincial es el caso del referéndum que se llevó a cabo en la provincia de Buenos Aires el 5 de agosto del año 1990, luego de que el Poder Legislativo

²⁷ Artículo 177, Constitución de La Rioja.

²⁸ Artículo 206, Constitución de Buenos Aires y artículo 318, Constitución de Neuquén.

provincial sancionara la Ley Nro. 10.859. Allí se estableció la necesidad de reformar 98 artículos de la constitución, que había sido previamente sancionada en el año 1934, y se convocó al electorado de la provincia para que se exprese en pro o en contra de la enmienda. En este sentido, los partidos políticos mayoritarios de la época (radicales y justicialistas) habían arribado a un acuerdo sobre la necesidad de introducir la reforma en la constitución provincial. Sin perjuicio de ello, al momento en el que la ciudadanía debía expedirse a través del voto obligatorio y vinculante por el sí o por el no, la mayoría del pueblo bonaerense decidió que no era necesaria la reforma de la constitución. De esta manera, se frustraron los intereses políticos de los partidos dominantes en aquel entonces.

Como se puede observar, es de vital importancia para la vida institucional y democrática de un país, y en este caso, de una provincia que se le otorgue la posibilidad a los ciudadanos de participar de forma más directa en los procesos de reformas constitucionales. Es evidente que si no se le hubiera dado la posibilidad a la ciudadanía de manifestarse a través del voto, probablemente se hubiera llevado a cabo la reforma, debido al consenso existente en los partidos políticos dominantes de la provincia en ese entonces. De suceder esto, no se hubiera reflejado fielmente la voluntad del pueblo, que mayoritariamente se expidió en contra de la necesidad de la reforma.

V. Análisis comparado con la participación ciudadana existente en los procesos de reforma de las constituciones estadales norteamericanas

En este apartado, corresponde realizar un breve análisis sobre la participación ciudadana en los procesos de reforma en cada uno de los 50 estados norteamericanos. Ahora bien, con relación a ellos, tenemos que tener en consideración que existen dos mecanismos de cambio constitucional: a) el sistema de enmiendas y b) el sistema de revisiones constitucionales. Con respecto al primero, se trata de reformas parciales de la constitución, que no afectan en nada a sus partes esenciales, mientras que las revisiones son aquellas que tienen por objeto reconsiderar aspectos fundamentales del sistema constitucional, o bien directamente reemplazar la constitución vigente por otra nueva.²⁹ Es decir, implica una modificación sustancial en la constitución de un estado y, por ello,

²⁹ Roberto Pastor Viciano y Diego Gonzalez Cadenas, "El procedimiento de enmienda constitucional en las constituciones estatales de Estados Unidos: particularidades de los procesos y mecanismos de participación ciudadana", *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, Nro. 46 (2020): pp. 485-487.

hay varios casos en los que la jurisprudencia se ha expedido al respecto, y sostuvo que una modificación que *prima facie* luce como una enmienda se puede tratar en realidad de una revisión y, por lo tanto, se debe llevar a cabo a través de un procedimiento distinto, conforme lo establezca la constitución del estado en el que nos encontremos.³⁰ A la inversa, hay supuestos en los cuales la jurisprudencia se ha expedido a favor de la enmienda constitucional.

Sobre este punto, podemos destacar el caso *Amador v. State Board of Equalization* tratado por la Corte Suprema de California en el año 1978. Ese año había sido aprobada la proposición 13, que adicionaba una enmienda a la constitución del estado de California. Dado que se alegaba que la medida se trataba en realidad de una revisión constitucional y no de una enmienda, el caso llegó a la Corte de dicho estado. Esta concluyó que la reforma propuesta, desde el punto de vista cuantitativo, solo tenía 400 palabras y, desde el punto de vista cualitativo, solo abarcaba el tema tributario. En virtud de ello, se afirmó que la medida se trata efectivamente de una enmienda constitucional plenamente válida y, además, recordó que los jueces tienen la responsabilidad de resguardar celosamente el poder de iniciativa de los ciudadanos, al ser uno de los derechos más preciosos del proceso democrático norteamericano. Por ello, concluyó que, en caso de duda, siempre se debe resolver en favor del uso de la iniciativa popular.³¹

En este artículo, nos centraremos en el referido sistema de enmiendas. Con relación a ello, cabe distinguir dos posibilidades. La primera se trata de aquellos supuestos en los que quien inicia el procedimiento de reforma a través del referido sistema es el poder legislativo de cada uno de los estados. En el segundo caso, quienes inician el procedimiento de reforma a través de enmiendas son los propios ciudadanos, en su carácter de titulares del poder constituyente.

Respecto del primer supuesto, adelantamos que todas las legislaturas de los estados están facultadas para iniciar este procedimiento de enmienda constitucional. Es dable destacar en este aspecto que todos los estados (excepto Delaware) prevén que las legislaturas no pueden modificar total o parcialmente la constitución, si no es con la

30 A modo de ejemplo, “la enmienda A” en Dakota del Sur fue aprobada a través del procedimiento de enmienda pero luego anulada por un fallo de la Corte Suprema de dicho estado, al sostener que se trataba de una revisión, ya que la medida violaba la regla de “un solo tema”, que se aplica para las enmiendas constitucionales e implicaba una modificación sustancial en la constitución.

31 Rodrigo González Quintero, “Tradición y revolución: Aproximación a la cultura de la reforma constitucional en Estados Unidos”, *Juridicas*, Vol. 11, Nro. 1 (2013): pp. 237-261, pp. 255-256.

participación directa de los ciudadanos a través del voto popular, quienes deciden, en última instancia, si se deben introducir las modificaciones al texto constitucional. Esto claramente implica un gran avance en la materia que nos ocupa, debido a que el pueblo tiene la posibilidad de participar de manera directa en el proceso de reforma de la constitución al manifestar su conformidad o disconformidad con los cambios que se pretenden introducir. Esto fortalece el espíritu y la conciencia cívico-política y la responsabilidad con la que deben contar los individuos, al comprometerse con la sociedad en la cual se encuentran inmersos.

Ahora bien, volviendo a la posibilidad con la cual cuentan las legislaturas para impulsar el procedimiento de enmienda, hay algunas particularidades a tener en cuenta según cada estado. En este sentido, los estados de Arizona, Arkansas, Minnesota, Missouri, Nuevo México y Dakota del Norte,³² por citar algunos ejemplos, requieren la mayoría de votos en una sesión de la legislatura a los fines de presentar la enmienda a votación popular. Otros nueve estados, entre los cuales se encuentran Alabama, Florida, Illinois, Kentucky, Maryland, Nebraska, New Hampshire, Carolina del Norte y Ohio,³³ requieren la mayoría de las tres quintas partes de la legislatura a los fines de la aprobación de la referida enmienda. La gran mayoría de estados requiere una mayoría de dos tercios y, según se trate de una legislatura unicameral o bicameral, se necesitará la aprobación por parte de una de las cámaras o de ambas. Por último, existen doce estados en donde las enmiendas propuestas deben considerarse y tratarse en dos sesiones sucesivas.³⁴ Sin perjuicio de ello, los estados de Connecticut, Hawái, Nueva Jersey y Pensilvania prevén un supuesto especial, ya que la enmienda puede aprobarse por mayoría simple en dos sesiones legislativas sucesivas, o bien a través de una mayoría agravada en una sola sesión. Una vez que se efectúa la votación en el seno del legislativo, se procederá a la redacción del texto que será sometido al referéndum popular, ya sea en las próximas elecciones generales que se realicen en ese estado, o bien en una elección especial convocada específicamente para tratar la enmienda constitucional.

³² P. ej., la constitución de Dakota del Norte establece que cualquiera de las cámaras puede proponer la enmienda y si es votada favorablemente por la mayoría de los miembros elegidos en cada una de las cámaras, pasará a la votación por parte de los ciudadanos (artículo IV, sección 16).

³³ P. ej., la constitución de Florida establece que la enmienda deberá ser aprobada por las tres quintas partes de los miembros de cada cámara de la legislatura (artículo XI, sección 1).

³⁴ Se trata de los estados de Indiana, Iowa, Massachusetts, Nevada, Nueva York, Pensilvania, Carolina del Sur, Tennessee, Vermont, Virginia, Wisconsin y Delaware.

El segundo supuesto es aquel en el que el pueblo es quien, por su propia iniciativa, decide que es necesario introducir una enmienda a los fines de modificar parcialmente el texto constitucional. En este caso, para impulsar el procedimiento de enmienda, los ciudadanos deben contar con una cantidad determinada de firmas a los fines de presentar la iniciativa y, luego de contar con las firmas necesarias (según la reglamentación de cada estado), dicha iniciativa será sometida a los votantes para que decidan su aprobación o rechazo. Sin perjuicio de ello, tenemos que considerar el caso particular de Massachusetts que, pese a contar con las firmas suficientes, exige que las enmiendas constitucionales iniciadas de esta manera se envíen a la legislatura a los fines de su aprobación, previo a ser sometidas a plebiscito.³⁵ Esta modalidad es adoptada por dieciocho estados,³⁶ en donde cada uno de ellos posee ciertos requisitos que, en muchas ocasiones, son demasiado rigurosos, lo que dificulta la utilización de este instituto. De esta manera, hay estados que, basándose en un porcentaje determinado sobre el total de votos emitidos para todos los candidatos a gobernador en las elecciones más recientes, exigen contar con al menos el diez por ciento de firmas válidas,³⁷ otros requieren tan solo un ocho por ciento,³⁸ otros (tal vez más estrictos desde el punto de vista formal) al menos un quince por ciento³⁹ y otros un doce por ciento.⁴⁰ También se toma como base de cálculo del porcentaje que se necesita para iniciar este procedimiento la población total del estado⁴¹ o el número de votantes registrados,⁴² lo que difiere según el estado en que nos encontremos.

Como podemos observar, el porcentaje de firmas válidas que se necesitan para introducir una enmienda a la constitución, iniciada por el electorado, es un factor determinante al momento de la utilización de este mecanismo de participación en los procesos de reforma constitucionales, ya que mientras más elevado sea el porcentaje que

³⁵ En este sentido, la Constitución de Massachusetts establece que, una vez que se cuente con las firmas válidas necesarias y suficientes, la iniciativa debe ser enviada a la legislatura, que deberá aprobarla en dos sesiones conjuntas sucesivas, con el voto de, al menos, una cuarta parte de los miembros totales.

³⁶ Ellos son los estados de Arizona, Arkansas, California, Colorado, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Florida, Illinois, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Ohio, Oklahoma y Oregón.

³⁷ Artículo XXIII, Constitución de Dakota del Sur.

³⁸ Artículo IV, sección 1, Constitución de Oregón.

³⁹ Artículo V, secciones 1 y 2, Constitución de Oklahoma.

⁴⁰ Artículo XV, sección 273, Constitución de Misisipi.

⁴¹ Artículo III, sección 9, Constitución de Dakota del Norte: se requiere el 4% de la población residente en el estado, teniendo en cuenta el último censo realizado.

⁴² Artículo III, sección 2, Constitución de Nebraska: se requiere el 10% de los votantes registrados en el estado.

se requiere, más difícil va a ser lograr la obtención de las firmas y, por ende, se dificulta la utilización de este instituto. En cambio, si el porcentaje requerido es más bajo, existen mayores posibilidades de lograr culminar con éxito este tipo de procedimientos. Por último, una vez que se ha obtenido el número de firmas que exige la constitución de cada estado norteamericano, se da a conocer el proyecto de enmienda y se procede a la votación que, por lo general, bastará con el voto afirmativo por parte de la mayoría de los votantes para que el proyecto resulte aprobado.⁴³

VI. Conclusión

Tal como se ha reflejado en las palabras iniciales de este artículo, el objetivo principal era realizar un acabado estudio sobre la participación ciudadana en los procesos de reforma de las constituciones provinciales. En efecto, podemos concluir que los principales mecanismos de participación de los ciudadanos en estos procesos es el referéndum, mediante el cual el electorado se pronuncia a favor o en contra de una modificación a alguna o algunas de las cláusulas de la constitución previamente establecida. Esta es la forma que podemos denominar como “más directa” de participación que encontramos luego del estudio realizado sobre nuestro derecho público provincial.

De las veintitrés provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, solo tres de ellas (Mendoza, San Juan y Chaco) les han dado participación de una forma semidirecta a los ciudadanos en los procesos de reformas constitucionales, justamente a través de un instituto de democracia semidirecta como lo es el referéndum, en el cual el electorado directamente se pronuncia en forma negativa o afirmativa sobre la necesidad de reforma constitucional. Por su parte, doce provincias (Misiones, San Juan, San Luis, Río Negro, Tierra del Fuego, Chaco, Formosa, Mendoza, Chubut, La Rioja, Neuquén y Buenos Aires) han reconocido el sistema de reforma por enmiendas *ad referendum*, en el cual solo se pueden reformar algunos artículos de la constitución. Esto se realiza a través de un sistema mixto en el cual no solamente participa el poder legislativo provincial, sino que también el cuerpo electoral, para que este se pronuncie en pro o en contra de dicha

⁴³ Excepto casos particulares (como el estado de Florida), que requiere un sesenta por ciento de votos afirmativos; o el estado de Nebraska, que exige un quórum del treinta y cinco por ciento de los votos totales emitidos en el conjunto del proceso electoral.

modificación que será introducida directamente al texto constitucional en caso de que el voto de la mayoría del pueblo sea afirmativo.

En efecto, y tal como ha sido desarrollado con anterioridad, parece que el sistema norteamericano le otorga mayor participación al pueblo en este tipo de decisiones. Ello así porque los ciudadanos estadounidenses tienen la posibilidad de iniciar por sí mismos un procedimiento de reforma por enmiendas, realizar el proyecto y someterlo directamente a plebiscito. Todo ello sin necesidad de que intervengan los poderes del estado de forma directa (con la única salvedad de Massachusetts, donde se requiere la aprobación por parte de la legislatura); y así ha sido reconocido por dieciocho estados. Además, incluso en aquellos supuestos en que el proceso de reforma por enmienda sea iniciado por la legislatura, luego de que sea discutido y aprobado en su seno, deberá ser sometido a votación por parte del pueblo (excepto en Delaware), en un sistema similar al reconocido por las doce provincias argentinas mencionadas precedentemente.

Sin lugar a dudas, los mecanismos de participación norteamericanos deben ser objeto de consideración por parte de nuestro derecho público provincial para imitarlo en un futuro, para fortalecer, de esta manera, los mecanismos con los cuales cuentan los ciudadanos para participar de manera más directa en los procesos de reforma de la constitución de cada una de las provincias argentinas.

Si bien la mayoría de las provincias prevé la convocatoria de una convención constituyente para reformar la constitución, cuyos miembros resultarán electos por el voto popular por lo general, esto parece no ser suficiente. Como se ha desarrollado anteriormente, el titular del poder constituyente es el pueblo, por lo tanto, debería tener la mayor participación posible en el ejercicio del poder constituyente derivado, es decir, en aquellos supuestos en los cuales se produce la reforma total o parcial de una constitución previamente sancionada. Nadie está más autorizado que el pueblo para expresarse sobre la necesidad o no de reformar el texto constitucional, ley suprema de la provincia, y del cual va a derivar todo el sistema jurídico provincial, que debe atenerse a lo dispuesto por la constitución. Me atrevería a decir en este aspecto que, sin la participación directa del pueblo, no se debería poder reformar la constitución, dado que justamente son los ciudadanos los titulares de este poder constituyente.

La incorporación de mecanismos de participación como el referéndum, sobre todo en estos supuestos de reformas constitucionales, fortalece y mejora el sistema

democrático, contribuye a la formación de individuos dentro de una sociedad que posean espíritu y responsabilidad cívica y política, y se logra la mayor participación posible en las decisiones de los asuntos públicos. Los mecanismos de participación en los cuales los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones públicas directamente con su voto y en los que se hace más explícita la voluntad popular, lucen como una herramienta que debería ser utilizada con mayor frecuencia por parte de los poderes constituidos del Estado. Esto se debe a diversas razones. Por un lado, la complejidad de los partidos políticos en los tiempos que corren y la necesidad de actuar como verdaderos intermediarios entre el estado y la sociedad civil. Por el otro, influyen diferentes factores tales como el aumento de la densidad poblacional y la complejidad de los problemas actuales. Por último, para atender las demandas de la sociedad y transformarlas en leyes o políticas públicas.

Por lo tanto, no solo basta con el reconocimiento de estos institutos de participación ciudadana, sino que es necesario utilizarlos y ponerlos en práctica y, con ello, lograr una mayor conciencia y responsabilidad cívica y política de todos los ciudadanos que conviven en una sociedad a los efectos de lograr no solo un Estado en democracia, sino una verdadera sociedad en democracia, en los términos ya expuestos por Alexis de Tocqueville en una de sus mayores obras de derecho político: *“La democracia en América”*.

Bibliografía

- Bidart Campos Germán. *Manual de la constitución reformada*. Ediar: Buenos Aires, 2006.
- Ceballos Méndez, Edward Jonnathan. “Participación ciudadana en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los Consejos Comunales”. *Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales*, (2009).
- Eberhardt, María Laura. “Participación política directa en las democracias representativas contemporáneas: los mecanismos de participación ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires”. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)* (2017).

- Galie, Peter J. y Bopst, Christopher. “Cambiano las constituciones estatales: el constitucionalismo dual y el proceso de enmienda”. *Hofstra Law & Policy Symposium, Vol. 1, Artículo 5* (1996).
- González Quintero, Rodrigo. “Tradición y revolución: Aproximación a la cultura de la reforma constitucional en Estados Unidos”. *Jurídicas. Vol. 11, Nro. 1* (2013): pp. 237-261.
- Hernández, Antonio María y Barrera Buteler, Guillermo E. *Derecho Público Provincial. Argentina: Abeledo Perrot, 2020.*
- Hernández, Antonio María. *Derecho Constitucional, Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 2012.*
- Hernández, Antonio María. *Derecho Constitucional, Tomo II. Buenos Aires: La Ley, 2012.*
- Justo López, Mario. *Manual de Derecho Político. Buenos Aires: Depalma, 1994.*
- López Rueda, Francisco. “Constitución de los Estados Unidos: mutación de su normativa” *Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Nro. 1* (junio de 2017): pp. 1-15.
- Pastor Viciano, Roberto y Gonzalez Cadenas Diego. “El procedimiento de enmienda constitucional en las constituciones estatales de Estados Unidos: particularidades de los procesos y mecanismos de participación ciudadana”. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional, Nro. 46* (2020).
- Sánchez Ferriz, Remedio. “Reflexiones sobre una eventual reforma constitucional de los institutos de democracia directa y semidirecta”. *UNED, Revista de Derecho Político, Nro. 100* (septiembre-diciembre 2017).
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel. “La participación ciudadana en la esfera de lo público”, en *Proyecto sobre el “Capital social y desarrollo democrático en los municipios del Estado de México: 2000-2009”*. México: Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2009.
- Seijas Villadangos, Esther. “Las constituciones de los estados federados; en particular las de los estados norteamericanos”, *Teoría y Realidad Constitucional, Nro. 44* (2019): pp. 271-308.

Suaya, Agustina. “El veto presidencial y la insistencia congresional en las experiencias de Estados Unidos y Argentina”. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de investigaciones Gino Germani*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (2007).

Torroba, Javier. “Formas de democracia semidirecta en la provincia de La Pampa y sus municipios”, *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*. Vol. 4, Nro. 2 (2014).