

### XIII. LOS PROCEDIMIENTOS DE ENMIENDA Y REVISIÓN DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

En el derecho constitucional estadounidense generalmente se entiende como “enmienda” la reforma parcial del texto de la Constitución, sea por modificación de un texto vigente o por la adición de un nuevo artículo constitucional. La sustitución total de una Constitución por otra se conoce como “revisión”.

Actualmente las leyes fundamentales de los estados de la República norteamericana contemplan hasta cuatro procedimientos expresos para revisar y sustituir completamente la Constitución estatal, o para introducir reformas parciales a la misma. Dichos procedimientos son: 1) el de convención constitucional; 2) el de iniciativa constitucional de la Legislatura del estado; 3) el de iniciativa constitucional por proposición ciudadana y; 4) el de iniciativa por comisión constitucional.<sup>267</sup>

Cada estado ha establecido el método o los métodos que mejor se han ajustado a sus necesidades. Salvo el procedimiento de iniciativa que tiene como origen la Legislatura, todos los restantes métodos han surgido como reacción popular a problemas específicos que se han manifestado en la práctica política de los estados.<sup>268</sup>

Los cuatro procedimientos difieren entre sí tanto por el origen del que parte la iniciativa, así como por el procedimiento. Pero debe hacerse notar que los cuatro métodos no son excluyentes entre sí. A modo de ejemplo de la anterior afirmación, puede presentarse el caso de la Constitución de Florida que ha incorporado en su texto los cuatro métodos de cambio constitucional.<sup>269</sup>

Un aspecto común de los procedimientos de cambio constitucional en los estados norteamericanos —con una sola excepción, Delaware— es

<sup>267</sup> Colatuono, Michael, “The Revision of American State Constitutions: Legislative Power, Popular Sovereignty, and Constitutional Change”, *California Law Review*, vol. 75, 1987, pp. 1477-1481.

<sup>268</sup> *Ibidem*, pp. 1481-1492.

<sup>269</sup> Véase *infra*.

que toda modificación parcial o total de las Constituciones estatales, sin importar el procedimiento elegido, se perfecciona mediante la figura del referéndum constitucional obligatorio. Esta figura jurídica mantiene vigente el principio de soberanía popular, ya que mediante ella se evita que sean los representantes del pueblo —en lugar del pueblo mismo— los que asuman la decisión final sobre un cambio constitucional.

### 1. *La convención constitucional*

La convención constitucional consiste en que el pueblo elige y delega en un grupo de ciudadanos destacados por sus virtudes cívicas y conocimientos, la encomienda específica de redactar una Constitución o renovar algunas disposiciones específicas de la norma suprema del estado para que en un segundo momento éstas sean aprobadas o desaprobadas directamente por el voto del pueblo. Es claro —y ese fue en su origen y es actualmente su objetivo— que mediante este procedimiento se establece una diferencia cualitativa entre “el pueblo” como supremo poder constitucional, y los “representantes del pueblo” como poder instituido, creado, y, por tanto, subordinado a aquél.

En los siglos XIX y XX el procedimiento por convención fue el utilizado para los territorios federales que se transformaron en estados, y que por ello se tuvieron que dotar de su primera Constitución. La Ley de Habilitación del Congreso Federal (*Enabling Act*) les imponía este procedimiento. En el caso de que en el futuro un nuevo estado se formase, éste sería el procedimiento utilizado.

En los estados de la República norteamericana ya formados, el procedimiento de convención suele ser requerido para los casos en que más que reformas parciales a la Constitución vigente, es necesario proponer una nueva Constitución, ya que las innovaciones normativas son de tal magnitud que afectan toda la estructura constitucional vigente. Los especialistas en nuestros días suelen aconsejar optar alternativamente por otros procedimientos para el caso de reformas parciales a la Constitución ya que el de Convención es sumamente complejo y oneroso.

Cabe indicar que el método de convención constitucional se ajusta perfectamente con la teoría del constitucionalismo democrático que divide el Poder Constituyente de los poderes constituidos. La convención constitucional es un procedimiento particularmente adecuado para marcar esta distinción.

Habría que apuntar que el procedimiento de convención constitucional ha sido producto de un desarrollo progresivo del derecho constitucional Estatal. Ello es fácil de comprender, ya que en el siglo XVIII no existía ningún método para introducir enmiendas a las Constituciones, pues las propias Constituciones escritas eran una invención reciente en el mundo de las ideas políticas.<sup>270</sup>

El profesor Donald Lutz afirma que si bien la teoría de la soberanía popular era perfectamente conocida en América del Norte en 1776, las implicaciones institucionales de esta doctrina innovadora aún tenían que ser concebidas en las Constituciones promulgadas en el transcurso de la siguiente década. Gradualmente se tomó consciencia de que la doctrina de la soberanía popular requería que las Constituciones fuesen redactadas por una convención elegida popularmente en lugar de la Legislatura, y después ratificada mediante un proceso que requiriese la participación popular, idealmente en un referéndum.<sup>271</sup>

En 1780 Massachussets fue el primer estado en establecer el procedimiento de Convención, que se perfeccionaría con el referéndum. Pero el ejemplo de Massachussets no fue seguido de inmediato por el resto de los estados, aunque eventualmente lo sería. A partir de la experiencia del constitucionalismo estatal, la Constitución Federal de los Estados Unidos incorporó en su artículo V el método de convención estatal, como una de las dos vías posibles para introducir enmiendas a este texto fundamental.

Pero se debe reconocer que la redacción y aprobación popular de una Constitución estatal es un acto político de la mayor solemnidad, y poco frecuente. Son contados los “momentos constitucionales”, utilizando palabras de Bruce Ackerman, en los que se define la norma fundamental, jerárquicamente situada en la cúspide de todas las normas estatales. En cambio la política ordinaria es cotidiana y se lleva a cabo no por el pueblo, sino por sus representantes (*stand inns*), ubicándose su producto normativo en el segundo escalón jerárquico del sistema de normas estatal.<sup>272</sup>

<sup>270</sup> Cfr. Tarr, *Understanding State Constitutions*, cit., nota 1, p. 63.

<sup>271</sup> Lutz, Donald, *Popular Consent and Popular Control. Whig Political Theory in the Early State Constitutions*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1980, p. 74.

<sup>272</sup> El profesor Harvey Walker ha identificado las diferencias esenciales entre una convención constituyente de una parte, y el Poder Legislativo ordinario de la otra. Apunta que “cada uno escoge a sus propios funcionarios y elabora sus propias normas de procedimiento. Los poderes de la convención se refieren a un solo objeto, cual es la redac-

Ahora bien, la introducción del método de convención constitucional no fue un asunto pacífico en todos los estados. Como hemos sugerido antes, debido a la ausencia de métodos de reforma en las Constituciones de los primeros estados norteamericanos, las Legislaturas se habían asignado a sí mismas esta importante función. Tal ejemplo fue seguido por los estados que se constituyeron inmediatamente después. Pero este procedimiento, que se debía a las circunstancias de la Guerra de Independencia antes que a una lectura reposada del principio de soberanía popular, imbuyó a las Legislaturas de un poder del cual no quisieron después desprenderse. La paradoja democrática es que el pueblo se tuvo entonces que enfrentar a sus representantes para rescatar su poder constituyente. Concretamente esto fue lo que sucedió en los estados de Maryland y Rhode Island.<sup>273</sup>

La exclusión de la participación directa del pueblo en las reformas constitucionales se explica y justifica, en un primer momento, porque las primeras leyes fundamentales estatales fueron promulgadas, literalmente, en vísperas de, o durante el inicio y desarrollo de las hostilidades militares con el imperio británico. Como se comprenderá fácilmente, esto impedía la posibilidad de convocar al pueblo en un lugar y hora determinados, para expresarse sobre un texto político que precisamente negaba la autoridad de los británicos. Además, los líderes militares de la Revolución de Independencia, fueron asimismo los redactores de las Constituciones de sus estados, y eran las cabezas más buscadas del movimiento de independencia. Por razones obvias, los jefes militares debían permanecer fuera del alcance del ejército británico. Esta situación provocó que

ción de una nueva Constitución o una serie de enmiendas a la misma, y su presentación a la consideración del pueblo. Las competencias del Poder Legislativo tienen que ver con los asuntos ordinarios del gobierno. De ninguna forma la convención se sobrepone o suspende la operación regular de cualesquiera de los poderes constituidos del Gobierno. Estos continúan funcionando como antes. La convención puede proponer que sean modificados los poderes constituidos, pero tales cambios se llevan a efecto solamente hasta que han sido aprobados por el pueblo. Las convenciones constitucionales no se reúnen en periodos fijos predeterminados como lo hacen las Legislaturas; ni tampoco su servicio se constriñe a un periodo fijo de dos o cuatro años. Sólo se congrega para una tarea especial. Una vez que ésta ha sido completada, la convención constitucional declara formalmente su disolución *sine die*. Aún en el caso de que al poco tiempo se perciba la necesidad de redactar una nueva Constitución, la anterior convención constitucional no podría ser utilizada. Todo el procedimiento de convocatoria para una nueva convención constitucional tendría que iniciarse de nueva cuenta". *The Legislative Process. Lawmaking in the United States, cit.*, nota 39, pp. 60 y 61.

<sup>273</sup> Cfr. Tarr, *Understanding State Constitutions, cit.*, nota 1, p. 33.

el poder de modificar las Constituciones de los estados se ejerciera, *de hecho*, por las Legislaturas de forma itinerante.

Al cese del estado de guerra fue, sin embargo, la inercia lo que mantuvo el procedimiento de reforma constitucional en manos de los legisladores. Pero al poco tiempo el pueblo confrontó a sus representantes populares para reasumirlo.

En el estado de Maryland, cuando la Legislatura se opuso a convocar una convención constitucional solicitada por el pueblo, los frustrados reformadores ciudadanos reaccionaron procediendo a convocar ellos mismos una convención constitucional sin participación alguna de la Legislatura. El movimiento del constitucionalismo democrático en el estado se dio a la tarea de argumentar ante el pueblo el significado de la Constitución como norma suprema superior incluso a los legisladores y demás poderes públicos estatales. Finalmente en ese estado no fue necesario celebrar la convención, ya que la Legislatura inteligentemente decidió capitular ante la enorme presión ciudadana que aspiraba a reformar su texto constitucional.

Pero en Rhode Island la mayoría parlamentaria no se detuvo ante el amplio apoyo popular que efectivamente respaldaba a un grupo de ciudadanos, que pretendían reformar el instrumento de gobierno —la Carta Colonial— que venía cumpliendo la función de Constitución del estado. La pretensión popular consistía en ampliar el número de ciudadanos con derecho a votar, entre otras medidas de perfeccionamiento del sistema democrático estatal. Pero la mayoría legislativa en la Legislatura se opuso consistentemente a la idea de rendir el monopolio del procedimiento de reforma constitucional al pueblo —propio del modelo de gobierno representativo del siglo XVIII—, pues claramente entendían que con ello se podría suprimir directamente por el pueblo la situación de privilegio de que gozaban, y que hasta entonces les había permitido redactar tanto las leyes electorales así como de otras materias, a la medida precisa de sus intereses privados.

La oposición entre la mayoría legislativa de una parte y la mayoría del pueblo de Rhode Island de la otra para reformar su Constitución,<sup>274</sup> dio pie al importante capítulo de la historia política de Norteamérica conocido como *Dorr Rebellion*, en la década de los cuarenta del siglo XIX. Con fundamento en el principio de la soberanía popular, Thomas Dorr

<sup>274</sup> Rhode Island aún conservaba su Carta Colonial de 1663 que, hasta la rebelión de los “dorritas”, hacía las veces de norma suprema del Estado. El movimiento de Thomas Dorr desembocaría eventualmente en la promulgación de la Constitución de Rhode Island del año de 1842.

convocó una convención constitucional en Rhode Island, que se llevó a efecto al margen de la autoridad de la Legislatura, y que obtuvo un amplio apoyo popular. De esta convención extralegal surgió lo que dio en llamarse la “Constitución Popular”. Dicho documento creaba un nuevo gobierno en Rhode Island siguiendo fielmente la filosofía política del iusnaturalismo, según había venido evolucionando ésta en otros estados norteamericanos, y que se reflejaba en sus textos constitucionales vigentes pero no así en la hasta entonces vigente Carta Colonial de Rhode Island que la “Constitución popular” pretendía sustituir.

Este movimiento constitucional democrático sostenía que el gobierno representativo sólo era aquel con poderes limitados y que, por lo tanto, un poder constituido, en este caso la Legislatura del estado de Rhode Island, no podía establecer por sí mismo sus propias competencias constitucionales. Para los *dorritas* ésta era la caracterización de un gobierno despótico y no de un gobierno constitucional democrático. En la concepción política de los demócratas liderados por Dorr, el poder de redactar una Constitución escrita, que obligaba a los ciudadanos y a los poderes públicos, sólo podía salir del puño del pueblo, como lo había ya teorizado el gran John Adams en Massachusetts. Si la Legislatura se oponía a ello —siguiendo la filosofía política de la época— se materializaba el supuesto que otorgaba el derecho al pueblo a cambiar su forma de gobierno; y si este *inalienable* derecho se le pretendía quitar al pueblo, entonces se actualizaba el supuesto de la tiranía, que abría el derecho del pueblo del estado a recurrir al ejercicio directo de su soberanía para cambiar su forma de gobierno.

La convención constitucional convocada por Thomas Dorr, tras la ratificación en referéndum del pueblo de Rhode Island, promulgó la “Constitución popular” que pretendía haber abrogado la carta colonial a la que se aferraba la mayoría legislativa del Congreso estatal. Tras muchas vicisitudes y largos años de lucha, el debate de principios entre las dos partes contendientes eventualmente se saldó en la arena política a favor de la interpretación de los simpatizantes de Thomas Dorr, y en 1842 fue promulgada una nueva Constitución en el estado de Rhode Island, en cuya redacción se vieron obligados a participar sus antiguos adversarios.<sup>275</sup>

Este pasaje de la historia de los estados Unidos provocó que en ese estado y en todos los demás, a partir de entonces se interpretase que cuando la

<sup>275</sup> Cfr. Henretta, James A., “Foreword: Rethinking the State Constitutional Tradition”, *Rutgers Law Journal*, núm. 22, 1991, pp. 826-831.

Constitución de un estado no señalara un procedimiento específico de reforma constitucional, éste se podía derivar directamente del principio de soberanía popular, el cual dice: “Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Además de tratarse de una cuestión de rigurosa fidelidad con el principio de soberanía popular, la experiencia les demostró que si se bloqueaban los conductos de cambio constitucional pacífico, la violencia se manifestaba inevitablemente como el camino alternativo de hacer política.<sup>276</sup>

La posibilidad de introducir enmiendas o incluso de proponer una nueva Constitución estatal iniciada y aprobada por voto popular directo sin la participación de la Legislatura —precisamente cuando ésta se opone al cambio— ha sido avalada por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. Su disposición a autorizar esta forma de cambio se explica porque, además de ser absolutamente congruente con la teoría de la democracia constitucional no representan peligro alguno, ya que enmiendas o incluso la promulgación de nuevas Constituciones estatales que contradigan la Constitución federal son anulables por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. Pero esta modalidad es por supuesto una forma excepcional de cambio, que tiene como supuesto la oposición interesada de la Legislatura ante cambios que minan sus privilegios.

Actualmente, nueve estados no contemplan expresamente el procedimiento de convención constitucional. Al respecto Albert L. Sturm, en su bien documentado artículo “Development of American State Constitutions”, ha dicho que el procedimiento de convención constitucional “puede ser usado en todos los estados aunque en nueve de ellos no esté expresamente autorizado”.<sup>277</sup>

El profesor G. Alan Tarr, uno de los expertos más reconocidos en los Estados Unidos, en derecho constitucional estatal, afirma categóricamente que el procedimiento de iniciativa de reforma constitucional, cuyo origen es la Legislatura, es sólo un procedimiento. No supone que la competencia para reformar la Constitución se traslade al Poder Legislativo y

<sup>276</sup> Cfr. Hutchinson, William T., “Unite to Divide; Divide to Unite: The Shaping of American Federalism”, en Hall, Kermit (ed.), *Federalism: A Nation of States*, Nueva York, Garland Publishing Inc., 1987, pp. 340-355.

<sup>277</sup> Sturm, Albert L., “The Development of American State Constitutions”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 12, núm. 1, 1982, p. 76.

quede el pueblo desapoderado de su principal poder en un sistema constitucional democrático inspirado en el principio de la soberanía popular.

El profesor Tarr expone:

lo que las Constituciones estatales del siglo XVIII sí contenían era el reconocimiento explícito de que el poder político derivaba del pueblo, a partir de lo cual se concluía —en palabras literales de la *Declaración de Derechos de Virginia*—, que «la comunidad ostenta un indubitable, inalienable e irresistible derecho a reformar, alterar o abolir el gobierno en la forma en que a juicio de la comunidad sea más beneficioso para el bien común». Ello confirmaba que el pueblo no requería disposiciones constitucionales expresas sobre enmienda o revisión para reformar sus Constituciones; las disposiciones expresas a favor de la Legislatura no otorgaban ningún poder, sino que únicamente especificaban un procedimiento a través del cual se podía ejercitar el poder constituyente. Ciertamente la promulgación de las primeras Constituciones, emanadas sin un poder legal específico, ilustra precisamente este punto. Quizá con un grado menor de obviedad, también implicaba que el poder del pueblo de modificar su Constitución permanecía inalterable aún en Estados que especificaban procedimientos de reforma constitucional; dichos procedimientos constituían sólo un medio a través del cual la reforma constitucional se podía llevar a cabo. En las postrimerías del siglo XVIII y con posterioridad, la práctica constitucional procedería sobre esta línea de pensamiento: Georgia en 1788 y Pennsylvania en 1790, ignoraron procedimientos específicos para reformar sus Constituciones justificando su actuación en el poder inherente del pueblo de cambiar su forma de gobierno.

En cierto sentido puede decirse que estas declaraciones del poder del pueblo para modificar sus Constituciones, domesticaron el derecho lockeano a la revolución. Mediante el reconocimiento del derecho del pueblo a cambiar sus Constituciones pacíficamente, se redujo la necesidad de recurrir a la revolución violenta para asegurar el buen gobierno.<sup>278</sup>

La interpretación en los estados, de que el pueblo ostenta en todo momento la capacidad política para cambiar su forma de gobierno, fue el sustento ideológico para sustraer el enorme poder —el Poder Constituyente— que se habían arrogado las mayorías legislativas bajo el modelo original de gobierno representativo del siglo XVIII. Ello permitió establecer el procedimiento de la convención constitucional para —como hemos venido

<sup>278</sup> Tarr, *Understanding State Constitutions*, cit., nota 1, pp. 74 y 75.

diciendo— subrayar la diferencia entre el pueblo y sus representantes, y entre la esencia de una Constitución con respecto a una ley ordinaria.

La participación de la Legislatura en el proceso constituyente ha quedado desde entonces acotada a la de proponer iniciativas constitucionales. Éste es el segundo procedimiento de enmienda constitucional que enseguida se analizará.

## 2. *La iniciativa constitucional de la legislatura*

En cada uno de los cincuenta estados de la República norteamericana, la Legislatura puede *proponer* una enmienda parcial a la Constitución estatal, sea mediante una mayoría cualificada, o por una mayoría simple. También puede la Legislatura convocar una convención constitucional para una revisión total de la Constitución del estado, o de la reforma parcial de alguna de sus partes que sea particularmente sensible para el pueblo.

El procedimiento de iniciativa constitucional por la Legislatura varía de estado en estado, pero es de notar que en 49 de los 50 estados de la unión americana —Delaware es la excepción— la Legislatura no puede aprobar por sí misma una iniciativa constitucional que ella misma ha generado. En los citados 49 estados, para que una iniciativa constitucional emanada de la Legislatura cobre vigencia es obligatorio someterla a referéndum popular para su ratificación.

Como hemos dicho, el estado de Delaware constituye la única excepción a esta regla general de que las iniciativas constitucionales de la Legislatura deben, obligatoriamente, someter a referéndum su propuesta de enmienda. Aun así el principio de la soberanía popular se deja a salvo en este estado en tanto que el procedimiento contemplado en su Constitución establece que una Legislatura debe proponer la enmienda y, tras celebrarse elecciones para la renovación del Poder Legislativo, la siguiente Legislatura debe aprobarla. Teóricamente el pueblo tiene entonces la posibilidad de elegir a los representantes populares que mejor interpreten su posición en el tema de la reforma constitucional; O dicho en otros términos, la elección de la Legislatura hace las veces de referéndum constitucional.<sup>279</sup>

<sup>279</sup> En su artículo XVI secciones 1 y 2, la Constitución del Estado de Delaware establece sus dos procedimientos de reforma constitucional. Uno consiste en que el Congreso del Estado —Cámara de Representantes y Cámara de Senadores en asamblea conjunta—

A pesar de que en el procedimiento de reforma constitucional más común en los estados norteamericanos se ha acotado el poder de la Legislatura al de mera iniciativa, esta potestad no debe subestimarse. En la práctica política de los estados no deja de ser una potestad muy importante debido a que el procedimiento alternativo de cambio constitucional por convención es más complejo, y requiere además de partidas presupuestarias extraordinarias.

Esta situación, que no es producto de la teoría sino de la práctica constitucional, dio origen al surgimiento del tercer procedimiento de enmienda constitucional que se desarrolló en los estados de la República norteamericana, y que a continuación analizaremos.

### 3. *La iniciativa constitucional ciudadana*

La iniciativa constitucional ciudadana es un método que surge por la profunda insatisfacción ciudadana en los estados ante el ejercicio del poder de iniciativa constitucional que sus Legislaturas venían haciendo. El Poder Legislativo, abusando del monopolio de hecho o de derecho de que gozaba para reformar sus Constituciones estatales, evitaba introducir reformas que el pueblo demandaba. Ello tanto por simple desidia, como por el más crudo interés de que las cosas se mantuvieran constantes en los casos que el *statu quo* beneficiaba a los representantes populares y/o a los intereses económicos que defendían.

Como su propio nombre indica, la iniciativa constitucional ciudadana consiste en la potestad de los ciudadanos de un estado de proponer a sus conciudadanos una enmienda, e incluso una revisión total del texto cons-

podrá decidir cuando lo estime oportuno mediante el voto de las dos terceras partes, someter directamente a la consideración del cuerpo electoral en la siguiente elección estatal la pregunta: “¿Se debe convocar a una Convención para revisar la Constitución para modificarla?” El segundo método es el siguiente: “Cualquier enmienda o enmiendas a esta Constitución pueden ser propuestas por la Cámara de Senadores o por la Cámara de Representantes; Y si las mismas son aprobadas por las dos terceras partes de todos los miembros elegidos de cada Cámara, dichas propuestas deben de ser suscritas en sus respectivos diarios de debates indicando los votos afirmativos y los negativos emitidos. En consecuencia, el Secretario de Gobierno deberá hacer publicar dichas propuestas de enmienda o enmiendas en al menos tres diarios con circulación en cada uno de los municipios del Estado, con tres meses de anticipación a la siguiente elección estatal general. Y si la Asamblea Legislativa electa después de dicha elección aprueba las propuestas de enmienda o enmiendas por dos terceras partes de todos sus miembros y mediante voto nominal, las mismas se convertirán en parte de la Constitución del Estado”.

titucional estatal vigente. Todo el procedimiento se desarrolla marginando totalmente a la Legislatura, y su fundamento se encuentra en la premisa filosófica propia del constitucionalismo democrático, de que el pueblo goza en todo momento del poder de cambiar la forma de su gobierno.

De acuerdo a la apreciación del profesor John F. Cooper, la iniciativa constitucional ciudadana sirve de válvula de escape cuando el Poder Legislativo, más concretamente la mayoría legislativa que domina las Cámaras, se niega a atender demandas sociales profundamente sentidas en una comunidad política determinada. Cooper sostiene que por tanto sería solamente en aquellas ocasiones en que el Poder Legislativo rechazara actuar o simplemente no actuara, cuando el electorado guiaría, presionaría y eventualmente actuaría en lugar de la Legislatura, a través de la iniciativa ciudadana. Un buen ejemplo lo representa el estado de Florida, en el que a través de iniciativa ciudadana se introdujo a nivel constitucional un “código de ética pública”, debido a la percepción extendida en la opinión pública de prácticas corruptas en el gobierno, y en las que prominentes miembros de la Legislatura estaban involucrados.

El procedimiento de iniciativa constitucional ciudadana tiene su primer antecedente en la Constitución de South Dakota —presumiblemente inspirado en la Constitución suiza—. Dicho procedimiento se incorpora en su Constitución estatal en el año de 1898. Pero fue en 1906 en el estado de Oregon donde por primera vez se obtuvo experiencia con el procedimiento de reforma por iniciativa ciudadana, ya que allí se culminaron exitosamente la aprobación de cuatro enmiendas constitucionales por vía de este procedimiento.<sup>280</sup>

Habitualmente el procedimiento de iniciativa ciudadana se programa para hacerlo coincidir con las elecciones generales de un estado, en las que se eligen gobernador, representantes populares y senadores.

Las disposiciones sobre iniciativa ciudadana generalmente requieren que sus organizadores redacten una proposición de enmienda constitucional estatal, y que obtengan a su favor un porcentaje determinado de firmas de los electores estatales. La firma de un número significativo de miembros de la sociedad civil obliga a que dicha enmienda sea presentada oficialmente a la consideración del electorado estatal en un tiempo futuro. El cálculo del porcentaje de firmas requeridas se define en función del padrón electoral utilizado en la

<sup>280</sup> May, Janice C., “Constitutional Amendment and Revision Revisited”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 17, 1987, p. 158.

elección inmediatamente anterior. El requisito del porcentaje de firmas varía desde el 3% al 15% del padrón estatal electoral.<sup>281</sup>

Como ha quedado ya apuntado, la práctica en los estados norteamericanos registra que antes de proceder iniciar el proceso de iniciativa constitucional ciudadana, casi siempre se ha intentado primero introducir enmiendas mediante petición a los congresistas estatales. Pero no existe ningún impedimento para proceder a ejercitar este derecho colectivo directamente, sin agotar previamente la exhortación a la Legislatura.<sup>282</sup>

#### 4. *La comisión constitucional*

Este procedimiento de reforma constitucional fue introducido por el estado de New Jersey en el año de 1852, y su propósito original era mejorar la calidad, tanto de forma como de fondo, de las cláusulas constitucionales que se habrían de modificar.

En un primer momento la comisión se concibió como un pequeño cuerpo de Legisladores seleccionados entre los miembros en funciones de la Cámara de Representantes y del Senado del estado. Posteriormente este mecanismo evolucionó hacia la selección por las citadas Cámaras, de una comisión de miembros provenientes no de su seno sino de la sociedad civil. La selección de los ciudadanos integrantes de la comisión debía recaer en personas particularmente capacitadas para redactar un proyecto de Constitución, tales como jueces en retiro, profesores de derecho, abogados de prestigio en ejercicio, empresarios u otros prestigiados líderes sociales.

El problema que este procedimiento de reforma constitucional presentaba es que la comisión ciudadana se encontraba atada a la voluntad de la Legislatura. No obstante ello, además de New Jersey, muchos otros estados incorporaron este procedimiento por comisión constitucional, como uno de sus modos de transformación constitucional.<sup>283</sup> Pero su desarrollo no se detuvo allí.

<sup>281</sup> Cooper, John F., "The Citizens Initiative Petition to Amend State Constitutions: a Concept Whose Time Has Passed, or a Vigorous Component of Participatory Democracy at the State Level?", *New Mexico Law Review*, vol. 28, 1998, p. 227.

<sup>282</sup> Constitución de South Dakota, artículo XXIII, sección 1, Enmiendas.

<sup>283</sup> *Cfr.* Rich, Bennett M., "Convention or Commission?", *National Municipal Review*, 1948, pp. 134-139.

La actualización del procedimiento de cambio constitucional a través del método de la comisión se debe al estado de Florida, que lo incorporó en 1968, con una significativa modificación. De acuerdo a la ley fundamental de este último estado, por la necesidad de que su Constitución se actualice periódicamente para que pueda hacer frente a los emergentes problemas sociales, cada veinte años deberá formarse automáticamente una comisión de ciudadanos que para valorar la necesidad de una reforma constitucional y sus términos. Este cuerpo de ciudadanos no reconoce jerarquía sobre ella a los Poderes Legislativo o Ejecutivo, pues su autoridad deriva directamente de la Constitución. Para la selección de sus miembros —que provienen de la sociedad civil—, dichos órganos constitucionales deben intervenir, aunque de forma bastante limitada.

La comisión constitucional se conforma de un pequeño cuerpo de expertos que, tras una deliberación puntual de los problemas del estado, propone un texto articulado de Constitución en el que se incorporan las enmiendas al texto constitucional vigente. Técnicamente hablando, los miembros de la comisión no son representantes del pueblo y su ponencia constitucional no es obligatoria. El texto articulado que proponen puede ser aprobado o rechazado por el pueblo en una votación general que, para tales efectos, se celebra obligatoriamente.

Hasta la reforma de la ley fundamental del estado de Florida, la comisión constitucional había sido en otros estados —y continúa siendo—, un apéndice de los otros tres procedimientos de reforma constitucional que se han analizado antes. Las convenciones constituyentes se han valido de científicos del derecho para preparar el material de estudio comparado que informe el criterio de los delegados constituyentes, o directamente para prepararles textos articulados. En el mismo sentido, las Legislaturas se han servido de expertos para elaborar o perfeccionar sus propias iniciativas de reforma constitucional, pues si bien los legisladores son los “representantes del pueblo”, no se sigue de ello que sean expertos en técnica legislativa. Por último, en el esquema de iniciativa constitucional ciudadana cuyo procedimiento en todos los estados exige un texto articulado de Constitución para someterlo a referéndum, la necesidad de recurrir a una comisión de especialistas que imprima forma técnico-jurídica a las aspiraciones populares, es aún más evidente.

En opinión del profesor Robert F. Williams, el mecanismo de comisión constitucional que privilegia el conocimiento científico y la sensibi-

lidad popular sobre el interés político partidista seguirá siendo importante en el proceso de enmienda y revisión constitucional de los estados de la República norteamericana.

Los simpatizantes del procedimiento por comisión constitucional le atribuyen un número importante de cualidades, entre las que se pueden citar las siguientes:

La comisión es un método cuyo procedimiento genera un coste económico mucho menor que el de la convención constitucional;

La comisión se integra por un cuerpo reducido de miembros, lo que permite una comunicación menos formal, libertad en la deliberación, así como la exhaustividad de los temas a considerar;

La comisión implica un procedimiento que evita que expertos y miembros prominentes de la vida privada y pública del estado tengan que pasar por una elección popular, condición que en muchos casos inhibe a participar a las personas más talentosas del estado;

La comisión es menos susceptible de presiones políticas y de reproducir la tendencia al absolutismo propia de las mayorías legislativas partidistas;

La comisión puede trabajar con mayor rapidez que una convención o que la Legislatura;

La comisión puede estudiar con mayor reposo y libertad la experiencia constitucional de otros estados de la unión;

La comisión constitucional tiende a producir un texto jurídico técnicamente superior al de la convención constituyente.<sup>284</sup>

Como antes se ha dicho, es posible introducir en una misma Constitución estatal los cuatro procedimientos antes descritos, como lo hace la del estado de Florida.<sup>285</sup>

<sup>284</sup> *Cfr.* Williams, Robert F., “Are State Constitutional Conventions Things of the Past? The Increasing Role of the Constitutional Commission in State Constitutional Change”, *Hofstra Journal of Public Policy*, núm. 1, 1996, pp. 2-26.

<sup>285</sup> “Constitución del Estado de Florida: artículo XI, sección 1. Proposición de la Legislatura.

La enmienda de una sección de esta Constitución, o la revisión de uno o más de sus artículos, o de toda ella puede ser *propuesta* mediante una resolución conjunta acordada por tres quintas partes de los miembros de cada una de las Cámaras de la Legislatura. El texto completo de la resolución conjunta, así como el sentido del voto de cada miembro, deberá ser publicado en la gaceta de cada Cámara.

Por último, debe considerarse que los cambios constitucionales provocados por cualesquiera de los cuatro procedimientos de “enmienda” o “revisión” de las Constituciones estatales que hemos analizado, son, como cualquier otra ley, sujetos a control judicial. En el ámbito estatal, éste

#### Sección 2. Comisión revisora.

a) Dentro de los treinta días anteriores a la celebración de la 2017 sesión ordinaria de la Legislatura, y en lo sucesivo cada veinte años después de esta, se establecerá una comisión de revisión constitucional compuesta de los siguientes treinta y siete miembros:

- 1) El Fiscal General del Estado;
- 2) Quince miembros seleccionados por el Gobernador;
- 3) Nueve miembros seleccionados por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y nueve miembros seleccionados por el Presidente de la Cámara de Senadores;
- 4) Tres miembros seleccionados por el Presidente del Tribunal de Justicia de Florida con el consejo de los Magistrados;

b) El Gobernador designará un miembro de la Comisión como Presidente de la Mesa Directiva. Las vacantes en la membresía de la comisión serán cubiertas en la misma forma en que fueron seleccionados.

c) Cada comisión de revisión constitucional sesionará cuando sea convocada por su Presidente, adoptará sus reglas de procedimiento, examinará la Constitución del Estado, celebrará audiencias públicas y, antes de los ciento ochenta días anteriores a la siguiente elección general, deberá depositar su proposición -si hubiese-, con el custodio de los registros del Estado sobre la reforma total de esta Constitución o de alguna de sus partes.

#### Sección 3. Iniciativa ciudadana.

La potestad de proponer una revisión total o una enmienda a alguna parte o partes de esta Constitución, mediante iniciativa, se reserva al pueblo –exceptuando aquellas que limiten el poder del Gobierno de imponer contribuciones. Ello está condicionado a que tal revisión o enmienda deberá de referirse a un sólo objeto y materia. Ésta puede ser convocada presentando ante el custodio de los registros estatales una petición conteniendo la copia de la revisión o enmienda propuesta, y firmada por un número de electores de cada uno de la mitad de los distritos electorales para el Congreso del Estado, y del Estado en su conjunto, igual al ocho por ciento de los votos emitidos en cada uno de los citados distritos respectivamente y en el Estado en su conjunto, en la última elección precedente donde se hayan elegido electores presidenciales.

#### Sección 4. Convención constitucional

a) La potestad de convocar a una elección para considerar la revisión integral de la Constitución se reserva al pueblo. Esta puede ser iniciada depositando ante el custodio del registro del Estado la petición que contenga una declaración de que se desea celebrar una convención constitucional, que deberá venir firmada por un número de electores en cada uno de los distritos para el Congreso, así como del Estado en su totalidad, igual al 15% de los votos emitidos en cada uno de los citados distritos y en todo el Estado en la elección inmediatamente anterior de electores presidenciales.

b) En la siguiente elección general que se celebre noventa días después de que se haya depositado la solicitud, deberá someterse a la consideración de los electores del Esta-

se dirige a constatar la debida observancia del procedimiento de reforma de la Constitución del estado. El control judicial ante la jurisdicción federal se ejerce, dado el caso, para corroborar que el nuevo texto se ajusta a las disposiciones de la Constitución federal o del derecho federal en general. La *judicial review* ante la instancia estatal o ante la federal procede aún cuando el cambio en la Constitución estatal ya haya sido aprobado por el pueblo en referéndum.<sup>286</sup>

do la siguiente cuestión: “¿debe celebrarse una convención constitucional?” Si la mayoría que vote sobre esta cuestión lo hace afirmativamente, en la siguiente elección general deberá elegirse por cada distrito electoral para el Congreso a un miembro de la convención constitucional.

En el día veintiuno siguiente al de dicha elección, la convención deberá reunirse en la capital, elegir a sus oficiales, adoptar reglas de procedimiento, juzgar la elección de sus miembros, y fijar fecha y lugar de sus futuras sesiones. No después de noventa días antes de la siguiente elección general, la convención deberá depositar con el custodio de los registros del Estado cualquier revisión a esta Constitución que haya propuesto.

#### Sección 5. Votación de enmienda o revisión

a) Una propuesta de enmienda o de revisión de esta Constitución, o de alguna de sus partes, deberá ser presentada a la consideración de los electores en la siguiente elección que se celebre más de noventa días después de la resolución conjunta, petición por iniciativa, reporte de la comisión de revisión, convención, o de la comisión de reformas de tributación y presupuestación que la proponga, y que sea depositada con el custodio del registro del Estado. La excepción a la regla anterior se puede aprobar mediante un decreto de las tres cuartas partes de los miembros de cada una de las Cámaras de la Legislatura —en el caso de que la propuesta esté limitada a una única enmienda o revisión—, para convocar una elección especial por anticipado que se celebre noventa días después de su depósito.

b) La Legislatura mediante ley y previo a la celebración de una votación contemplada en esta sección, deberá proveer un dictamen al pueblo concerniente al probable impacto financiero de cualquier enmienda propuesta por el procedimiento de iniciativa ciudadana regulado en la sección 3.

c) Una vez durante la décima semana, y una vez durante la sexta semana inmediatamente anterior a la semana en que se celebre la votación, la propuesta de enmienda o revisión —con señalamiento de fecha en la que será propuesta a los electores— deberá ser publicada en un diario de circulación general en cada uno de los municipios en los cuales se publique un diario.

d) Si la propuesta de enmienda o revisión es aprobada por el voto de los electores, co-brará vigencia como enmienda o revisión de la Constitución del Estado en el primer martes después del primer lunes del mes de enero posterior a la votación, o en aquella fecha que se señale en la enmienda o revisión”.

<sup>286</sup> May, Janice C., “The Constitutional Initiative: A Threat to Rights”?, en Friedelbaum, Stanley H. (ed.), *Human Rights in the States*, Westport, Greenwood Press, 1988, pp. 170-177.

La revisión judicial desde el ámbito federal sobre los cambios constitucionales estatales es un tema de la mayor significación, pues permite corroborar lo que antes se dijo de que el sistema político del Estado federal garantiza progreso democrático a la vez que estabilidad política.<sup>287</sup>

La introducción de los diversos procedimientos de democracia directa ejemplifica este punto perfectamente. En los siglos XVIII, XIX y XX el gran obstáculo para perfeccionar el sistema democrático representativo lo constituyeron paradójicamente los representantes populares y posteriormente los partidos políticos. A éstos sólo se les pudo someter a ser consecuentes con los valores y principios de la democracia mediante disposiciones constitucionales —que no hubiese sido posible aprobar siguiendo un procedimiento de reforma monopolizado por los propios legisladores y sus partidos políticos—.

Por ello, tales disposiciones constitucionales de control sobre legisladores y partidos políticos fueron aprobadas generalmente mediante el mecanismo de la iniciativa constitucional ciudadana, que es el procedimiento más fiel al dogma del constitucionalismo democrático de que el poder público emana del pueblo, se instituye para su beneficio, y que por tanto el pueblo tiene en todo momento la potestad de cambiar su forma de gobierno cuando lo considere oportuno para la consecución de sus fines.

No siempre los intereses de los legisladores y de los partidos políticos coinciden con los del pueblo, y se tuvieron que tomar providencias para tales supuestos, providencias que en los estados tomaron la forma de procedimientos de democracia directa con los cuales se dio tratamiento a

<sup>287</sup> A. E. Dick Howard comenta que “en los dos siglos que han transcurrido desde la adopción de las primeras Constituciones estatales, la evolución de estos documentos han reflejado los grandes movimientos y controversias de la historia de los estados Unidos. Durante la época de la democracia jeffersoniana y de la jacksoniana, las Constituciones estatales fueron vueltas a escribir en forma tal que reflejaran el espíritu de la época. Por ejemplo, los requisitos de propiedad para votar fueron progresivamente abolidos, y se impulsó un mejor equilibrio en la representación en las Legislaturas Estatales. Al cambio del siglo XIX por el XX, las Constituciones estatales reflejaron fielmente la época del movimiento populista y del progresista. Muchas Constituciones estatales fueron sustituidas para incluir formas de democracia directa —tales como la iniciativa, el referéndum y la revocación de mandato por voto popular—. Debido a la periódica sustitución de unas Constituciones estatales por otras, o por la frecuencia con que han sido modificadas, las Constituciones estatales se han convertido en barómetros de temas políticos, económicos y sociales a lo largo de la historia de los estados Unidos”. “Protecting Human Rights in a Federal System”, en Tushnet, Mark (ed.), *Comparative Constitutional Federalism. Europe and America*, Westport, Greenwood Press, 1990, p. 128.

los vicios de la democracia representativa. El más potente de estos mecanismos es quizá el de la iniciativa constitucional ciudadana.

Dicho lo anterior, es de observarse al mismo tiempo que el riesgo latente de la utilización demagógica de este procedimiento constitucional se reduce significativamente, porque siempre será posible anular por vía jurisdiccional una reforma constitucional estatal que sea contraria a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución federal, o a los valores y principios democráticos que establece, o a la unidad de mercado de la República federal. La iniciativa constitucional ciudadana podrá ser utilizada para hacer avanzar nuevas fórmulas constitucionales para un mejor gobierno, pero con un dispositivo de seguridad federal que inhibe los retrocesos democráticos.<sup>288</sup>

<sup>288</sup> Cfr. Elazar, Daniel J., “Confederation and Federal Liberty”, *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 12, 1982, pp. 9-13.