

VII. EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS

La creación del gobierno de la sociedad civil es uno de los objetivos centrales de la teoría del contrato social concebido como el instrumento para proteger los derechos de los individuos, sus derechos naturales, del apetito de otros miembros de la misma sociedad civil. La primera obligación del gobierno es cuidar por la seguridad de los ciudadanos: protegerlos en sus vidas, libertades y propiedades.¹⁴⁶ Pero la creación del gobierno para vigilar las relaciones entre particulares planteó necesariamente la mejor forma de evitar que éste se volviese contra los mismos ciudadanos que le habían dado vida, para lo cual se determinó dividir el poder como una técnica para la libertad. Es por ello que en el constitucionalismo estadounidense el término “gobierno” no se refiere sólo al Poder Ejecutivo como suele ser usual en el lenguaje jurídico hispanoamericano, sino que incluye a los tres Poderes públicos clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El gobierno está regulado en la segunda parte de la Constitución estatal inmediatamente después de los derechos individuales. El gobierno se construye según los planos de un diseño institucional que divide el poder público en tres “Departamentos” o “Poderes” (*The Frame of Government*) que se controlan entre sí. De acuerdo a este esquema que se debe al intelecto de Montesquieu así como a la influencia de las ideas de Isaac Newton sobre la creatividad institucional de los constituyentes norteamericanos, cada uno de estos “Departamentos” o “Poderes” realizarán, respectivamente, la función legislativa, la ejecutiva y la judicial en forma independiente pero coordinada, para llevar a efecto un buen gobierno sin abusar del poder.¹⁴⁷

Históricamente, sin embargo, el diseño del gobierno de los estados inició con una clara preeminencia del Poder Legislativo sobre los otros Poderes. Pero los abusos de los legisladores impulsaron a los pueblos de

¹⁴⁶ *Cfr.* Heyman, “The First Duty of Government: Protection, Liberty and the Fourteenth Amendment”, *op. cit.*, nota 113, pp. 454-473.

¹⁴⁷ *Cfr.* Wilson, Woodrow, *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, trad. de Federico González Garza, México, Cultura, 1922.

los estados a reformar sus Constituciones para reducir las avenidas del uso indebido del Poder Legislativo.¹⁴⁸

Es común en la literatura especializada estadounidense destacar el dato de que las Constituciones estatales se caracterizan por la cantidad y detalle de los límites que imponen a sus gobiernos, pero particularmente al Poder Legislativo.¹⁴⁹ Es pacífica la idea entre los académicos norteamericanos en el hecho de que buena parte del contenido de las Constituciones estatales debería ser materia de la ley más que de la Constitución. Pero ha sido la necesidad política lo que ha obligado a ello a pesar de las razones de técnica legislativa que justificadamente se avanzan contra la proliferación de las cláusulas constitucionales.¹⁵⁰ Ello resulta lógico en la medida en que al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial se les puede limitar mediante la ley, pero al Poder Legislativo de los estados sólo es posible imponerle controles y límites desde la Constitución Estatal.¹⁵¹

En nuestros días la centralidad de que gozó el Poder Legislativo en los orígenes de la democracia representativa de los estados ha dado paso a la figura del gobernador y del Poder Judicial. Con ello se cumple con mayor fidelidad en la actualidad el sentido de controles y equilibrios de los tres poderes clásicos, de lo que fue la realidad del arreglo institucional estatal a fines del siglo XVIII.

Si bien no existe impedimento alguno en la Constitución federal para que entre los estados existiesen diferencias pronunciadas en cuanto a la organización de los tres órganos constitucionales mencionados, lo cierto es que los estados los organizan en forma bastante similar. Como notable excepción,

¹⁴⁸ *Cfr.* Stonecash, Jeffrey M. *et al.*, “More a Distinction of Words Than Things: The Evolution of Separated Powers in the American States”, *Roger Williams University Law Review*, vol. 4, 1998, pp. 14-19.

¹⁴⁹ *Cfr.* Williams, *State Constitutional Law. Cases and Materials*, *cit.*, nota 3, pp. 793-795.

¹⁵⁰ *Cfr.* Lutz, Donald, “Toward a Theory of Constitutional Amendment”, *American Political Science Review*, vol. 88, 1994, pp. 355-366.

¹⁵¹ Al respecto el profesor Walter F. Dodd, apunta, “En las primeras Constituciones estatales prácticamente no había ninguna limitación sobre el Poder Legislativo aparte de aquellas contenidas en las declaraciones de derechos individuales. Pero en alguna medida por las acciones que emprendieron las Legislaturas por presión popular, y en parte también por la incompetencia o corrupción del Poder Legislativo, ha habido desde la Revolución [de Independencia norteamericana] una masa de limitaciones sobre la actividad de los legisladores que constantemente se incrementa. En la actualidad estas limitaciones forman un segmento muy considerable de las Constituciones Estatales”. “The Function of a State Constitution”, *Political Science Quarterly*, vol. XXX, 1915, p. 212 y 213.

que no hace más que confirmar la regla, podemos avanzar que Nebraska es el único estado donde la Legislatura es unicameral —a diferencia del resto de los estados, donde ésta se conforma por una Cámara de Representantes y una Cámara de Senadores—. Asimismo, en cuanto a la organización del Poder Judicial en cuya cúspide se ubica un Tribunal Superior de Justicia, sólo se apartan de esta regla general los estados de Oklahoma y Texas, ya que ambos cuentan con dos Tribunales Superiores de Justicia, uno para conocer de materia civil y otro para asuntos de lo penal.¹⁵²

Sobre la organización del gobierno del estado resulta de mayor interés académico conocer el sistema de selección de los miembros de los órganos constitucionales, así como la temporalidad o condiciones para mantenerse en el cargo. En este aspecto institucional sí existen marcadas diferencias entre las Constituciones estatales. Pero antes de pasar a su examen, se debe necesariamente hacer referencia al tema de los partidos políticos como una condición elemental del tipo de gobierno representativo. Es en el seno de los partidos políticos donde se inicia propiamente la selección por el pueblo de quienes cumplen las más altas responsabilidades públicas del estado en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y como veremos también, en el Judicial en una de sus modalidades.

La importancia de los partidos políticos no puede soslayarse. En sus brillantes lecciones sobre gobierno estatal el profesor Austin F. MacDonald decía hace más de tres cuartos de siglo, que

el Gobierno es algo más que un asunto de Constituciones y leyes. Su altitud y profundidad no está contenida completamente por los administradores, legisladores y jueces que oficialmente representan al pueblo. Ello porque estos funcionarios públicos son electos por los partidos políticos, y deben de acercarse a los partidos políticos para promover su reelección o la ratificación para ocupar el cargo por un periodo adicional. Su destino público se decide por los líderes de los partidos políticos, y sólo en raros intervalos los votantes alteran los planes de los líderes políticos. El gobierno opera a través de partidos políticos, y en gran medida los gobiernos son lo que los partidos políticos desean que sean. Por lo tanto, los partidos políticos son una parte integral del proceso gubernativo. Cualquier discusión que pase por alto su organización y funciones es necesariamente incompleta.¹⁵³

¹⁵² *Cfr.* Macdonald, *American State Government*, *cit.*, nota 46, pp. 81 y 82.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 147.

Como veremos, sigue siendo válida la afirmación de MacDonald en el sentido de que los partidos políticos deben ser estudiados en una obra que, como ésta, trata sobre los derechos individuales y las reglas de organización de los poderes públicos, es decir, sobre el derecho constitucional. Sin embargo por lo que respecta a su comentario acerca del poder de los líderes políticos, habría que matizarlo porque en nuestros días se les ha disminuido significativamente.

Como habrá de observarse en las siguientes páginas, se ha venido regulando la actividad de los partidos políticos en las legislaciones estatales con el propósito de que sea el pueblo —y no los dirigentes de los partidos políticos estatales— la fuerza directiva del sistema de gobierno representativo. Los partidos políticos que no existían en el diseño gubernativo de las primeras Constituciones, ni tenían lugar en la teoría del contrato social, nacieron como una necesidad del gobierno representativo para servir de correa de transmisión entre la sociedad civil y el gobierno. Se convirtieron en intermediarios para que los ciudadanos fuesen votados, incrementando sus posibilidades de acceder a cargos públicos; así mismo servirían como vehículos para proponer visiones alternativas para gobernar la sociedad civil en un periodo determinado.

Pero lo partidos políticos, como cualquier otra organización social, adolecían del problema de la naturaleza humana: la tendencia irrefrenable de los dirigentes de abusar del poder de intermediación que la sociedad civil les había venido delegando.

Así pues se entiende con naturalidad la posición de la doctrina estadounidense de que el estudio constitucional del gobierno representativo tiene que comprender el análisis de los partidos políticos. Pero además hay otra importante razón que explica que en los Estados Unidos el derecho constitucional estatal, y no el federal sea el que dedique mayor atención a sus procesos internos. Ello tiene que ver con el sistema electoral estadounidense, que está muy ligado al principio federal.

El sistema electoral americano busca sobre todo responder a la representatividad territorial. Como bien ha señalado Herbert Wechsler, en el origen de la República federal, los pueblos de los estados eran quienes elegirían al gobierno nacional, y los procedimientos electorales estarían regulados por las leyes electorales estatales. Las Legislaturas locales elegirían a los senadores al Congreso de la Unión; La casa de representantes de la República federal sería integrada por miembros provenientes de los estados, pero electos bajo las condiciones establecidas por los códigos

electorales locales; El presidente federal sería electo por colegios electorales integrados en cada uno de los estados de acuerdo a la legislación electoral estatal. Y consiguientemente esta forma de elegir al gobierno nacional, que descansaba en las legislaciones estatales electorales tendría a darle una gran importancia a los partidos políticos, que se formaron y organizaron localmente, característica que se ha proyectado hasta el día de hoy —a pesar de que el Congreso federal ha utilizado su poder concurrente en materia electoral.¹⁵⁴

Los partidos políticos serían pues una asignatura doblemente obligada en el estudio jurídico del gobierno estatal. De una parte, por su proyección sobre el gobierno nacional y de otra parte, que es la que en esta obra interesa, por su importancia instrumental para la formación del gobierno estatal, y la forma en la que incide sobre los derechos políticos electorales de los ciudadanos de los diversos estados de la unión federal.

¹⁵⁴ *Cfr.* Wechsler, Herbert, “The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government”, *Columbia Law Review*, vol. 54, 1954, pp. 543-560.