

## INTRODUCCIÓN

Los estadounidenses viven bajo un sistema constitucional dual, pero este hecho apenas es advertido. Los libros de texto de derecho constitucional más influyentes, aun incluso aquellos que proclaman como su objeto de estudio el “derecho constitucional” o el “derecho constitucional americano”, se concentran exclusivamente sobre la Constitución de los Estados Unidos de América y su interpretación;<sup>1</sup> en este mismo entendido se ubica la mayoría de la doctrina constitucional contemporánea, así como los autores de historia constitucional.<sup>2</sup> Los académicos del derecho proclaman teorías constitucionales que, de hecho, comprenden solamente la Constitución federal —lo que de cierta manera equivale a proponer una teoría literaria a partir de una sola novela.<sup>3</sup> Por ello no debe sorprender que en

<sup>1</sup> Véase Lockhart, William B. *et al.*, *Constitutional Law: Cases-Comments-Questions*, 7a. ed., St. Paul, West, 1991; Murphy, Walter F. *et al.*, *American Constitutional Interpretation*, 2a. ed., Westbury, Foundation Press, 1995, y Rossum, Ralph A. y Tarr, G. Alan, *American Constitutional Law*, 4a. ed., Nueva York, St Martin, 1995.

<sup>2</sup> Dentro de la doctrina constitucional más influyente con un enfoque exclusivamente federal, se incluye a Tribe, Lawrence, *American Constitutional Law*, 2a. ed., Nueva York, Foundation Press, 1988, y Rotunda, Richard *et al.*, *Treatise on Constitutional Law*, St. Paul, West, 1986. Dentro de las historias del derecho constitucional más importantes que comparten este enfoque federal, se encuentra Levy, Leonard W., *American Constitutional History*, Nueva York, MacMillan, 1989; Kelly, Alfred H. *et al.*, *The American Constitution: Its Origin and Development*, 7a. ed., Nueva York, Norton, 1991, y Hall, Kermit L., *Major Problems in American Constitutional History*, Lexington, D.C. Heath, 1992. Una perspectiva un tanto más amplia se encuentra en Kahn, Paul, *Legitimacy and History: Self-Government in American Constitutional Theory*, New Haven, Yale University Press, 1992, y en Griffin, Stephen M., *American Constitutionalism: From Theory to Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

<sup>3</sup> Ilustrativa de la literatura más temprana de teoría constitucional, con su enfoque exclusivamente federal, Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1977; Ely, John Hart, *Democracy and Distrust: a Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 1980; Perry, Michael J., *The Constitution, the Courts and Human Rights*, New Haven, Yale University Press, 1982, y Barber, Sotirios, *On What the Constitution Means*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1984.

una encuesta reciente casi la mitad de las personas encuestadas ni siquiera estuviesen enteradas de que su estado tenía una Constitución.<sup>4</sup>

¿Por qué han sido olvidadas las Constituciones estatales? Una razón obvia es que los académicos han tendido a gravitar “hacia donde está la acción”, y durante la mayor parte del siglo XX ha estado en la arena política nacional en la medida en que el gobierno federal y la Constitución federal en forma creciente han dominado la vida pública de los Estados Unidos. Por añadidura, el éxito de la Constitución federal la ha imbuido de una dimensión normativa. Como crudamente señaló Carol Rose, “la Constitución federal goza del status de lo que podríamos llamar «clásico» —un status tan conocido que se asume que es adecuado para cualquier ocasión. De ahí que esta Constitución es la regla por medio de la cual entendemos y juzgamos otras Constituciones, como por ejemplo las de los estados y las localidades”.<sup>5</sup> Por ello también se ha desalentado la investi-

La mayor parte de las contribuciones más recientes a la literatura mantienen el enfoque federal: Levinson, Sanford, *Constitutional Faith*, Princeton, Princeton University Press, 1988; Tushnet, Mark V., *Red, White and Blue: a Critical Analysis of Constitutional Law*, Cambridge, Harvard University Press, 1988; Ackerman, Bruce, *We The People: Foundations*, Cambridge, Belknap Press, 1991, y Maltz, Earl M., *Rethinking Constitutional Law: Originalism, Interventionism, and the Politics of Judicial Review*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994.

Para un intento inicial de elaboración de las implicaciones de la literatura de teoría constitucional para las Constituciones estatales, véase Tarr, G. Alan, “Constitutional Theory and State Constitutional Interpretation”, *Rutgers Law Journal* 22, verano de 1991, pp. 841-61.

<sup>4</sup> En una encuesta en 1991, 52% de los encuestados sabía que su estado tenía su propia Constitución, 11% pensaba que no tenía y 37% no sabía o no dio respuesta alguna. Estos resultados se encuentran registrados en *Changing Public Attitudes on Governments and Taxes, 1991*, Washington, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1991, p. 14, tabla 15. Una pregunta similar en 1988 arrojó incluso el dato de que todavía menos encuestados sabían que contaban con una Constitución estatal. Véase *Changing Public Attitudes on Governments and Taxes, 1988*, Washington, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1988, p. 6, tablas 5 y 6.

El problema no se haya limitado al público en general. Un importante académico de derecho público inició una reseña reciente de un libro en la *American Political Science Review* con una confesión: “Apenas tengo una pista de lo que dispone mi Constitución. Apostaría que la mayoría de la gente que lea la reseña de este libro está en el mismo estado mental nebuloso sobre las disposiciones de sus propias Constituciones estatales”, véase la reseña de Cannon, Bradley C., *Constitutional Politics in the States*, *American Political Science Review*, 1991, marzo de 1997, p. 200.

<sup>5</sup> Rose, Carol M., “The Ancient Constitution vs. the Federalist Empire: Antifederalism from the Attack on «Monarchism» to Modern Localism”, *Northwestern University Law Review* 84, 1989, p. 74.

gación sobre las Constituciones estatales; para aquellos enamorados del modelo federal, la mayoría de las leyes fundamentales estatales decididamente parecerían como “no constitucionales”. Las Constituciones estatales yuxtaponen amplias manifestaciones de principios con disposiciones tan mundanas como pistas de ski y rutas de carreteras, días de descanso obligatorio e impuestos sobre vehículos automotores.<sup>6</sup> Esta aglomeración aparentemente aleatoria de lo fundamental con lo prosaico en un mismo documento ha inhibido a muchos académicos a tomarse en serio las Constituciones estatales. Es por ello que un crítico ha señalado recientemente que un pueblo que constitucionaliza la “libertad de esquiar” es “simplemente un pueblo frívolo que es incapaz de distinguir entre las cosas que son verdaderamente importantes de las que no lo son”.<sup>7</sup> Por último, mientras la durabilidad y relativa inmutabilidad de la Constitución federal inspira reverencia tanto para los académicos como para el público en general, la frecuente enmienda y reemplazo de las Constituciones estatales tiene precisamente el efecto opuesto.<sup>8</sup>

Pero el desdén por los textos constitucionales estatales es muy desafortunado toda vez que uno no puede hacer sentido de los gobiernos estatales de los Estados Unidos, o de la política estatal, sin entender las Constituciones estatales. Después de todo es la ley fundamental estatal —y no la Constitución federal— la que organiza los gobiernos de los estados, la que en su mayor parte determina el ámbito de sus poderes, y

<sup>6</sup> Sobre las rutas de ski, véase Constitución de Nueva York, artículo 14, sección 1; sobre las rutas de carreteras, véase Constitución de Minnesota, artículo 14, sección 2; sobre el establecimiento del cumpleaños de Huey Long como día de descanso obligatorio en el estado, véase Constitución de Louisiana de 1921, artículo 19, sección 22, y sobre los ingresos por vehículos automotores, véase la Constitución de California, artículo 19.

<sup>7</sup> Gardner, James A., “The Failed Discourse of State Constitutionalism”, *Michigan Law Review* 90, febrero de 1992, pp. 819-20.

<sup>8</sup> Sobre la reverencia que se le prodiga a la Constitución federal, véase Levinson, Sanford, *Constitutional Faith*, cit., nota 3, y Lerner, Max, “Constitution and Court as Symbols”, *Yale Law Journal* 46, junio de 1937, pp. 1290-1319. La mística sobre la Constitución y sus constituyentes distingue la Constitución federal no sólo de las Constituciones estatales norteamericanas sino también de las Constituciones de la mayoría de los países. Véase Goldwin, Robert A. y Kaufman, Art (eds.), *Constitution Makers on Constitutions: the Experience of Eight Nations*, Washington, American Enterprise Institute, 1988. La diferencia en cuanto a actitudes populares hacia la relativamente poco modificada Constitución federal y las frecuentemente reformadas Constituciones estatales hace recordar los comentarios de James Madison sobre la inconveniencia de someter frecuentemente asuntos constitucionales a la consideración del pueblo. Véase *El Federalista* núm. 49.

la que distribuye dichos poderes entre las diferentes ramas del gobierno estatal, así como entre el estado y las localidades.<sup>9</sup> Es igualmente la Constitución estatal la que estructura el conflicto político dentro de un estado y provee los mecanismos para su resolución. Y aun cuando la sugerencia puede ser objeto de controversia, es la Constitución estatal la que encarna los objetivos y aspiraciones de la ciudadanía del estado.<sup>10</sup> Además, no debe perderse de vista que los esfuerzos durante la década de los noventa del siglo XX para devolver responsabilidades adicionales a los gobiernos de los estados, significó que se abrían grandes posibilidades para que estos gobiernos —y sus Constituciones— asumieran una importancia creciente.

Las Constituciones estatales son significativas tanto por lo que revelan como por lo que prescriben. Ellas encierran una importante veta académica para los historiadores y para los polítologos, porque las disputas políticas en los estados a menudo han tenido una dimensión constitucional, y los textos de las Constituciones estatales han registrado dichos conflictos y sus resultados. Como ha hecho notar Lawrence Friedman, “un observador, con nada frente a él más que los textos de estas Constituciones, podría aprender mucho acerca de la política estatal, las leyes estatales y la vida social de los Estados Unidos”.<sup>11</sup> En este mismo orden de ideas debe destacarse que en tanto los estados regularmente han enmendado y reemplazado sus Constituciones,\* las versiones sucesivas de las leyes

<sup>9</sup> Véase Lutz, Donald S., “The Purposes of American State Constitutions”, *Publius* 12, invierno de 1982, pp. 27-44. Debe admitirse que la Constitución federal, al asignar ciertos poderes al gobierno nacional y prohibir otros a los estados, ayuda a determinar qué poderes puede ejercer el gobierno estatal. El capítulo segundo trata con mayor detalle la influencia de la Constitución federal sobre las Constituciones estatales. No obstante, las Constituciones estatales son las que básicamente determinan qué poderes pueden ejercer los gobiernos estatales.

<sup>10</sup> Elazar, Daniel J., “The Principles and Traditions Underlying American State Constitutions”, *Publius* 12, invierno de 1982, pp. 11-25. Para perspectivas divergentes, véase Gardner, “The Failed Discourse...”, *cit.*, nota 7, pp. 824-27, y Kahn, Paul, “Interpretation and Authority in State Constitutionalism”, *Harvard Law Review* 106, marzo de 1993, pp. 1159-60.

<sup>11</sup> Friedman Lawrence M., *A History of American Law*, 2a. ed., Nueva York, Simon and Schuster, 1985, p. 120.

\* Nota del traductor: Los estadounidenses entienden por “enmienda” una adición o reforma parcial de su Constitución, mientras que el concepto de “revisión constitucional” lo reservan para indicar la sustitución total de una Constitución por otra mediante un nuevo proceso constituyente.

fundamentales estatales reflejan los cambios políticos y sociales que han ocurrido en el estado. De esta manera, las comparaciones por separado de cada una de las Constituciones estatales al paso del tiempo, así como las comparaciones entre sí de las Constituciones de los estados, revelan patrones del desarrollo político norteamericano. O, como lo dijo James Bryce hace casi un siglo, las Constituciones estatales son “una mina de instrucción para la historia natural de las comunidades democráticas”.<sup>12</sup>

Con todo ello en mente podría incluso sugerirse que algunos de los factores que han inhibido la inquietud académica sobre las Constituciones estatales de hecho debieron haberla incentivado, pues las diferencias entre las Constituciones estatales y la federal, así como las diferencias entre las experiencias constitucionales de los estados y la federal, plantean cuestiones desconcertantes que van al corazón mismo del constitucionalismo norteamericano. ¿Por qué razón los cambios constitucionales en los estados han ocurrido en su mayoría a través de los mecanismos formales de enmienda y revisión, mientras que el cambio constitucional federal ha ocurrido básicamente fuera de estos mecanismos formales? Si es un hecho que la nación reverencia la Constitución federal ¿por qué los constituyentes estatales rechazaron importantes componentes del modelo federal y abrazaron modelos constitucionales señaladamente diferentes? ¿por qué se ha desarrollado una tradición constitucional distintiva en el nivel estatal? y ¿por qué ésta ha persistido al paso del tiempo a pesar de la nacionalización\* de gran parte de la vida política norteamericana? Y por último ¿de qué manera los elementos distintivos de las Constituciones estatales deben afectar la forma en que uno entiende e interpreta estos documentos?

<sup>12</sup> Bryce, James, *The American Commonwealth*, Chicago, Charles H. Seagal, 1981, vol. 1, p. 434. Un entusiasta autor de fines de siglo fue aún más lejos al afirmar: “Uno puede casi llegar a decir que el romance, la poesía e incluso el drama de la política norteamericana están profundamente imbricados en las Constituciones estatales”. Dealey, James Q., *Growth of American State Constitutions From 1776 to the End of the Year 1914*, Boston, Ginn and Company, 1915 ( rpt. Nueva York, Da Capo, 1972, 11).

\* Nota del traductor: Por “nacionalización” se entiende en los Estados Unidos la absorción de competencias del gobierno federal a costa de los poderes reservados de los estados. Se ha preferido la traducción literal de este concepto para evitar confusión al lector pues “federalizar” se entiende en México con el significado aludido, pero en cambio en otros países federales o políticamente descentralizados de habla española por “federalizar” se entiende exactamente lo opuesto.

La explicación del carácter distintivo de la experiencia constitucional estatal y el análisis de sus implicaciones —tanto para la interpretación constitucional estatal, como para entender el constitucionalismo norteamericano—, son las tareas que se propone nuestro libro. El capítulo primero identifica los aspectos distintivos de las Constituciones estatales norteamericanas y del desarrollo constitucional estatal. El capítulo segundo analiza críticamente varias explicaciones que han sido propuestas para dar cuenta de dicho carácter distintivo, el tercero emprende un examen más detallado de las Constituciones estatales y de la actividad constituyente estatal hacia fines del siglo XVIII. Los capítulos cuarto y quinto continúan este examen para los siglos XIX y XX. Estos tres capítulos revelan que la política constitucional de los estados ha estado dominada por tres temas recurrentes. Un primer tema ha sido la distribución del poder político entre grupos y regiones de un mismo estado concreto, que se ha reflejado en los conflictos sobre la geografía electoral y el derecho al sufragio. Un segundo tema recurrente ha sido el del ámbito de la autoridad del gobierno estatal —particularmente los concernientes a los tipos de limitaciones materiales y de procedimiento que deberían imponerse a las legislaturas de los estados. Un tercer tema recurrente ha sido la relación del Estado con la economía —lo que incluye tanto la magnitud del apoyo gubernamental directo para las empresas, como el balance adecuado entre la promoción y la regulación del desarrollo económico.

Al rastrear el desarrollo de los temas indicados líneas arriba, así como de otros más peculiares a determinados estados o épocas históricas, los capítulos citados aclaran cómo el entendimiento de la política y del constitucionalismo en los estados ha cambiado con el transcurso del tiempo. También identifican patrones específicos del constitucionalismo estatal y clarifican la dinámica del cambio constitucional de los estados. Finalmente el capítulo sexto examina las implicaciones de estos hallazgos para la práctica de la interpretación constitucional estatal. Más concretamente, este capítulo considera cómo el desarrollo y diseño distintivo de las Constituciones estatales plantea problemas para quienes las interpretan; analiza la utilidad de la teoría constitucional contemporánea para dar tratamiento a dichos problemas y bosqueja una aproximación a la interpretación constitucional estatal.

Mi investigación sobre las Constituciones estatales inició hace casi dos décadas. En el transcurso de ese periodo un buen número de personas y organizaciones han alentado y apoyado mi trabajo. El Consejo de Inves-

tigación de la Universidad de Rutgers ha suscrito mi investigación sobre las Constituciones estatales en la mayor parte de este periodo, proveyendo para ello fondos oportunamente. En 1987 la Fundación Nacional para las Humanidades me concedió una beca para profesores universitarios, que me permitió proseguir la investigación sobre las leyes fundamentales estatales, y en 1996 nuevamente me concedió una beca que me habilitó para dedicar un año a completar mi investigación y escribir este libro. Por más de una década y media me he beneficiado inmensamente de las discusiones con dos amigos y colaboradores, Mary Cornelia Porter y Robert F. Williams. Ambos han leído versiones anteriores completas de este manuscrito, a partir de las cuales han ofrecido tanto aliento como inteligentes sugerencias. También me he beneficiado en el transcurso de estos años de las discusiones con otro número importante de académicos, entre ellos, Daniel Elazar, Susan Fino, Christian Fritz, Richard Harris, Russell Harrison, Dick Howard, Ellis Katz, John Kincaid y Earl Maltz. Entre 1993 y 1997 participé en el Seminario Constitucional del Valle de Delaware, organizado por Daniel Elazar; las discusiones sobre las Constituciones estatales en estos encuentros fueron de gran ayuda para clarificar mis pensamientos y para sugerir nuevas avenidas a explorar. Los colegas y el personal administrativo de la Universidad de Rutgers-Camden han proveído una vibrante atmósfera intelectual para hacer investigación en esta Universidad, al tiempo que la secretaria del Departamento de Ciencia Política, Karen MacGrath, ha sido una fuente inagotable de apoyo. Dos estudiantes, Nancy Leso y Jay Keesler han aportado una útil asistencia en la investigación. Mi esposa Susan y mis hijos Bob y Andy han hecho que todo el trabajo valga la pena.