

Constitucion federal. "Todos admiten," dice el presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos, Mr. Marshall, "la constitucionalidad de un gobierno territorial" (4 *Wheaton*, 422) Mas ni el distrito de Colombia, ni los territorios son *Estados* segun la mente de la Constitucion, ni pueden por lo mismo reclamar las prerogativas que tienen los miembros de la Union, como ya lo ha resuelto la Suprema Corte. * Del fallo de un tribunal territorial no cabria el *writ of error*,** ó el recurso de apelacion para ante la Suprema Corte, á no ser que se diera una ley expresa sobre el particular. *** Por lo mismo, si el gobierno federal llevara adelante el proyecto de colonizar el extenso valle del rio Oregon ó de Colombia al poniente de las montañas pedregosas, deberia pensarse seriamente en la grave cuestion de cuál debiera ser el futuro destino civil y político de esa parte del país. Trascurrirá algun tiempo ántes de que esté bastante poblado para que puedan erigirse allí uno ó mas Estados, y, miéntas tanto, segun las doctrinas que se desprenden de las leyes del Congreso y segun las decisiones de la misma Suprema Corte, los colonos estarán reducidos al estado de la mas completa sujecion, dependiendo tan absolutamente de la voluntad soberana del Congreso como el pueblo americano dependeria hoy de la voluntad del Rey y del Parlamento de la Gran Bretaña, si éstos hubieran podido realizar sus pretensiones de dominarnos en todo. Mal puede avenirse con el espíritu libre é independiente de nuestras instituciones nacionales una soberanía tan absoluta por una parte, y un estado de tan absoluta dependencia por la otra; y el establecimiento de gobiernos territoriales, distantes del centro, sin mas régimen que su voluntad y beneplácito, tendria, como todos los gobiernos proconsulares han tenido, una tendencia muy natural á la opresion y el abuso. ****

* *Hepburn v. Ellzey*, 2 *Cranch*, 445; *Corporation of New Orleans v. Winter*, 1 *Wheaton*, 91.

** Recurso de casacion.

*** *Clarke v. Bazadone*, 1 *Cranch* 202, *United States v. Moore*, 3 *ibid* 109.

**** Ciceron, en su oracion de la ley Manilia, cap. 14 describe con vivisimos coloridos las vejaciones y abusos cometidos por los magistrados romanos, que ejercian el poder civil y militar en las provincias lejanas.

CAPITULO IX.

DE LAS FACULTADES QUE CONSERVAN LOS ESTADOS EN CONCURRENCIA CON EL GOBIERNO GENERAL.

RESUMEN: Párrafo I. Facultades concurrentes en el ramo legislativo.—II. En el judicial.

QUÁLES son las facultades concurrentes que conservan los Estados sobre los negocios en que tiene jurisdiccion el gobierno general, tanto en el ramo legislativo como en el judicial? Esta es una cuestion que ha sido muy debatida. En el curso de esta disertacion me esforzaré en fijar cual es la sana doctrina, así como las distinciones admitidas y aplicables á esta grave é importante materia constitucional.

I. De las facultades concurrentes de los Estados en euanto al poder legislativo.

El Federalista decia (n.º 32) que los gobiernos de los Estados evidentemente conservarian todos los derechos de soberanía que tenian ántes de haber sido adoptada la Constitucion federal, siempre que ésta no los hubiera delegado exclusivamente á la Union. Segun esta obra, solo habria enagenacion del poder ó soberanía de los Estados en estos tres casos: cuando la

Constitucion en términos expresos confiriera una facultad exclusivamente á la Union: cuando por una parte confiriera una facultad á la Union, y por otra prohibiera á los Estados que la ejercieran: y cuando confiriera á la Union una facultad cuyo ejercicio necesaria y absolutamente excluyera la existencia de la misma facultad en los Estados.

En las interpretaciones judiciales que en distintas épocas se han dado á la Constitucion, no se ha modificado en lo esencial la exposicion contemporánea que hizo la respetable autoridad del Federalista. En el caso de "*Calder versus Bull*," (3 *Dallas* 386) el Magistrado Chase decia: que las legislaturas de los Estados conservaban todas las facultades legislativas que la Constitucion federal no les habia quitado expresamente; y sostenia que el gobierno federal no podia ejercer ninguna facultad dimanada de una simple interpretacion. Los magistrados que se han sucedido no se han expresado de una manera tan resuelta en favor de los derechos de los Estados, y por la restriccion de las facultades del gobierno nacional. En el de "*Sturges versus Crowninshield*" (4 *Wheaton* 193) el Presidente de la Suprema Corte sostuvo que despues de sancionada la Constitucion, las facultades de los Estados habian quedado lo mismo que ántes, salvo cuando ese instrumento las hubiera restringido expresamente. La simple concesion de una facultad al Congreso no importa necesariamente la prohibicion de que los Estados la ejerzan. Así, por ejemplo, el Congreso tiene facultad para establecer una legislacion general en la materia de bancarrotas; pero los Estados bien pueden dictar leyes sobre esta misma materia, siempre que no esté vigente alguna de la federacion. * Pueden legislar á falta de disposiciones reglamentarias del Congreso.** No es la simple existencia de una facultad en el Congreso, sino el ejercicio actual de ella lo que constituye la incompatibilidad de que la ejerzan los Estados; ni es la simple prerogativa de establecer una legislacion uniforme, sino el

* En el caso de "*Golden v. Prince*" (3 *Washington* C. C. 313) el magistrado Washington habia sostenido en el tribunal de Circuito de la federacion en Pennsylvania, que el Congreso tenia la facultad privada de legislar en la materia de bancarrotas; pero despues modificó su opinion en el sentido de la doctrina expuesta en el texto.

** Es decir que la facultad de los Estados es puramente *supletoria* de la de la Union.

hecho de haberla ya establecido, lo que excluye las leyes locales de los Estados. Mas el poder de legislar que éstos tienen juntamente con la federacion, no se extiende á todos los casos en que no se les haya prohibido expresamente su ejercicio. El principio que verdaderamente rije en este particular, es que siempre que la misma naturaleza de una facultad ó los términos en que fué concedida al Congreso, requieran que éste exclusivamente la ejerza, queda puesta dicha facultad tan completamente fuera de la órbita de las legislaturas de los Estados, como si terminantemente se les hubiera prohibido su ejercicio. En el caso de "*Houston v. Moore*" (5 *Wheaton* 1) el magistrado Washington fijó esos mismos principios en la decision de la Corte, que él redactó. Observó que como la facultad de legislar sobre la milicia, que tienen los gobiernos de los Estados, existia ántes de que se hubiera promulgado la Constitucion, y ésta no se los quitó, la conservaban todavía, sujeta sin embargo al poder soberano que tiene el gobierno federal sobre la materia. De manera que si el Congreso no hubiera ejercido la facultad que tiene de organizar, armar y disciplinar la milicia, los Estados habrian sido competentes para hacerlo; pero como ya la habia ejercido hasta donde lo creyó conveniente, los Estados no podrian legislar sobre este punto, salvo en aquello en que el mismo Congreso los hubiera facultado. La Corte sostuvo la doctrina de que luego que el Congreso haya ejercido sus facultades sobre cualquiera materia, ya los Estados no pueden dictar ninguna providencia sobre ella. Se puede conocer cuál es la mente del Congreso, no solo por sus disposiciones terminantes, sino tambien por todo lo que no haya declarado expresamente. Es imposible que de una manera eficaz y compatible puedan cumplirse simultáneamente dos voluntades sobre una misma cosa. Si convienen entre sí bajo todos aspectos, bastará la primera, y la última será enteramente inútil. Si difieren, por la naturaleza misma de las cosas, pugnarán en todo aquello en que hubiere divergencia. Luego no es verdadera ni constitucional la doctrina de que en todos los casos en que los Estados tienen la facultad de legislar concurrente con la de la federacion, puedan ejercer esa facultad, siempre que las leyes que dicten no sean contradictorias en sus efectos, ni pugnen con las que la federacion hubiere expedido.

En este mismo sentido expresó su opinion el magistrado Story en el precitado caso, trazando con precision la línea que separa las facultades concurrentes que conservan los Estados, de aquellas que pertenecen exclusivamente á la federacion. La simple concesion al Congreso de una facultad en términos afirmativos, no confiere *per se* una soberanía exclusiva sobre la materia á que ella se contrae. Las facultades concedidas al Congreso no excluyen la existencia de las mismas en los Estados, si no es en aquellos casos en que la Constitucion, de una manera explicita, las haya conferido exclusivamente al Congreso, ó haya prohibido á los Estados que las ejerzan, ó finalmente que haya una incompatibilidad directa en que las ejerzan la Union y los Estados á la vez. De esta manera explica tambien el Federalista la naturaleza de dichas facultades. Encontramos un ejemplo del primer género en la facultad constitucional que solo el Congreso tiene de legislar respecto á los lugares comprados para servir de fortalezas, arsenales etc.; del segundo, en la prohibicion que tienen los Estados de acuñar moneda * ó emitir billetes de crédito; y del tercero, en la facultad de establecer reglas uniformes de naturalizacion, y en la delegacion de la jurisdiccion de almirantazgo y marina. En todos los demas casos, los Estados conservan una autoridad concurrente con la del Congreso, salvo cuando las leyes que dieren sobre una materia cualquiera, pugnen directa y paladinamente con las de la Union; pues entonces, como éstas constituyen la suprema ley de la tierra y su autoridad se sobrepone á todo, necesariamente deben ceder las leyes de los Estados, pero solo en lo que se opongan á aquellas.

La Suprema Corte al aplicar estos principios generales al caso que iba á decidir, hizo la observacion de que no era privativa la facultad conferida al Congreso para organizar, armar y disciplinar la milicia. No era mas que una facultad afirmativa,

* Está judicialmente resuelto que la ley que expidió un Estado para castigar el delito de circular moneda falsificada de los Estados Unidos, es válida, y que el Estado tuvo facultades para expedirla, considerándose que la *falsificacion de moneda* y la *circulacion de moneda falsa* eran dos delitos enteramente distintos, «*Fox v. The State of Ohio*» (5 How. U. S. 410.)

que tambien los Estados podian ejercer, porque en esto no habia incompatibilidad. Pero tan luego como el Congreso, en uso de esta facultad, expidiere alguna ley sobre el particular, ésta tendria el carácter de suprema, suspendiendo todas las disposiciones reglamentarias de los Estados que estuvieren en contradiccion con ella. Un Estado puede organizar, armar y disciplinar su propia milicia, siempre que el Congreso no hubiere dictado ya sus leyes reglamentarias, ó sujetándose á éstas en caso contrario. Los Estados tenian esta facultad originalmente y la mera concesion hecha al Congreso no le habia dado necesariamente el carácter de privativa de la Union, á no ser que fuera incompatible con dicha concesion el que los Estados tambien tuvieran la misma facultad, y en la naturaleza de ésta no habia tal incompatibilidad. Mas la cuestion controvertida era ésta; ¿Las legislaturas de los Estados conservan facultades concurrentes en una materia, aun despues de que el Congreso haya dictado alguna providencia acerca de ella? Se llegó á la conclusion de que luego que el Congreso en uso de sus facultades legisla sobre cualquier punto, *ipso facto* quedan extinguidas las facultades de los Estados, que ántes eran concurrentes; y ésta fué la opinion de la Corte.

Deben tenerse como correctas y decisivas estas exposiciones de las supremas facultades del gobierno general, tanto por la autoridad que las hace, que es la mas caracterizada para el caso, como porque en sí mismas son muy claras y lógicas en sus deducciones. Ya desde antes la "*Court of Errors*" de Nueva York habia adoptado las mismas doctrinas en el caso de "*Livingston v. Van Ingen*" (9 Johns 507) en cuya resolucion se expresó en estas palabras: "Nuestra regla segura de interpretacion y práctica es la siguiente: si originalmente el Estado tuvo cierta facultad determinada, y ésta no es de las concedidas al Congreso exclusivamente, ni de las prohibidas á los Estados, podemos continuar ejerciéndola, hasta que en la práctica llegue á pugnar con el ejercicio de algunas de las facultades con que está investido el Congreso. Cuando esto acontezca, la autoridad del Estado quedará subordinada á la federal; pero subsistirá en todo lo que no se oponga á las prevenciones de la ley suprema." En el caso de "*Moore v. Houston*" (3 Serg. & Rawle, 179) la Suprema Corte de Pennsylvania hizo una exposicion análoga

de las facultades concurrentes que conservan los Estados, lo mismo que el Presidente de la Corte de Massachusetts en el caso de "*Blanchard v. Russell.*" (13 *Massachusetts* 16.)

Cuando se sometió al exámen de las convenciones de los Estados la Constitucion federal para su aprobacion, la facultad general con que se investia al gobierno de la nacion de imponer contribuciones á todos los objetos que pudieran gravarse con ellas, causó suma desconfianza, pues se temia que esa facultad discrecional del Congreso llegara de facto á destruir la que concurrentemente conservaban los Estados, privándoles de los medios de atender á sus propias necesidades, y que todas las fuentes de los impuestos públicos fueran pasando paulatinamente al monopolio federal. Los Estados tienen que subsistir de los recursos que deben arbitrarse por medio de las alcabalas, (*excises*) derechos y contribuciones directas que decreten, pudiendo tambien el Congreso imponer esos mismos gravámenes, simultáneamente y sobre los mismos objetos. Pues bien: supongamos que la contribucion federal es tan crecida como lo permita convenientemente el objeto, sea que se trate de tierras, bebidas alcohólicas, carruages de lujo ó cualquiera otra cosa, y que el Estado á su vez se ve obligado á imponerle otra contribucion para cubrir sus propias necesidades. Segun entiendo la doctrina, la contribucion federal tendria que ser preferida y recaudarse ántes, porque las leyes federales, expedidas de conformidad con la Constitucion, forman la suprema ley de la tierra. El autor del Federalista (n° 31 á 34) dice que un Estado puede imponer á un efecto cualquiera, una contribucion tan crecida como lo permita su valor, y que á pesar de esto, todavía la federacion tendria facultad para gravar el mismo efecto con un nuevo impuesto; pero que en una controversia entre los dos gobiernos por la recaudacion de sus impuestos, debería y podria evitarse todo conflicto, habiendo sentimientos de mútua tolerancia. Sin embargo, no afronta y resuelve la dificultad, de qué deba hacerse en caso de que faltare esa mútua tolerancia, cuando hubiera dos contribuciones sobre un mismo artículo, que no las pueda sufragar. Solo se dice que la federacion no podria derogar la contribucion del Estado. Pero no es ésta la cuestion; ¿No tendria derecho la federacion para declarar que sus contribuciones producian el efecto de una hipoteca tácita desde el

momento en que fueren decretadas? ¿No tendria derecho, por lo mismo, para ser pagada en primer lugar? ¿No produciria esto el resultado de que en todos los casos el recaudador del Estado tuviera que esperar á que se recaudara la contribucion federal, antes de que él pudiera cobrar la del Estado, sobre el ya exhausto artículo? Segun la doctrina de los tribunales federales y segun la del mismo Federalista, esto es lo que debe suceder; y á pesar de que las legislaturas de los Estados tienen la facultad concurrente de imponer contribuciones sobre cualesquiera objetos, menos sobre los efectos extranjeros, realmente viene á ser una facultad subordinada y dependiente, aunque no lo sea segun las palabras. En todos los demas casos de legislacion, parece que la facultad concurrente de los Estados debe ser subordinada y estar sujeta á una completa eliminacion, siempre que el Congreso tenga á bien ejercer la que le corresponda sobre la misma materia. No es mi ánimo cuestionar la validez de esta doctrina, ni causar alarmas por su existencia. El gobierno nacional debe ser supremo dentro de sus límites constitucionales, supuesto que le están conñados los graves intereses y la felicidad general de la Nacion. Nuestra mayor y mas eficaz garantía descansa en el hecho de que el mismo pueblo que elige al gobierno general elige tambien á los gobiernos de los Estados: el gobierno nacional debe ejercer sus facultades guardando siempre el debido miramiento á los intereses y prosperidad de cada uno de los miembros de la Union, porque de la cooperacion y buena voluntad de las partes, depende la estabilidad del todo. Mi objeto es averiguar hasta dónde llega la facultad concurrente de legislar, cuál es su importancia, y cual el fundamento que tenga en la Constitucion

En 1788 Mr. Hamilton decia en la convencion de New York, que si la federacion y el Estado de New York impusieran á la vez una contribucion sobre un mismo artículo, y el dueño no pudiera pagar las dos, se apoderaria de dicho artículo el gobierno que primero impuso la contribucion. Pero en esto es preciso distinguir. La Union ha declarado por medio de una ley que tiene derecho de prelacion en el cobro de sus créditos; y cuando á esto se objetó que semejante prerogativa cercenaria los derechos y la soberanía de los Estados, nulificando las medidas que en justicia pudieran emplear contra los cau-

santes morosos, la respuesta que se dió en el caso de de "*Fisher versus Blight*" (2 *Cranch* 397) fué que "si realmente pudiera ocurrir el mal que se indicaba, sería la consecuencia inevitable de la supremacía de las leyes de la federacion sobre todas las materias á que alcanza el poder legislativo del Congreso." Parece, por lo mismo, que la facultad concurrente de legislar que tienen los Estados, no es una facultad independiente, sino subordinada, sujeta en muchos casos á ser nulificada, y en todos á ser postergada á la ley suprema de la Union, cuando pugnen entre sí las leyes de los Estados y las federales.*

* Mr. Hamilton, en el informe que como Secretario de Hacienda dió en Enero de 1790, relativo á "una disposicion para sostener el crédito público de los Estados Unidos," recomendaba que el gobierno general asumiera la responsabilidad de pagar las deudas de los Estados, fundándose, entre otras cosas, en que si se dejaba á éstos la obligacion de arbitrase recursos para pagar las deudas que habian contraido durante la guerra de independecia (que entónces se calculaban en veinticinco millones de pesos), podria haber tal competencia, que produjera disposiciones encontradas, conflictos y desórdenes. Ciertos ramos de la industria nacional llegarían á estar muy recargados con las diversas contribuciones provenientes del ejercicio simultáneo de las facultades de la Union, y las de los Estados sobre unos mismos objetos. A pesar de que conocia perfectamente y muy á fondo todas las dificultades del caso, parece que no puso en duda la autoridad de cada uno de los gobiernos para imponer contribuciones á su discrecion, sino que adopta la política y recomienda la necesidad de la moderacion y tolerancia, cuando se diera el caso de prioridad en la ocupacion de un objeto para satisfacer un impuesto. Es un punto resuelto, y me parece muy claro en su principio, que al interpretar la facultad que tiene el Congreso para decretar contribuciones, derechos y alcabalas, no debe considerarse la cláusula relativa como una concesion absoluta, sin ningun limite ú objeto definido, sino que debe tomarse en conexion con las palabras que le siguen inmediatamente, sujetando y limitando el ejercicio de la misma facultad, "á fin de pagar las deudas y proveer á la defensa comun y bienestar general de los Estados Unidos." (*for the purpose of paying the debts, and providing for the common defence and general welfare of the United States.*) Este fin no constituye en sí mismo una facultad distinta, sino que califica la de que tratamos restringiéndola á los interesantes objetos que se especifican, aunque la aplicacion de ella admite y aun exige el ejercicio de un arbitrio discrecional, ámplio é indefinido. En los Comentarios de Story (vol. 2, 367—398) se refiere minuciosamente la historia de esta cuestion, y las muy fundadas opiniones que se dieron en ella. Véase particularmente el mensaje del Presidente Monroe sobre el proyecto de ley relativo

En el caso de "*Wayman v. Southard* (10 *Wheaton* 1) se presentó la cuestion de hasta qué punto debían sujetarse á las leyes de los Estados los procedimientos de los tribunales de la federacion, y se declaró que solo el Congreso tenia facultades para reglamentarlos, no pudiendo los Estados ingerirse en esta materia. En la resolucion del caso, y concretándose á él, se dijo: que los tribunales federales al mandar ejecutar un fallo por el auto "*feri facias*," no estaban sujetos á la restriccion que estableció el estatuto de Kentucky, prohibiendo que en los juicios ejecutivos se rematasen las tierras por menos de las tres cuartas partes del valor en que se hubieran tasado: que en los juicios del *common law* seguidos ante ellos para la ejecucion de lo juzgado y sentenciado y sus demas providencias, debía observarse la misma forma establecida en las Supremas Cortes de los Estados en Setiembre de 1789, ménos en cuanto á la tramitacion, respetándose únicamente las alteraciones hechas con posterioridad por el Congreso y los tribunales federales; pero no las que se hubieran introducido en la legislacion y práctica de los Estados. Se dijo ademas, que en virtud de la seccion 34^a del *Judiciary Act* de 1789, en los juicios del *common law*, las leyes de los Estados debían ser consideradas como reglas para los fallos, cuando fueren aplicables, á no ser que otra cosa dispusieren la Constitucion, las leyes ó los tratados de la federacion. Pero esto no se refiere á la práctica de los tribunales fe-

al camino de Cumberland, de 4 de Mayo de 1822, *ibid*, 445—446. La cuestion de si el Congreso tiene facultades discrecionales para invertir los fondos recaudados por contribuciones, ó de otra manera, en otros objetos que los que marcan las facultades especificadas, ha dado lugar á discusiones muy notables; y la solucion afirmativa ha sido sostenida con éxito por la práctica del gobierno y las respetables autoridades, entre otras, de Mr. Hamilton y Mr. Monroe, en unos célebres documentos que oficialmente sancionaron. Véase el informe de Mr. Hamilton sobre manufacturas y el precitado mensaje del Presidente Monroe. Story, *Com.* vol. 2, p. 440—458. Tambien este distinguido comentador da á la afirmativa la sancion de su decisivo parecer.^b

^b En el caso de "*Howell v. State of Maryland*" (3 *Gill* 14) se decidió con muy buenas razones que los Estados pueden imponer contribuciones á un ciudadano residente por los intereses que tenga en buques matriculados, conforme á la legislacion federal.