

donde puedan refugiarse los delincuentes prófugos de la justicia por actos perpetrados en la jurisdicción reconocida del Estado, y el permiso de hacer cumplir las disposiciones que puedan dictar las autoridades del Estado en semejante caso, no pugna con la soberanía y jurisdicción privativa del gobierno general. El aceptar la cesión con esta reserva, equivale á que el nuevo soberano consienta en que se dé cumplimiento á las requisitorias del Estado, como si *quoad hoc* fueran sus propias disposiciones. Esta interpretación, además de tener en su apoyo la sanción reiterada de los tribunales federales, concilia las voluntades de las partes contrayentes: cualquiera otra haría nugatoria y nula la cesión. El Magistrado Story, aun dudaba que el Congreso pudiera constitucionalmente comprar terrenos á un Estado, cuando éste pusiera cualquiera restricción que pudiera privarle de la facultad exclusiva de legislar allí. Los tribunales federales tienen jurisdicción privativa para conocer de los delitos cometidos en estos sitios sin que á esto obste la reserva de hacer ejecutar las requisitorias de las autoridades de los Estados, pues ésta no implica la de ninguna soberanía ó jurisdicción.

Al ejercer el Congreso la facultad privativa de legislar en los sitios ó distritos cedidos por los Estados, une á su facultad general la particular sobre esas localidades, la cual lleva en sí misma el poder de hacer cumplir sus disposiciones. El Congreso ejerce esta facultad como todas las demás de que está investido, en virtud de su elevado carácter de legislatura de la Unión, y su poder general viene en ayuda de sus facultades locales. Así es que, el Congreso puede mandar perseguir, juzgar y castigar á los que allí hubieren delinquido y á sus encubridores, aun cuando se hallasen viviendo en lugares situados fuera de la jurisdicción de estos distritos ó prófugos. Son indispensables todas estas facultades incidentales para llevar á debido efecto la facultad principal, y la Suprema Corte, en el caso de "*Cohens v. Virginia*," (6 *Wheaton*, 426, 429), declaró que las tenía el Congreso.

De esta doctrina se sigue como una consecuencia, que los tribunales de los Estados no pueden conocer de los delitos cometidos en los distritos cedidos, y además que los habitantes de éstos no pueden reclamar los derechos civiles ó políticos concedidos á los vecinos del Estado, supuesto que no están sujetos

á sus leyes, y así lo han declarado los tribunales de los Estados. * Mas si en algun caso excepcional la federación no hubiere comprado, y el Estado no le hubiera hecho entrega real del territorio, queda subsistente la jurisdicción de éste, aun cuando el lugar haya estado ocupado por destacamentos de tropas de la federación como fortaleza desde su rendición por la Gran Bretaña. De acuerdo con esta doctrina la Suprema Corte de New York, en el caso "*The People v. Godfrey*" (17 John, 225) sostuvo su jurisdicción para conocer del delito de homicidio cometido por un soldado en la fortaleza del Niágara. Ni bastará á destruir la jurisdicción del Estado y conferirla á la federación, la sola compra del terreno por parte de ésta, sino que es necesario que vaya acompañada del consentimiento de la Legislatura del Estado: así se declaró en el caso "*The Commonwealth of Pennsylvania v. Young*." **

* "*Commonwealth v. Clary*" (8 *Massachusetts*, 72) "*Commonwealth v. Young*" (1 *Hall's Journal of Jurisprudence*, 53.)

** 1 *Hall's journal of jurisprudence*, 47. En el caso *United States v. Ames*, [1 *Wood Minot* 76] seguido ante el tribunal federal del circuito de Massachusetts, (Octubre de 1845) el Sr. Magistrado Woodbury, hizo un análisis muy prolijo y erudito de la jurisdicción sobre las tierras ubicadas en sitios enagenados á ella por un Estado, declarando, que si las posee en propiedad, sin haber mediado cesión de jurisdicción por parte del Estado, deberá regir en cuanto á sus derechos y acciones el fuero *rei sitæ*, que comprende á todos los que poseen tierras allí, sean ó nó vecinos del lugar, á no ser que las leyes del Congreso hayan dispuesto otra cosa: tal es por ejemplo el caso análogo en cuanto al principio, en que el gobierno federal es tenedor de una libranza; Véase "*United States v. Barker*" (12 *Wheaton*, 561) ó es responsable por pérdidas sufridas sobre letras de cambio de procedencia extranjera, por averías generales, por aluviones de los ríos, compensación &c. Pero si además de la enagenación de las tierras ha habido cesión de jurisdicción, aquellas quedan sujetas á las leyes del Congreso, y no á las de los Estados, y no deberá permitirse que éstos pongan obstáculos á la consecución del objeto para que fueron cedidos los terrenos por medio de la imposición de contribuciones, de anegarlos, ó de cualquiera otra manera que pugne en lo mas pequeño con las disposiciones que diere el gobierno general, quien podrá castigar cualquier delito que se cometiere allí y expeler á los intrusos. Mas si el Congreso no hubiere prescrito ningun recurso especial y adecuado á la propiedad pública, deberá aplicarse el derecho comun ó las leyes de los Estados. Pero los

VIII De la facultad del Congreso para reglamentar el comercio de Estado á Estado.

Paso á ocuparme de las decisiones judiciales que se han dado respecto á la facultad del congreso para "reglamentar el comercio extranjero y el de los Estados entre sí." En vista de ellas se comprenderá que son de la mayor importancia las cuestiones que se han presentado, tanto por lo que hace á los intereses de la Union en general, como á las facultades y soberanía que quedaron reservadas á los Estados.

La primera cuestion que se suscitó acerca de esta cláusula de la Constitucion, fué sí el Congreso tiene facultad para interrumpir ó destruir el comercio de la nacion, decretando un embargo general, sin ninguna limitacion en cuanto á tiempo. El 22 de Diciembre de 1807 el Congreso sancionó una ley imponiendo embargo á todos los buques que se encontraban en los puertos de los Estados Unidos, prohibiendo además la exportacion por tierra y agua de toda clase de géneros, efectos y mercancías, tanto nacionales como extranjeros, y dando segun las prevenciones de la misma ley, varias disposiciones reglamentarias para su mejor cumplimiento.

En el caso "*The United States v. The Brigantine William*" (2 *Hall's American Law Journal*, 25) que se siguió ante el tribunal de Distrito de Massachusetts en Setiembre de 1808, se atacaba la ley, alegándose que era anticonstitucional, porque la facultad que tiene el Congreso para reglamentar el comercio, no lo autoriza para aniquilarlo de esta manera, prohibiendo absolutamente todo comercio con las naciones extranjeras. Pero el Tribunal declaró que la ley no era inconstitucional. La facultad de reglamentar las relaciones comerciales es soberana, sin mas restricciones que las que señala la misma

Estados Unidos tienen jurisdiccion sobre su territorio, aun cuando no haya habido cesion respecto á las tierras en particular, pues que la posesion de éstas tiene objetos especiales y debe ser protegida.

Constitucion, y en virtud de la facultad de celebrar tratados que tienen el Presidente y el Senado, el Congreso puede pasar á suspender el comercio cuando esto sea un medio para conseguir objetos que afectan los graves intereses de la nacion. Las leyes que suspenden el comercio y prescriben los embarcos están en la esfera de las facultades discrecionales del legislativo; y si el Congreso puede suspender las relaciones comerciales con las naciones extranjeras como medida de seguridad, precaucion o represalia, no hay mas motivo para que se limite esa suspension por razon de tiempo, que para limitarla en cuanto á su forma y extension. (*).

Todavía fué mas grave la cuestion que se presentó al poder judicial de la federacion en el caso de "*Gibbons v. Ogden*" (9 *Wheaton* 1) resuelto por la Suprema Corte en el período de sesiones de Febrero de 1824. En su decision, la Corte declaró inconstitucionales y nulos varios decretos de la Legislatura de New York que concedian á Livigston y Fulton el privilegio exclusivo de navegar buques movidos por vapor en las aguas del Estado, porque pugnaban con la facultad que tiene el Congreso de reglamentar el comercio, en la parte en que prohibian la navegacion de dichas aguas á los buques matriculados para el comercio de cabotaje, segun las leyes expedidas por el mismo Congreso.

En el año de 1812 el "*Court of Errors*" de New-York (caso de *Livinston v. Van Ingen* (9 *Johns* 507) declaró constitucionales y válidos cinco decretos que habia expedido el Estado durante el período trascurrido desde 1798 á 1811 inclusive, concediendo y garantizando á la parte actora privilegio exclusivo por cierto número de años para la navegacion en las aguas del Estado con botes movidos por vapor. Este tribunal asentaba la doctrina de que el Estado conservaba su soberanía ori-

* En virtud de la facultad constitucional de que nos ocupamos, el Congreso puede prescribir cualquiera disposicion relativa á reglamentar el comercio; y en virtud de la que tiene para acuñar moneda, puede dictar las que estime oportunas para proteger el cuño nacional. Es por lo mismo constitucional la ley de 3 de Marzo de 1825 que impone penas á los que introduzcan moneda falsificada á los Estados Unidos con intencion de hacerla circular, asi como para los que la circulen, &c. "*The United States v. Margold*," (9 *How U. S.*)

ginal sobre el comercio interior, tanto por tierra como por agua, y que este comercio estaba entera y exclusivamente sujeto á su jurisdiccion. Consideraba muy difícil el trazar con precision una línea entre aquellos reglamentos que se refieren al comercio extranjero, y los que se refieren exclusivamente al doméstico, pues que los unos deben afectar necesariamente á los otros, sea de una manera directa ó indirecta. Pero era inconcuso, á su juicio, que las precitadas leyes no estaban comprendidas en las prohibiciones constitucionales, pues no eran aplicables al caso ninguna de las restricciones á las facultades de los Estados demarcadas en las secciones 9ª y 10ª del artículo 1º de la Constitucion, ni habia disposicion alguna del Congreso sobre el comercio exterior, ó el que se hace de Estado á Estado, que pudiera considerarse como un óbice á la concesion. Declaró inadmisibile la proposicion de que un Estado carece de la facultad de conceder un privilegio exclusivo para la navegacion por vapor en sus aguas, solo porque *podiera* suceder que el Congreso en uso de las facultades que tiene para reglamentar el comercio, dictara despues una ley contraria al privilegio. Era inconcuso que éste llevaba implícita la condicion de que debia estar sujeto á los reglamentos comerciales que legalmente pudiera dictar el Congreso; pero tocaba á la Suprema Corte de la Nacion decidir en la última instancia, cuales eran los límites de esa facultad. El Tribunal en su decision declaró que el privilegio concedido á Livingston y Fulton no estaba comprendido en las restricciones constitucionales que tienen los Estados, ni tampoco infringia ninguna de las disposiciones vigentes sobre comercio que hasta entónces habia dictado el Congreso; y siempre que respetaran estas dos limitaciones, los Estados tenian derecho á prescribir sus propios reglamentos comerciales. Declaró, además que, segun su opinion, el Congreso no tiene una jurisdiccion directa sobre el comercio interno, ni sobre las aguas interiores de los Estados, y que la tiene concurrentemente con los Estados en las aguas navegables de éstos, solo cuando se deduzca necesaria ó incidentalmente, de la facultad de reglamentar el comercio extranjero, ó el de los Estados entre sí.

La parte demandada no alegaba en su favor un derecho exclusivo, ni otro alguno dimanado de una ley determinada del

Congreso, sino que se redujo á sostener que eran inconstitucionales y nulas las leyes del Estado que concedian el privilegio exclusivo. Mas en el caso posterior de "*Ogden V. Gibbons*" (4 *Johns Ch.* 150) el demandado, en oposicion al privilegio, alegaba como título ó derecho para navegar con vapores en las aguas de New York, que dichos vapores estaban matriculados y se les habia concedido la correspondiente licencia para hacer el comercio de cabotage en Perth Amboy del Estado de New Jersey, con entera sujecion á las disposiciones de las leyes federales. Con este motivo se suscitó la cuestion de si esa licencia conferia derechos que pugnaban con el privilegio, y se resolvió en el "*Court of Chancery*," y despues en el "*Court of Errors*," (17 *Johns* 488), que ella solo daba á los vapores matriculados la nacionalidad americana para el objeto de asegurar las rentas fiscales; pero que no tenia por objeto decidir una cuestion de dominio, ni conferir derechos de propiedad, navegacion ó comercio. La ley que reglamenta el comercio de cabotage, no tuvo la mente de asumir un carácter de supremacia sobre las disposiciones ó pretensiones de los Estados en cuanto á sus aguas y comercio interiores, ni nuestros tribunales la consideraban como dictada por el Congreso en el ejercicio de su facultad para reglamentar el comercio entre los Estados. Se publicó el 18 de Febrero de 1793, y en el largo período que trascurrió desde esa fecha hasta 1812, en que se entablaron estos procedimientos judiciales y durante el cual fueron discutidas las precitadas leyes del Estado, primero en la Legislatura, despues en el Consejo de Revision y finalmente en los tribunales de justicia, á nadie le ocurrió darle ese carácter de supremacia en virtud del cual debiera anular la concesion del privilegio. Nunca se pensó que tuviera, ni se le atribuyó semejante fuerza latente. El gran fin y objeto de dicha ley fué excluir á los buques extranjeros del comercio entre los Estados, para fomentar así el desarrollo de la marina nacional y dar mayor seguridad á las rentas fiscales. La matrícula tiene por objeto fijar la nacionalidad del buque; y la licencia no es mas que una prueba de que ha cumplido con los requisitos de la ley, y tiene derecho, como buque americano para dedicarse al comercio de cabotage, comercio que ella no define. Además en esa época el comercio entre los Estados era libre, y solo se

regia por los reglamentos locales y municipales. Los requisitos que ella estableció para poder hacer el comercio de cabotage, eran otras tantas restricciones que imponía á la libertad general, pero no importaban la concesion de nuevos derechos. Los buques de vapor estaban sujetos á esos reglamentos como cualesquiera otros. Si el Congreso hubiera querido conferir una facultad mediante la licencia á que nos referimos, y que ésta se tuviera como un acto de su soberanía, ejercido para subvertir las leyes locales de los Estados dentro de la misma jurisdiccion de éstos, es de suponerse que habria dado á conocer su intencion en términos claros é intergiversables, y no la habria ocultado á la observacion y conocimiento de los gobiernos de los Estados, presentándola en la forma poco pretenciosa é inofensiva de una licencia para el comercio de cabotage, que evidentemente tuvo otros objetos.

Fundados en estos considerandos, los tribunales de New-York, resolvieron que la licencia concedida segun las prevenciones de la ley de 1793, no obstaba al privilegio de Livingston y Fulton. Ni en el caso de *Ogden v. Gibbons* ni en ninguno de los anteriores, se negaba al Congreso la facultad de reglamentar el comercio entre los Estados, y como una consecuencia de ella, la de anular el privilegio conferido por el Estado, ó de restringir su ejercicio, dando una disposicion expresa al efecto. Pero se sostenia que mientras no la diera, debia quedar en todo su vigor la jurisdiccion del Estado. El negocio pasó en apelacion á la Suprema Corte, y esta revocó el fallo del inferior, fundándose en que el privilegio pugnaba con los derechos que tenian los vapores que se dedicaban al comercio de cabotage, habiendo obtenido previamente la correspondiente licencia. (*Gibbons v. Ogden*, 9 *Wheaton* 1.)

Al interpretar esta facultad del Congreso, la Corte declaró que la expresion "reglamentar el comercio" no solo debe aplicarse al tráfico, sino tambien á la comunicacion, incluyendo la navegacion y la facultad de reglamentarla. El comercio que se hace de un Estado á otro, puede pasar mas allá de la línea limítrofe de los mismos, y llevarse hasta el interior de su territorio. Mas esta facultad no comprende al comercio puramente interior, esto es, el que se hace entre puertos de un mismo Estado, sin extenderse ni afectar á otros. Se limita al

comercio que interesa á dos ó mas Estados, quedando enteramente reservada á los Estados la facultad de reglamentar su comercio interior. Se extiende á la navegacion dentro de los términos jurisdiccionales de los Estados, y el Congreso podrá ejercerla allí en todo aquello en que dicha navegacion se enlaza con el comercio extranjero ó el de los Estados entre sí. Ejercida dentro de sus límites reconocidos, es plena y absoluta, como todas las demás facultades de que está investido el Congreso. Mas se reconoció que, entre las facultades legislativas que habia quedado reservadas á los Estados, se encuentra la de poder dictar leyes de inspeccion sobre la calidad de los artículos de exportacion, cuarentena de los buques, sanidad pública, arreglo del comercio puramente interior, caminos laterales, botes de transporte en los rios, etc., y aunque el Congreso tiene la de conceder licencia á los buques para navegar entre puertos de un mismo Estado, debe considerarse como una consecuencia necesaria de la facultad que expresamente se le concedió sobre el comercio, que no implica un derecho para legislar sobre el puramente interior de los Estados, ni para ingerirse directamente en el sistema de su administracion. Segun la interpretacion de la Corte, la palabra *reglamentar* supone una autoridad plena sobre la cosa que debe ser reglamentada, y excluye todo poder extraño con igual atribucion sobre la misma cosa.

Asentadas estas premisas generales la Corte pasó á observar que las leyes de New York relativas al privilegio, eran contrarias á las que habia dictado el Congreso reglamentando el comercio de cabotage, y por lo mismo que aquellas debian ceder á éstas, que eran las supremas. Si estas habian sido expedidas conforme á las prevenciones de la Constitucion, el Estado debia someterse á su supremacía aun cuando al sancionar las suyas lo habia hecho en uso de las facultades que estaban reservadas á los Estados. La licencia para hacer el comercio de cabotage, otorgada de conformidad con las leyes reglamentarias expedidas por el Congreso, equivale á una autorizacion, pues la confieren de una manera bien explicita las palabras de que usa la ley al prevenir que el empleado respectivo, previos los requisitos que ella misma establece, expedirá á los buques "la licencia para dedicarse al comercio de cabo

tage." Aquí se trataba de la concesion de un derecho por el legislador, quien conferia todo el que podia dar en el caso, y su intencion no habia sido conferir la nacionalidad simplemente. La Corte declaró además que la facultad de reglamentar el comercio, comprende tambien la de reglamentar la navegacion de los buques dedicados exclusivamente á la conduccion de pasajeros, y se refiere tanto á los vapores como á los demás buques, cualesquiera que fuesen sus medios de locomocion.

Este es, en sustancia, el razonamiento de la Suprema Corte. El punto importante en que no estuvo de acuerdo con los tribunales de New York, fué el de la inteligencia y efectos que debia darse á la autorizacion para el comercio de cabotage, supuesto que convinieron en sus apreciaciones generales acerca de las facultades del Congreso, negándose abiertamente la Corte á expresar su juicio sobre si habria sido ilegal el ejercicio de la facultad que asumió el Estado al expedir sus leyes, en caso de que no existiera ninguna ley reglamentaria del Congreso, que pugnara con ellas. La decision que se dió en el caso de "*Livingston v. Van Ingen*" fué en el supuesto de que no existia tal ley. *

Despues de que ya se habia decidido el caso de "*Gibbons v. Ogden*," el "*Court of Errors*" de New York dió una interpretacion muy lata á la facultad del Congreso para reglamentar el comercio de cabotage. En la decision de ese caso, se suponía que la facultad de reglamentar el comercio "entre los diversos Estados, se limita con mucha propiedad á aquella cla-

* En el caso de *Sinnot v. Davenport* [22 Howard U. S. 227] se declaró que la ley del Estado de Alabama, que impuso á los dueños de los vapores que navegan en aguas del Estado, la obligacion de dar una noticia con expresion del nombre del vapor, nombres y vecindad de sus dueños, y el interés que cada uno representara antes de que dichos vapores salieran del puerto de Mobila, era nula respecto á los buques que tenian la correspondiente licencia para hacer el comercio de cabotage conforme á las leyes del Congreso. Tambien la Suprema Corte de New York en el caso de *Cisco v. Roberts*, [6 Boser. 494] declaró que no tenian fuerza obligatoria las leyes que expidió el Estado reglamentando el pilotage, cuando el Congreso ya habia legislado sobre el particular, en uso de sus facultades. De la misma manera es nula la ley del Estado de California, que impuso un derecho de sello sobre las facturas del oro y la plata que se exportaran del Estado, por ser un derecho sobre artículos de exportacion, *Almy v. California* [24 Howard U. S. 169.]

se de comercio que afecta los intereses de mas de un Estado;" y que no comprendia el comercio puramente interior, que se hace entre personas ó lugares de un mismo Estado sin extenderse ni afectar á otros. Pero en el caso aludido, "*Steamboat Company v. Livingston*." (3 Cowen, 747) dicho tribunal declaró que el comercio de cabotage comprendia, entre otras cosas, el tráfico comercial entre dos ó mas lugares de un mismo distrito, sea que estén en las costas del mar ó en las márgenes de los rios navegables, y que tan navegacion de cabotage era la que se hacia de New York á Albany, como de Boston á New Bedford. *

Con relacion á esta facultad de reglamentar el comercio se ha declarado además, que era inconstitucional la ley expedida por un Estado, imponiendo á los importadores de efectos por mayor, ó en fardos ó bultos, la obligacion de solicitar una li-

* El año de 1846, la facultad de reglamentar el comercio entre los diversos Estados, sufrió un debate muy luminoso en el tribunal del Distrito de la federacion en Missouri, tratándose del caso *The United States v. The Steamboat James Morrison* [relatado en el "*New York Legal Observer*," Setiembre de 1846] en el que se revisó, ilustró y aplicó la doctrina asentada en el caso "*Gibbons v. Ogden*" con la limitacion, que no contraria el principio en que se fundó esa ejecutoria, de que los *ferry boats*, [botes de vapor que cruzan de una orilla á otra] que no salen de los límites del Estado, no necesitan licencia de la federacion segun la ley de 7 de Julio de 1838, pues dicha facultad no abraza una navegacion de un carácter tan señaladamente interior y que ninguna conexion tiene con el comercio de fuera del Estado. La ley exige la licencia para hacer el comercio de cabotaje, y aquí no se trata de eso. Pero se admitió, sin embargo, que era comercio de cabotaje el que hacia un buque entre dos ó mas puertos de rio de un mismo Estado, siempre que se enlaza y formara parte divisible de un comercio general entre dos ó mas Estados. En el Estado de New York hay una decision anterior á ésta, que la contraria abiertamente, y es la que dió en el caso "*The United States v. Jackson*," el tribunal del Distrito meridional del Estado, en 1841 (*N. York Legal Observer*, Diciembre de 1846.) En ella se declaraba que la mencionada ley de 1838, comprendia toda clase de buques, sin excepcion alguna, movidos exclusiva ó parcialmente por vapor; que todo buque de vapor necesitaba la licencia ó inspeccion, sea cual fuere el comercio á que se dedicara, ó los lugares entre los cuales hiciera viajes, hallándose comprendidos en esta disposicion aun los *ferry boats* que cruzaban entre puntos situados en un solo Estado.