

EL DESARROLLO DEL PODER FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA REGULAR LA ECONOMÍA NACIONAL, A TRAVÉS DE LA CLÁUSULA DE COMERCIO

The Court has discarded the idea that the laissez-faire, noninterventionist conception of governmental function offers a feasible approach to the problem of adapting the Constitution to the needs of the Twentieth Century. Rendered into the idiom of American Constitutional law, this means that the National Government is entitled to employ any and all of its powers to forward any and all of the objectives of good government.

Edward S. CORVIN. *Constitutional Revolution Ltd.*

Under modern conditions commerce is not, if it ever was, a purely private enterprise, and its protection and promotion unavoidably exact the use of judgments as to what is good in the long run both for commerce and for the community.

Edward S. CORVIN. *The Twilight of the Supreme Court. A History of our Constitutional Theory.*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las primeras bases en la interpretación del federalismo y su aplicación en la cláusula sobre comercio.* III. *La aplicación de la doctrina del dual federalism.* IV. *El desarrollo del poder federal a través de la cláusula de comercio.* V. *Limitación a la facultad federal en materia de comercio.* VI. *Análisis de la decisión en el juicio National League of Cities v. Usery.* VII. *Conclusión.*

I. **Introducción**

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica establece en el artículo 1, sección 8, inciso 3, que el Congreso Federal está facultado, entre otras cosas, para regular el comercio con otras naciones y entre los diversos Estados así como con las tribus indias.

Esta cláusula en materia de comercio ha sido de especial importancia para el desarrollo y expansión del poder federal. A través de ella, el gobierno federal ha encontrado el fundamento necesario para regular diversas actividades.¹

Las políticas y regulaciones económicas han sido un área donde el gobierno federal ha desarrollado gran actividad, y donde los poderes concurrentes de los Estados y del poder federal —los que incluyen por ejemplo la regulación de prácticas restrictivas de comercio, prácticas monopolísticas, salarios mínimos y horarios de trabajo, así como relaciones laborales—, han dado lugar a una compleja relación en las actividades regulatorias de la vida económica de ese país.

En varias federaciones, especialmente en los Estados Unidos, Australia y Canadá, el poder judicial ha tenido un papel definitivo en el desarrollo del sistema federal. La exacta determinación del contenido y alcance de los poderes federal y local es una competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyas decisiones han dado lugar a diversas aplicaciones y ejercicio de las facultades constitucionales de esos dos poderes. La cláusula en materia de comercio no escapa de este principio y, a través de su interpretación, la Suprema Corte ha restringido o ampliado el poder federal.

La interpretación de la cláusula en materia de comercio es, asimismo, un ejemplo de la flexibilidad que la Suprema Corte puede adoptar en el análisis de los preceptos constitucionales. Los diferentes juicios muestran que la interpretación de la cláusula sobre comercio ha sido principalmente sobre tres problemas: a) el significado del término “comercio”; b) el significado de las palabras “entre los diversos Estados”; c) el alcance del poder federal.

II. Las primeras bases en la interpretación del federalismo y su aplicación en la cláusula sobre comercio

A lo largo de la historia de los Estados Unidos, la Suprema Corte de Justicia, ha sido la institución a través de la cual se han articulado los diferentes criterios respecto a la distribución de poderes entre el gobierno central y el local. De esta forma, en el juicio **McCulloch v. Maryland**,² la Suprema Corte de Justicia sostuvo que los estados no tenían facultad para impedir, limitar, o controlar en cualquier otra

¹ Wheare, K. C., *Modern Constitutions; fourth impression*, Oxford University Press, 1978, p. 71.

² *McCulloch v. Maryland*. 4 Wheat. 316. 4 L. Ed. 579 (1819).

forma la operación y aplicación de las leyes constitucionales promulgadas por el Congreso para llevar a cabo la ejecución de las facultades investidas en el gobierno federal. En esa misma ocasión, el presidente de la Corte sostuvo que la Décima Enmienda constitucional bajo ninguna forma podía actuar como una limitación al poder federal.

Esta interpretación del federalismo fue reiterada en el primer caso donde la Suprema Corte examinó el alcance del poder federal bajo la cláusula en materia de comercio. En **Gibbons v. Ogden**³ el juez Marshall rechazó el argumento que sostenía que las leyes federales y estatales eran iguales en jerarquía y, en contraste, apuntó que la cláusula sobre supremacía, es decir, el artículo VI constitucional, situaba a las leyes federales respecto a las estatales en una relación de superior y subordinado. De esta forma, en tanto que el ejercicio de los poderes delegados al Congreso estuviese debidamente fundado, el hecho de que tal legislación invadiese campos de autoridad tradicional de los estados no era de significancia constitucional.

La tesis sostenida por el juez Marshall no fue siempre apoyada. En juicios posteriores la Corte intentó redefinir la interpretación del federalismo con el propósito de alcanzar un balance más favorable para los Estados. Los principios que guiaron a la nueva interpretación de la Corte fueron: **a)** el gobierno federal y el gobierno estatal eran dos soberanías distintas y, **b)** esas dos soberanías eran independientes una de otra dentro de sus propias jurisdicciones.

Esos principios llevaron a la creación de una teoría que se ha denominado en los Estados Unidos **dual federalism**. Este término podría ser traducido como federalismo doble o bien federalismo dual, sin embargo, con el propósito de respetar el término original, el presente artículo seguirá empleando el término inglés cuando sea apropiado.

El término **dual federalism** fue aplicado por primera vez por el profesor Edward S. Corwin, quien encontró que la Corte fundaba su criterio en cuatro proposiciones: 1) el gobierno federal era un gobierno de facultades enumeradas; 2) los propósitos que el gobierno federal podía constitucionalmente promover eran pocos; 3) los dos niveles de gobierno —federal y estatal— eran respectivamente soberanos y por tanto iguales dentro de sus respectivas esferas; 4) la relación entre los dos niveles de gobierno era más de tensión que de colaboración.⁴

³ *Gibbons v. Ogden*. 9 Wheat. 1. 6 L. Ed. 23 (1824).

⁴ Corwin, Edward S., "The Passing of Dual Federalism", McCloskey, R., (ed.), *Essays in Constitutional Law*, 1937, pp. 188-206.

III. La aplicación de la doctrina del dual federalism

La teoría del **dual federalism** fue aplicada en numerosos y diversos juicios. En los juicios *License*,⁵ por ejemplo, seis opiniones separadas fueron escritas para sostener una legislación estatal que prohibía la venta de bebidas intoxicantes importadas de otros Estados, a pesar de que ese ordenamiento hubiese podido ser interpretado en sentido opuesto, es decir, que esa regulación estatal estaba impidiendo el comercio entre los estados. El juez Daniel mantuvo que cada Estado posee los derechos necesarios para preservar su existencia incluyendo el poder inherente para regular propiedades o bienes dentro de su jurisdicción territorial.

Una visión similar fue aplicada al poder taxativo. En el juicio **Collector v. Day**,⁶ la Suprema Corte de Justicia invalidó un impuesto federal aplicado sobre el salario de un juez estatal. Previo a esta decisión, agencias u órganos del gobierno federal habían estado exentos de impuestos estatales y, por tanto, no existía reciprocidad de inmunidad para los oficiales estatales.⁷

Por otro lado, en el juicio **U.S. v. E.C. Knight, Co.**,⁸ el gobierno federal, fundándose en la **Sherman Act**, intentó anular un contrato a través del cual la Compañía Americana Refinadora de Azúcar había comprado la compañía E.C. Knight y otras tres empresas más, con tal efecto que de esta forma obtenía el control de más del 95% de la producción de azúcar refinada del país. En esta ocasión el presidente de la Corte, el juez Fuller, sostuvo que el comercio era una etapa posterior y distinta a la manufacturación y, en consecuencia, esta última no era parte de la primera. Con esta interpretación el alcance del poder de la federación en materia de comercio fue excluido de innumerables áreas económicas.

El juez Fuller restringió aún más el alcance del poder federal al sostener que la adquisición de refinerías de azúcar en Pennsylvania por una empresa de New Jersey no implicaba una operación de comercio entre los estados. Asimismo sostuvo que el poder para regular el comercio era un poder distinto al poder para impedir un monopolio y, por tanto, la **Sherman Act** no podía extenderse a monopolios manu-

⁵ Los juicios *License* fueron: *Thurlow v. Massachusetts*, *Fletcher v. Rhode Island*, y *Peirce v. New Hampshire*. 5 How. 504 (1847).

⁶ *Collector v. Day*. 11 Wallace. 78 U.S. 113 (1871).

⁷ Ver los juicios: *Dobbin v. Commissioner*. 41 U.S. 16 Pet. 435 (1842) y *McCulloch v. Maryland*. *Op. cit.*

⁸ *U.S. v. E.C. Knight Co.* 156 U.S. 1. 15 S.Ct 249. 39 L. Ed. 325 (1895).

factureros; una interpretación que permitiese tal medida, señaló Fuller, sería una grave limitación del poder de los Estados. Su conclusión final fue en el sentido de que los efectos y resultados del contrato en cuestión eran únicamente **indirectos** sobre el comercio interestatal y, por consiguiente, el gobierno federal carecía de facultad para prohibir ese monopolio azucarero.

La Corte una vez más aplicó la doctrina del **dual federalism** en el juicio **Hammer v. Dagenhart**.⁹ En esta ocasión la Corte anuló una ley federal que regulaba el trabajo de infantes. La ley en cuestión era la **Child Labor Act**, que prohibía el embarque de bienes destinados al comercio interestatal o con otros países, que hubiesen sido producidos en molinos o minas en donde trabajasen menores 'de edad que no tuvieran la edad prescrita.

En este juicio, el juez Day consideró que esa ley federal no tenía como propósito principal el de regular la transportación o comercio entre los Estados, sino uniformar la edad en la cual los menores de edad podían ser empleados en centros de trabajo dentro de los Estados. Asimismo sostuvo que ni el trabajo en las minas ni la manufacturación de bienes eran comercio y que el hecho de que esos productos fuesen posteriormente utilizados o dirigidos al comercio entre los estados no significaba un fundamento para el ejercicio del poder federal en materia de comercio. La cláusula sobre comercio, según Day, no fue prevista para otorgar al Congreso una autoridad general que le permitiera regular las edades mínimas de los infantes prestando servicios en cualquier Estado. Asimismo, en forma explícita invocó la doctrina del **dual federalism** al sostener que al gobierno federal se le había delegado facultad para regular el comercio entre los Estados, pero que no se le había delegado autoridad alguna para regular a los estados en el ejercicio de sus facultades gubernamentales sobre manufacturación y comercio local. En consecuencia, el juez Day encontró que la regulación federal en cuestión invadía la soberanía de los Estados y, por tanto, violaba lo prescrito por la Décima Enmienda.

En síntesis, la Corte fundó su decisión en los siguientes argumentos: **a)** la producción de bienes, aun cuando fuesen destinados al comercio interestatal, era una materia estrictamente local y, por tanto, fuera del alcance de la cláusula en materia de comercio; **b)** el permitir al Congreso prohibir el comercio interestatal de bienes producidos por menores de edad podría eliminar el poder de los estados sobre materias locales y, en consecuencia, destruiría el sistema de gobierno norteamericano.

⁹ *Hammer v. Dagenhart*, 295 U.S. 495. 55 S.Ct. 837. 79 L. Ed. 1570 (1935):

En el año 1936 la Suprema Corte se pronunció una vez más en favor del **dual federalism** en una serie de juicios cuyas consecuencias tenían una importancia especial para la economía nacional de los Estados Unidos.

En el juicio **Schechter Poultry Corporation v. U.S.**¹⁰ la Suprema Corte invalidó una regulación federal denominada **Live Poultry Code**, promulgada con fundamento en la **National Recovery Act** de 1933. La legislación en litigio prescribía prácticas y reglas dirigidas a impedir una competencia desleal en el comercio de aves. El esquema legislativo se extendía a toda aquella industria relacionada con la venta, reventa, compra, transporte o entrega de aves vivas. Asimismo, el código establecía salarios mínimos y prescribía el horario de las jornadas de trabajo. Por otro lado, el código establecía sanciones contra aquellas actividades que afectaran al comercio con otra nación o entre los Estados.

En esta ocasión, actuando como presidente de la Corte, el juez Hughes sostuvo que cuando había una interferencia **directa** por parte de un estado en perjuicio del comercio con otra nación o interestatal entonces la legislación federal era la apropiada, sin embargo, de acuerdo con las circunstancias en el presente litigio, no existía interferencia **directa** alguna. Hughes argumentó que en la determinación del alcance del poder federal para controlar transacciones intraestatales con base en que tales actividades afectan el comercio interestatal, existía una distinción establecida entre efectos **directos** e **indirectos**. Así, cuando el efecto de operaciones intraestatales repercutía en forma **indirecta** sobre el comercio interestatal, entonces la regulación de esas operaciones seguía siendo competencia de los Estados. Por otro lado, si la facultad federal en materia de comercio fuese construida de tal forma que pudiese alcanzar todas las transacciones y operaciones que tuviesen un efecto **indirecto** en el comercio interestatal, entonces la autoridad federal cubriría prácticamente toda actividad y, en consecuencia, la autoridad de los Estados en sus asuntos internos quedaría dependiente de la anuencia del poder federal.

El juez Hughes asimismo consideró que si el gobierno federal pudiese determinar los salarios y horarios de trabajo de empleados que prestan sus servicios en operaciones intraestatales, aun cuando esas actividades tuviesen un efecto **indirecto** en el comercio interestatal, entonces parecería igualmente permisible un control federal sobre otros elementos o aspectos que afectasen costos y precios, tales como

¹⁰ *Schechter Poultry Corporation v. U.S.* 295 U.S. 495. 55 S.Ct. 837. 79 L.Ed. 1570 (1935)

regulación sobre el número de empleados, rentas, publicidad, etcétera. Por último, con fundamento en sus apreciaciones, el juez Hughes sostuvo que las actividades de comercio intraestatal, en este caso particular, tan sólo afectaban el comercio interestatal en forma **indirecta** y, por tanto, las provisiones del código federal que habían pretendido regularlas eran inválidas.

En el juicio **Carter v. Carter Coal Corporation**¹¹ puede encontrarse un ejemplo más de la forma en que la Suprema Corte restringió el alcance de la cláusula sobre comercio con fundamento en la doctrina del **dual federalism**. El litigio versó sobre la validez de la **National Bituminous Coal Conservative Act** de 1935, la cual pretendía establecer un impuesto sobre las compañías productoras de carbón que no se hubiesen sujetado al **Bituminous Coal Code**, mismo que a su vez regulaba salarios y horarios de trabajo, contratación colectiva y precios.

En esta ocasión, el juez Sutherland opinó que el hecho de que los bienes producidos o manufacturados dentro de un Estado, aun cuando se fuesen a dirigir para su venta o transporte fuera de su jurisdicción, no implicaba que su producción o manufacturación tuviese que estar sujeto a regulación por el gobierno federal.

Asimismo, afirmó el poder del gobierno federal no tiene el suficiente alcance para regular salarios y horarios de trabajo, así como otras condiciones de empleo. En su voto, Sutherland estableció que el poder regulador del gobierno federal comenzaba con el tránsito interestatal y terminaba de igual forma. Entre sus argumentos sostuvo que el término **directamente** implicaba que la actividad debía ser próxima e inmediata y no remota, mediata, o colateral.

Otro juicio donde se volvió a aplicar la doctrina del **dual federalism** fue **U.S. v. Butler**.¹² En esta ocasión la Corte estimó que la primera **Agricultural Adjustment Act**, que regulaba la producción en granjas y precios, era una ley federal que invadía los poderes reservados a los Estados.

La aplicación de la doctrina del **dual federalism** imperó durante varios años en el criterio de la Corte. Aproximadamente durante un período de cien años, que empieza con la muerte del juez Marshall y termina con los primeros juicios en la etapa del New Deal, la Suprema Corte de Justicia consideró que el poder federal estaba limitado para intervenir en la regulación de las actividades económicas, las cuales, según se desprende de las decisiones de ese cuerpo judicial,

¹¹ *Carter v. Carter Coal Corporation*. 298 U.S. 238. 56 S.Ct. 371 (1936).

¹² *U.S. v. Butler*. 297 U.S. 1. 56 S.Ct. 312. 80 L. Ed. 477 (1936).

debían desarrollarse con base en el principio de libre competencia.¹³ Sin duda alguna, la interpretación de ese *laissez-faire* económico estuvo influida, entre otras causas, por el pensamiento de Adam Smith¹⁴ y John Stuart Mill.¹⁵

IV. El desarrollo del poder federal a través de la cláusula de comercio

La Suprema Corte de Justicia durante varios años y en diversas ocasiones aplicó la doctrina del **dual federalism**. Sin embargo, en el año 1937 ese órgano judicial comenzó a aplicar un criterio distinto. Las interpretaciones de la Suprema Corte no sólo rechazaron la doctrina del **dual federalism**, sino que a través de decisiones en subsecuentes juicios fueron otorgando al gobierno federal un poder ilimitado que le permitió, con fundamento en la cláusula sobre comercio, regular y controlar la economía nacional.

Las causas que pudieron haber motivado el cambio de criterio de la Suprema Corte de los Estados Unidos son varias. Entre ellas puede mencionarse que en octubre de 1929 la bolsa de valores de Nueva York estaba en crisis provocando así la Gran Depresión. A finales de 1932 la producción industrial y el ingreso nacional habían disminuido en un 50% en relación al nivel alcanzado en 1929 y, por otro lado, el desempleo alcanzaba cifras incontrolables. Asimismo los problemas económicos y sociales ocurridos durante la década de los años treinta habían remarcado aún más la necesidad de que las empresas e industrias estuviesen organizadas de acuerdo con una base nacional y, por otro lado, habían mostrado que cada parte de la economía era

¹³ Corwin Edward S., *Constitutional Revolution Ltd.* Claremont, California, Pomona College —Scripps College— Claremont Colleges, 1941, pp. 97 y 98.

¹⁴ "The Statesman, who should attempt to direct private people in what manner they ought to employ their capitals, would not only load himself with a most unnecessary attention, but assume an authority which could safely be trusted, not only to single person, but to no council or senate whatever, and which would nowhere be so dangerous as in the hands of a man who had folly and presumption enough to fancy himself fit to exercise it". *Wealth of Nations*, Book IV, Chapter 2.

¹⁵ "The great majority of things are worse done by the intervention of government, than the individuals interested in the matter would do them, or cause them to be done, if left to themselves... People understand their own business and their own interest better, and care for them more, than government does, or can be expected to do... *Laissez-faire*, in short, should be the general practices every departure from it, unless required by some great good, is a definite evil". *Principles of Political Economy*, Book V, Chapter XI, Sections 5, 7, New York, 1899, pp. 565-569.

interdependiente. Bajo estas circunstancias, con el apoyo del Congreso, el presidente Roosevelt comenzó en 1933 a tomar medidas encaminadas a combatir esa situación económica y sus consecuencias. Con ese propósito se promulgaron diversas regulaciones autorizando al gobierno federal a actuar en casi todos los aspectos de la economía del país incluyendo, por ejemplo, agricultura, manufacturación, trabajo, bancos y finanzas.

La serie de regulaciones federales dirigidas a controlar en forma definitiva la economía del país han sido conocidas como la legislación del **New Deal**. Roosevelt consideró que ese programa legislativo estaba en peligro debido a la interpretación que la Corte había sostenido en diversos juicios. Era necesario proteger la legislación del **New Deal** y con ese propósito elaboró el **Court-Packing Plan** de 1937, a través del cual se autorizaba al Presidente de los Estados Unidos a nombrar un juez adicional en cada corte federal por cada juez que alcanzase la edad de setenta años, con diez años de servicio y que no se hubiese retirado dentro de un período de seis meses. Esta medida permitió inmediatamente a Roosevelt nombrar seis nuevos jueces.

Como consecuencia inmediata del cambio de criterio de la Suprema Corte, entre los años 1937 y 1942, este cuerpo judicial sostuvo importantes decisiones a través de las cuales optó por ampliar el poder federal, principalmente con fundamento en la cláusula en materia de comercio. De esta forma, las decisiones en los juicios **National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Co.**, **U.S. v. Derby**, y **Wickard v. Filburn** comenzaron a marcar el fin de la aplicación de la doctrina del **dual federalism**.

El nuevo criterio de la Corte tuvo efectos inmediatos tal y como es posible observar en la decisión entregada por la Corte en el juicio **U.S. v. California**.¹⁶ La ley federal materia de controversia fue la **Federal Safety Appliance Act** cuya aplicación afectaba a una línea de ferrocarril propiedad del Estado de California. En esa ocasión la Corte se negó a eximir al estado de California de la aplicación de los preceptos previstos en la ley, señalando que ni aun haciendo analogía a la inmunidad de que gozaban los Estados de impuestos federales o bien a través de una distinción entre soberanía de las funciones gubernamentales del estado y actividades de carácter privado, sería posible dar una interpretación que excluyese a California del alcance de la ley.

La Corte apuntó que la única cuestión que tenía que considerar en el presente juicio era si el ejercicio de los poderes reservados a los

¹⁶ *U.S. v. California*. 297 U.S. 175. 56 S.Ct. 421 (1936).

Estados debía estar subordinado al poder del gobierno federal para regular el comercio interestatal, a lo cual respondió ese cuerpo judicial que el poder soberano de los Estados era inferior frente a los poderes otorgados al gobierno federal.

Entre las leyes federales que fueron parte del **New Deal** se encuentra la **National Labor Relations Act** de 1935, elaborada con el propósito de reducir los diversos conflictos laborales que en una forma o en otra estaban afectando al comercio interestatal o con otras naciones. El esquema de ley acta es demasiado extenso, sin embargo puede ser brevemente descrito. La primera sección señalaba las causas por las cuales se perjudicaba al comercio a través de la negativa por parte de los empleadores de reconocer el derecho de sus empleados a organizarse y aceptar una contratación colectiva. Asimismo se declaraba que era una política gubernamental el eliminar esas causas que obstruían el libre tránsito del comercio y, a continuación, definía los términos "comercio" y "afectando al comercio". La segunda sección establecía el **National Labor Relations Board** y su organización. Las secciones tres a seis establecían el derecho de los trabajadores a organizarse y contratar colectivamente a través de sus representantes electos. La sección siete determinaba cuáles eran las prácticas laborales injustas. La sección ocho prescribía las reglas aplicables a la representación de los empleados con el propósito de contratar colectivamente. La sección nueve facultaba al **National Labor Relations Board** para prevenir las prácticas laborales injustas prescritas por la ley.

La aplicación de esa ley dio motivo al litigio **National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corporation**.¹⁷ La empresa Jones & Laughlin había despedido a diez de sus trabajadores debido a sus actividades sindicales. Después de las audiencias correspondientes, el **National Labor Relations Board** dictaminó la reinstalación de los obreros en sus puestos correspondientes, sin embargo la empresa rehusó cumplir con ese dictamen. En consecuencia, el **National Labor Relations Board** acudió ante un tribunal de circuito a efecto de obligar judicialmente a la empresa Jones & Laughlin a cumplir con sus obligaciones. Sin embargo, el tribunal de circuito objetó la validez y fundamento de la decisión del **National Labor Relations Board** declarándola más allá de las facultades del poder federal.

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia conoció del litigio. Este órgano judicial encontró que el término "comercio" tal y como

¹⁷ *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corporation*. 301 U.S. 1. 57 S.Ct. 615. 81 L. Ed. 893 (1937).

lo definía la ley, significaba el comercio entre los estados y con otras naciones en el mismo sentido que la Constitución lo prevía. La ley establecía que el término "comercio" significaba intercambio, tránsito, transportación o comunicación entre un estado y otro, entre un Estado y un territorio o distrito, entre una nación y un Estado, territorio o distrito, o bien, entre dos puntos en el mismo estado pero atravesando cualquier otro Estado, territorio o distrito. Por otro lado, la Corte también aceptó la forma en que la ley definía "afectando al comercio". La ley definía estos términos como aquellos actos que obstaculizaran o impidiesen el comercio y su libre tránsito o que provocaran disputas laborales que a su vez obstruyesen el comercio.

Asimismo, la Corte precisó que la autoridad del **National Labor Relations Board** no se extendía a supervisar las relaciones laborales de todas las industrias, ni que la ley obligaba a todas las industrias a celebrar una contratación colectiva. La ley, añadió la Corte, tan sólo alcanzaba las actividades de las industrias que obstaculizaran el comercio interestatal o con otras naciones.

La decisión de la Corte se revistió de especial importancia al señalar que la autoridad del Congreso para proteger el comercio interestatal contra diversos obstáculos no estaba limitada tan sólo a aquellas transacciones que fuesen consideradas como una parte **esencial** del tránsito del comercio interestatal o con otra nación. Esos obstáculos también podrían ser provocados por actos provenientes de otras fuentes. De esta forma, el **íntimo** efecto que puede traer a una materia dentro del alcance del poder federal puede ser debido a actividades en relación a la producción industrial a pesar de que la industria involucrada, vista aisladamente, sea una industria local. En consecuencia, el hecho de que una industria esté **indirecta** o **remotamente** vinculada al comercio interestatal o con otra nación, esto no significa que ciertas de sus actividades no tengan una **estrecha** y **directa** relación con el comercio que incluso la convierta en una materia de interés nacional y, por tanto, deba ser regulada por el poder federal.

La Corte asimismo sostuvo que aun cuando la propia organización de las empresas era sobre una escala nacional, haciendo del comercio interestatal el factor dominante en sus actividades, no era posible sostener que las actividades laborales en esas empresas fuesen un área prohibida al Congreso, y más aún cuando era necesario proteger al comercio interestatal de las consecuencias de la competencia entre industrias.

La conclusión final de la Corte fue en el sentido de que el **National Labor Relations Board** había actuado dentro de sus facultades y que

la **National Labor Relations Act** era una regulación correctamente fundada y por tanto válida.

La decisión de la Corte en este juicio es de especial importancia. En primer lugar, y tal vez el efecto más importante, es que la decisión amplió el alcance del poder federal a través de la cláusula en materia de comercio para regular las relaciones obrero-patronales en la industria. Este hecho representa un claro abandono de la doctrina del **dual federalism**.

La facultad del Congreso para legislar en ciertas actividades que previamente hubieran sido consideradas "locales" en su naturaleza, significó que la Décima Enmienda constitucional no significaba una severa limitación sobre los poderes delegados al poder federal tal y como había sido argumentado por las partes locales en los juicios **Hammer v. Dagenhart** y **Carter v. Coal Corporation**. Otro aspecto importante de esta decisión se encuentra en el voto del juez Hughes, quien sostuvo que la prueba de efectos **directos** o **indirectos** para determinar la competencia del poder federal, era inaplicable en el presente juicio.

El 25 de junio de 1938, el Congreso de los Estados Unidos aprobó el **Fair Labor Standards Act**, que establecía horarios máximos de trabajo y salarios mínimos para los trabajadores vinculados con el embarque de bienes dirigidos al comercio interestatal o con otras naciones. Asimismo, la ley prohibía el embarque, entrega o venta de cualquier producto dirigido al comercio interestatal o con otra nación, que hubiese sido elaborado en centros de trabajo donde no fuesen observadas las condiciones de trabajo prescritas por esa ley. Darby, propietario de un aserradero en Georgia que embarcaba madera destinada al comercio fuera de la jurisdicción territorial del estado, fue acusado de violar varias secciones del **Fair Labor Standards Act**, lo que dio origen al juicio **U.S. v. Darby**¹⁸

Este litigio vino a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, la que estimó que el juicio debía decidirse respondiendo a dos preguntas: **a)** en qué medida el Congreso tiene facultad para prohibir el embarque dirigido al comercio interestatal de madera manufacturada por trabajadores cuyos salarios y jornadas de labor eran inferiores al nivel prescrito y, **b)** en qué medida el Congreso tiene facultad para prohibir el empleo de trabajadores para la producción de bienes dirigidos al comercio interestatal si la empresa no cumple con los horarios y salarios prescritos por la ley.

En respuesta a la primera pregunta, el juez Stone sostuvo que la facultad para regular el comercio implica el poder para prescribir la

¹⁸ *U.S. v. Darby*, 312 U.S. 100, 61 S.Ct. 451, 85 L.Ed. 609 (1941).

regla por la cual el comercio debe ser gobernado. La facultad del Congreso para regular el comercio, añadió Stone, se extiende no tan sólo a aquellas regulaciones que ayuden, fomenten o protejan al comercio, sino que incluye su prohibición. Aún más, ese poder del Congreso en materia de comercio no tiene límite alguno, salvo las limitaciones prescritas por la constitución, y ese poder federal no aumenta ni disminuye por el hecho de que un Estado ejerza o no sus facultades. De esta forma, las regulaciones federales en materia de comercio cualquiera que sea su motivo o propósito, siempre y cuando no infrinjan algún precepto constitucional, son un ejercicio legal del poder delegado a la federación a través del artículo I, sección 8, inciso 3 de la Constitución de los Estados Unidos. Por consiguiente, la prohibición del embarque de bienes destinados al comercio interestatal, producidos en centros de trabajo donde no se observasen los niveles de trabajo prescritos, estaba dentro de la autoridad conferida al Congreso por la Constitución.

En respuesta a la segunda pregunta, el juez Stone opinó que la facultad del Congreso sobre comercio incluye la regulación de actividades intraestatales que en su realización afectan el comercio interestatal.¹⁹

La Corte concluyó a este respecto que los bienes producidos en centros de trabajo que no se hubiesen sometido a los niveles de salarios y horarios prescritos, afectaban de tal forma el comercio que era necesario que éste estuviese protegido por el Congreso. La Corte señaló que era innegable el hecho de que la competencia por pequeñas industrias afectaba a la industria total del país y que, por tanto, con el objeto de eliminar una competencia nacional de industrias a través de bienes producidos en centros de trabajo donde las condiciones de trabajo eran inferiores a los niveles establecidos, el Congreso había actuado dentro de sus facultades.

Por último, la Suprema Corte de Justicia concluyó que su decisión no violaba la Décima Enmienda Constitucional, la cual tan sólo declaraba que las facultades que no hubiesen sido delegadas al poder federal eran facultades reservadas a los Estados.

Debido a que varios de los principios enunciados por la decisión en el juicio **U.S. v. Darby** estuvieron en conflicto con aquellos sostenidos en el juicio **Hammer v. Dagenhart**, la Corte consideró necesario anular este último.

¹⁹ De esa forma se reafirmaban las palabras del juez Marshall en *McCulloch v. Maryland*.

En otra ocasión, la Suprema Corte de Justicia tuvo que decidir sobre la validez de la segunda **Agricultural Adjustment Act**, aprobada por el Congreso en febrero de 1938. Esta ley tenía entre sus propósitos estabilizar la producción agrícola. En ella se incluyeron preceptos que permitían ejercer un control sobre el volumen de grano que fuese a dirigirse al comercio interestatal con el propósito de impedir exceso o escasez de grano que, consecuentemente, provocase cambios que dañaran la oferta y la demanda por la variación de precios. Con este propósito, se autorizó al Secretario de Agricultura para que fijase periódicamente cantidades máximas de producción de trigo. Filburn, propietario de una pequeña granja en Ohio, quien tenía autorización para sembrar sólo dentro de un área que no fuese mayor de 11.1 acres, cosechó en un área de 23 acres y en consecuencia fue multado de acuerdo con la ley en cuestión. Filburn rehusó pagar la multa argumentando que el producto de su siembra, aun cuando sobrepasaba el límite que le había sido autorizado, era para consumirse en su propia granja y no para dirigirlo al comercio interestatal o con otra nación. En consecuencia, el granjero procedió judicialmente contra el Secretario de Agricultura y este litigio dio origen al juicio **Wickard v. Filburn**.²⁰ Después de diversas instancias, la Suprema Corte de Justicia tuvo conocimiento del litigio. En su dictámen la Corte volvió a firmar los principios establecidos en el juicio **U.S. v. Darby**, asimismo, el juez Jackson sostuvo que el poder para regular el comercio incluía el poder para regular las prácticas que afectasen los precios. En relación a la producción para el consumo personal, la Corte fue muy precisa al señalar que tanto la regulación de la producción de grano dirigido al comercio interestatal como la de grano producido para consumo en la misma granja estaban dentro del alcance del poder federal. Por otro lado, el juez Jackson señaló que no había alguna fórmula para determinar cuándo una regulación federal dirigida a controlar el comercio estaba más allá de las facultades del Congreso y, por tanto, era necesario analizar en cada caso particular la regulación en cuestión. Por último, la Corte sostuvo que aun cuando una actividad sea local y no esté vinculada a actividades comerciales, si esa actividad tiene un efecto económico **substancial** sobre el comercio interestatal o con otra nación, independientemente de que tales efectos se manifiesten en forma **directa** o **indirecta**, esa actividad debe ser regulada por el Congreso.

A lo largo de las decisiones de la Corte, entre 1937 y 1942, que se inician principalmente con el juicio **National Labor Relations Board**

²⁰ *Wickard v. Filburn*. 317 U.S. 111. 63 S.Ct. 82. 87 L.Ed. 122 (1942).

v. **Jones & Laughlin Steel Corporation** y que alcanzan el juicio **Wickard v. Filburn**, es posible encontrar que la Suprema Corte de Justicia eliminó de sus criterios la aplicación de la doctrina del **dual federalism**, negó la proposición de que los poderes reservados de los Estados en alguna forma limitaban los poderes delegados al gobierno federal y, por otro lado, otorgó al Congreso poderes plenos, libres de cualquier imposición judicial de fórmulas legales mecánicas bajo la cláusula de comercio, para regular la economía nacional.

El alcance del poder federal a través de la cláusula de comercio fue mayormente ampliado por la decisión de la Corte en el juicio **U.S. v. South-Eastern Underwriters Association**.²¹ En esta ocasión la Corte tuvo que decidir sobre la aplicabilidad de la **Sherman Antitrust Act** sobre los negocios de seguros. Al respecto, el juez Black sostuvo que las transacciones en materia de seguros se extendían más allá de los límites territoriales de un estado constituyendo un comercio interestatal, y por tanto, la regulación de esas actividades estaba dentro del alcance del congreso, a través de la cláusula sobre comercio. Asimismo, añadió Black, el hecho de que los contratos de venta sean locales en su naturaleza no significa que ellos estén desligados del comercio interestatal y, por tanto, sujetos a regulación federal. El efecto más importante de la decisión de la Corte en el presente juicio fue que se reconoció el poder del Congreso para regular el comercio interestatal aun cuando se tratase de bienes intangibles.

En los años siguientes la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos a través de sus interpretaciones continuó ampliando no tan sólo el alcance del poder federal para regular la vida económica de ese país, sino que le permitió actuar en otras áreas. Por ejemplo, en el juicio **Heart of Atlanta Motel, Inc. v. U.S.**²² la Corte sostuvo como válida una ley del Congreso, que fundándose en la cláusula sobre comercio, impedía una discriminación racial en alojamientos públicos.

En relación con la Décima Enmienda constitucional es importante hacer mención al juicio **Maryland v. Wirtz**,²³ donde la Corte decidió sobre la validez de ciertas reformas hechas a una regulación federal denominada **Fair Labor Standards Act** de 1932. Los hechos que produjeron el litigio pueden ser resumidos de la siguiente forma: en 1961, el Congreso de los Estados Unidos modificó el alcance de esa ley al

²¹ *U.S. v. South-Eastern Underwriters Association*, 322 U.S. 533. 64 S.Ct. 1162 (1944).

²² *Heart of Atlanta Motel, Inc. v. U.S.* 379 U.S. 241. 13 L.Ed. 2d. 258. 85 S.Ct. 348 (1964).

²³ *Maryland v. Wirtz*, 392 U.S. 183. 20 L.Ed. 2d. 1020. 88 S.Ct. 2017 (1968).

establecer en una lista *ad hoc* las empresas o centros de trabajo vinculados con el comercio cuyos empleados estaban sujetos a regulación federal. En 1966 en esa lista se incluyó a otras empresas vinculadas con el manejo y operación de hospitales, escuelas para niños lisiados, escuelas elementales y secundarias, así como instituciones de enseñanza superior, sin que importase que todos esos establecimientos fuesen públicos o privados u operados con fines lucrativos o no.

Maryland, junto con otros veintisiete Estados y una escuela de distrito, presentó una demanda en contra de la Secretaría de Trabajo. La parte demandante se fundó en dos argumentos: a) la inclusión de escuelas y hospitales operados por los estados estaba más allá del alcance de la facultad federal en materia de comercio y, b) hospitales y escuelas, aun considerados como empresas, carecían de la requerida relación con el comercio interestatal o con otras naciones.

En esta ocasión la Corte citó la decisión entregada en el juicio **U.S. v. Darby**. El juez Harlan señaló que en el juicio **U.S. v. Darby** la Corte había sostenido que el Congreso estaba facultado para regular actividades intraestatales que tuviesen un efecto **sustancial** en el comercio interestatal y que la imposición de horarios y salarios inferiores a los niveles generales de empleados vinculados con la producción ejercía un efecto sustancial en el comercio en forma tal que alteraba la posición competitiva de las empresas con intereses en el mercado. En síntesis, la misma base racional para que el Congreso fundase la regulación que dio origen a la **Fair Labor Standards Act** de 1938, fue la que apoyó las reformas hechas en 1961. En segundo término, el juez Harlan señaló que entre los motivos que dieron origen la ley de 1938, estuvo el hecho de que el Congreso se había percatado de que las condiciones de trabajo inferiores al nivel general tendían a provocar conflictos obrero-patronales que concluían muchas veces en huelgas las que a su vez afectaban el comercio interestatal y, en consecuencia, el Congreso había decidido promover una estabilidad y continuidad del trabajo a través de la regulación de horarios y salarios —materias que generalmente eran las causas principales de conflicto—. Es importante señalar que a pesar de que la Corte no hizo referencia a este último aspecto en el juicio **U.S. v. Darby**, sí lo hizo en otras oportunidades, tal y como ocurrió en el juicio **National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corporation**. De esta forma, fundándose en dos líneas de criterio aplicadas con anterioridad por la Corte, el juez Harlan sostuvo la aplicación de la **Fair Labor Standards Act** y las respectivas reformas hechas en 1961, que incluían a los empleados que prestaban sus servicios en las empresas clasificadas en ese documento.

Sin embargo quedaba por resolver un aspecto central en este juicio: la extensión de la ley a los empleados que trabajaban en escuelas y hospitales operados y controlados por un estado. Harlan destacó que la ley excluía específicamente a directores, administradores y personal profesional incluyendo profesores y, por tanto, no había controversia en el sentido de que el gobierno federal intentase imponer su criterio sobre los Estados en relación a la forma en que deberían realizarse actividades médicas y funciones educativas. El Congreso, añadió Harlan, no interfería con esas actividades sino que tan sólo prescribía que los empleados del Estado en la realización de esas funciones estaban sujetos a las mismas líneas generales a las que estaban otros empleados cuyas actividades afectasen el comercio interestatal.

La conclusión a la que llegó el juez Harlan sobre este punto fue en el sentido de que las suspensiones de labores de trabajo y huelgas que incluían a los empleados de escuelas y hospitales, hechos por demás frecuentes, sin duda alguna interrumpían y creaban barreras al comercio interestatal y, en consecuencia, este factor constituía una base racional para fundar la acción del Congreso para prescribir niveles de trabajo en escuelas y hospitales a pesar de que éstos fuesen administrados por un estado.

Por otro lado, el juez Harlan sostuvo que la facultad federal en materia de comercio no era ilimitada, sin embargo, en el presente caso, las regulaciones generales de comercio no cesaban de ser regulaciones de comercio porque un estado estuviese envuelto en ellas. De esta forma, si el Estado adquiere vínculos con actividades económicas que están reguladas válidamente por el gobierno federal y están siendo aplicadas a particulares, entonces el Estado está de igual manera obligado a cumplir con la regulación federal. En apoyo a este argumento, Harlan hizo referencia al juicio **U.S. v California**, en donde se decidió que una línea de ferrocarril operada por el Estado de California estaba sujeta a una regulación federal, es decir, a la **Safety Appliance Act**.

El juez Harlan concluyó su opinión en el juicio **Maryland v. Wirtz** señalando que la Corte había examinado y seguiría examinando en forma particular cada regulación federal para determinar si en alguna de ellas había base racional para considerarla o no como un legítimo ejercicio de la facultad federal en materia de comercio. Asimismo, apuntó que la facultad federal en materia de comercio no sería posible de interpretar en forma tal que ciertas empresas quedasen protegidas tan sólo porque algunas de ellas estuviesen administradas por un Estado. De esta forma la decisión fue clara y precisa, ya fuesen empresas

estrictamente privadas o bien manejadas por los Estados, incluyendo escuelas u hospitales, los efectos y resultados sobre el comercio eran los mismos.

En un juicio reciente, *Fry v. U.S.*,* la Corte sostuvo que el congelamiento nacional de salarios de trabajadores estatales, a través de la **Economic Stabilization Act** de 1970, era un acto constitucionalmente válido y debidamente fundado en la cláusula de comercio. El argumento de que esa ley intervenía en las funciones soberanas de los Estados fue excluido con base en la decisión dada en el juicio *Maryland v. Wirtz*.

Cabe hacer mención que, tanto en el juicio *Maryland v. Wirtz* como en el juicio *Fry v. U.S.*, las decisiones de los jueces no fueron unánimes. En ellas hubo distintas y encontradas posiciones, por ejemplo, en *Maryland v. Wirtz* el juez Douglas sostuvo que la Corte debía establecer una línea divisoria entre un estado realizando funciones de gobierno y, por otro lado, el Estado actuando como particular en materia de comercio, con el propósito de limitar la extensión de la cláusula en materia de comercio.

En *Fry v. U.S.* el juez Rehnquist adoptó una posición similar a la del juez Douglas en *Maryland v. Wirtz*. Rehnquist sostuvo que la Décima Enmienda constitucional debería ser interpretada como una defensa constitucional afirmativa de tal forma que limitase el poder delegado al Congreso en la misma forma que lo hacían la Primera y Quinta Enmiendas constitucionales. El juez Rehnquist encontró un precedente para apoyar su opinión en la tesis sostenida por el juez Stone en el juicio *New York v. United States*.** En esa ocasión el juez Stone había sostenido que un impuesto federal aun cuando no fuese discriminatorio, debía ser invalidado cuando indebidamente interfiriese con la realización de funciones de gobierno propias de la soberanía de los estados. Con base en esa tesis, el juez Rehnquist hizo una distinción con la decisión de la Corte en el juicio *U.S. v. California*, en donde encontró que la operación de una línea de ferrocarril por el estado de California se encontraba fuera de las actividades tradicionales de los Estados; sin embargo en el juicio *Fry v. U.S.*, según Rehnquist, la regulación de salarios y horarios de trabajadores que prestaban servicios en hospitales y escuelas operadas por un estado estaba estrechamente vinculada con funciones tradicionales de los Estados y, por tanto, tal regulación estaba fuera del alcance de la cláusula sobre

* *Fry v. U.S.* 421 U.S. 542. 44 L.Ed. 2d. 363. 95 S.Ct. 1792 (1975).

** *New York v. U.S.* 326 U.S. 572. 66 S.Ct. 310. 90 L.Ed. 326 (1946).

comercio. En consecuencia, Rehnquist propuso en su voto anular la decisión de la Corte entregada en el juicio **Maryland v. Wirtz**.

V. Limitación a la facultad federal en materia de comercio

En 1974 el Congreso de los Estados Unidos reformó la **Fair Labor Standards Act**, de tal forma que sus prescripciones que establecieron salarios mínimos y horarios máximos de trabajo incluyeron a todos los empleados estatales que desempeñaban funciones que no fuesen de supervisión. Con este motivo un grupo de ciudades y Estados²⁶ impugnaron la validez de la ley.

Este litigio dio origen al juicio **National League of Cities v. Usery**,²⁷ en donde el juez Rehnquist volvió a sostener su tesis, esta vez apoyada por las opiniones de otros jueces que sumaban en conjunto una breve mayoría. Esa mayoría reconoció una limitación sobre el poder del gobierno federal para regular el comercio interestatal cuando ese poder se ejercía directamente sobre los estados. La mayoría de la Corte reconoció que la autoridad del Congreso debía prevalecer sobre áreas de carácter privado en donde participasen los Estados o bien para regular comercio intraestatal que afectase el comercio interestatal o con otra nación. Sin embargo, se sostuvo que este argumento cambiaba totalmente cuando el poder del Congreso era ejercido sobre los Estados *qua* Estados.

El juez Rehnquist sostuvo esa distinción sobre diversas bases. Entre otras señaló que ni en el juicio **Maryland v. Wirtz** ni en el juicio **Fry v. U.S.** se había sostenido que la Décima Enmienda constitucional era irrelevante, sino que las opiniones contenidas en esas decisiones expresaban lo contrario. Por otro lado, con base en que las facultades en materia de comercio y las facultades en materia de impuesto eran ambas facultades delegadas, Rehnquist consideró que las facultades en materia de comercio debían estar sujetas a las mismas limitaciones constitucionales que las facultades en materia fiscal. De acuerdo con este razonamiento, la Corte extendió el concepto de inmunidad fiscal intergubernamental al área del comercio.

²⁶ Los demandantes fueron; *National League of Cities, National Governors Conference*, los Estados de Arizona, California, Indiana, Iowa, Maryland, Massachusetts, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, New Hampshire, Oklahoma, Oregon, South Carolina, South Dakota, Texas, Utah, Washington, el gobierno metropolitano de los condados de Mashville y Davidson, Tennessee, así como las ciudades de Cape Girardeau, Missouri, Lompoc, California y Salt Lake, Utah.

²⁷ *National League of Cities v. Usery*. 426 U.S. 833. 49 L.Ed. 2d. 245. 96 S.Ct. 2465 (1976).

La mayoría afirmó que esa inmunidad intergubernamental en materia de comercio era parte de la naturaleza indestructible de los estados dentro de un sistema federal y, por tanto, el poder de los Estados para prescribir el salario de sus empleados era un atributo de la soberanía de los estados. Esta última afirmación se fundaba en la decisión tomada en el juicio **Cooley v. Smith**²⁸ en donde la Suprema Corte de Justicia sostuvo que el Estado de Oklahoma tenía derecho de cambiar el lugar físico de su capital en contraposición a lo dispuesto por una ley federal proclamada cuando Oklahoma fue admitido como un nuevo Estado de la federación. En ese juicio la Corte sostuvo que la determinación de la capital de un Estado era una materia que concernía al Estado y que debía ser determinada por las autoridades estatales.

Por otro lado, el criterio de la mayoría en el juicio **National League of Cities v. Usery** estaba en conflicto con dos decisiones previas: **Maryland v. Wirtz** y **Fry v. U.S.** En consecuencia, la mayoría de la Corte distinguió la decisión entregada en el juicio **Fry v. U.S.** sobre la base de que el estatuto envuelto en ese caso, es decir, la **Economic Stabilization Act** había sido una medida de emergencia con carácter temporal la cual no significaba en consecuencia una intromisión dentro de la soberanía de los Estados, lo que ocurría en forma contraria con las regulaciones federales consideradas en los juicios **Maryland v. Wirtz** y **National League of Cities v. Usery**. La Corte, por otro lado, excluyó del alcance de esta interpretación a la decisión sostenida en el juicio **U.S. v. California**, haciendo una distinción entre funciones de gobierno y actividades no gubernamentales realizadas por los Estados, sin embargo, a pesar de esta distinción, la Corte expresamente rechazó la tesis contenida en **U.S. v. California** en el sentido de que los Estados no estaban facultados para objetar el poder del gobierno federal para regular en materia de comercio si tal ejercicio había sido autorizado por el Congreso. Dado que la Corte no encontró argumentos para distinguir el juicio **Maryland v. Wirtz** sobre la base de funciones de gobierno y actividades no gubernamentales, ese cuerpo judicial decidió anular la decisión entregada en ese juicio.

En **National League of Cities v. Usery**, una de las opiniones contrarias a la de la mayoría fue la del juez Brennan, quien después de haber revisado las decisiones de la Corte de los últimos cincuenta años encontró que los únicos precedentes que sostenían una limitación sobre la facultad federal en comercio basada en la soberanía de los Estados —**Hammer v. Dagenhart**, **Carter v. Carter Coal Co.**, **U.S. v.**

²⁸ *Coyle v. Smith*. 221 U.S. 559 (1911).

Butler— habían sido previamente anulados por la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, el juez Brennan sostuvo que la única limitación sobre la facultad delegada en materia de comercio a la federación que impedía una intromisión en la soberanía de los Estados era el mismo proceso político, lo cual implicaba, entre otras cosas, que el Congreso estaba integrado por representantes de los Estados y, en consecuencia, los intereses estatales se encontraban protegidos. De esta forma, salvo por la limitación apuntada, Brennan estimaba que el Congreso podría desplazar a los Estados cuando así lo estimase necesario fundándose debidamente en la cláusula en materia de comercio. Para concluir, y en contra de la tesis que extendía la inmunidad de que gozaban Estados y federación en materia fiscal al área de comercio, Brennan citó las opiniones dadas por el juez Stone en dos juicios previos —**U.S. v. California** y **Case v. Bowles**— en donde había rehusado extender los principios que fundaban la inmunidad fiscal intergubernamental a los poderes sobre comercio y guerra. La opinión de Brennan fue acompañada por una advertencia en el sentido de que a pesar de que la opinión de la mayoría estaba dirigida únicamente a limitar el alcance de la cláusula sobre comercio, esa decisión afectaba vulnerablemente el alcance de otros poderes federales.

VI. Análisis de la decisión en el juicio **National League of Cities v. Usery**

En el juicio **National League of Cities v. Usery** la Corte sostuvo que una regulación federal prescribiendo salarios y horarios de trabajo no podía ser constitucionalmente aplicada a empleados estatales que realizaran actividades relacionadas con áreas que fueran tradicionalmente función gubernamental de los Estados. Para fundar esa opinión, la mayoría de la Corte hizo una analogía con la inmunidad en materia fiscal que tienen los estados y el poder federal mutuamente, limitando así el alcance de la cláusula sobre comercio pero además, entre otros efectos, privando de su fuerza a la cláusula sobre supremacía cuando el gobierno federal actúa para regular actividades estatales.

La decisión de la mayoría de la Suprema Corte de Justicia no parece acertada al considerar que las facultades de la federación en materia fiscal y en materia de comercio están sujetas a las mismas limitaciones constitucionales. Desde época temprana, la Corte estableció que el poder otorgado en materia de comercio, así como el otorgado en materia fiscal, no eran iguales en naturaleza.²⁹ De esas dos facultades

²⁹ *Gibbons v. Ogden.*

des, únicamente la delegada en materia fiscal podía residir y ser ejercida tanto por el poder federal como por el de los Estados,³⁰ es decir, que la facultad taxativa dados sus términos podía ser concurrentemente ejercido por esos dos poderes.³¹ Más aún, la distinta naturaleza de esas dos facultades recibió una atención especial del juez Marshall en el juicio **McCulloch v. Maryland**, quien opinó que la diferente naturaleza entre esas dos facultades era una verdad tal que no podría ser negada con ningún argumento.

El poder del Congreso para regular el comercio interestatal necesariamente excluye la acción de cualquier otro poder para realizar la misma operación sobre la misma materia. El criterio de la Corte fue preciso en este respecto cuando sostuvo en el juicio **Gibbons v. Ogden** que cuando cada nivel de gobierno ejerce su facultad taxativa ninguno de ellos está usurpando la facultad del otro, pero cuando un estado regula el comercio con otros países o el comercio interestatal entonces estaría ejerciendo un poder plenamente delegado al Congreso federal. Asimismo, la Corte precisó expresamente en **Gibbons v. Ogden** que no había analogía entre el poder taxativo y el poder federal para regular el comercio, y que la facultad para regular el comercio entre los Estados estaba revestida absolutamente en el Congreso.

Asimismo, en el juicio **Maryland v. Wirtz** la Corte expresamente se negó a dar una interpretación que pudiese dividir o fragmentar la facultad en materia de comercio. En apoyo a la tesis que sostiene que la facultad en materia fiscal y la facultad en materia de comercio son distintas en su naturaleza, es necesario recordar las palabras de Hamilton que señalaban que algunas de las facultades que se habían delegado al poder federal admitían el ejercicio concurrente por parte de los Estados, sin embargo había otros que por su propia naturaleza eran exclusivos de la federación y cualquier interpretación en favor de una intervención en ese campo por un Estado era contradictoria a la Constitución.³²

Como un resultado de la diferencia entre las facultades en materia taxativa y en materia de comercio sostenida en **Gibbons v. Ogden**, la Corte rehusó posteriormente en diversos casos³³ extender la inmuni-

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *McCulloch v. Maryland. Priggs v. Pennsylvania*. 16 Pet. 41 U.S. 539 (1842). *Maryland v. Wirtz*.

³² *The Federalist*, número 32, Modern Library, 1937, pp. 193-194.

³³ *Case v. Bowles*. 327 U.S. 92. 62. C.Ct. 438 (1946). *U.S. v. California Op. cit. Board of Trustees v. U.S.* 289 U.S. 48 (1933).

dad de que disfrutaban los dos niveles de gobierno en materia fiscal a otras facultades. Más aún, en tanto que el poder de los Estados para imponer gravámenes dentro de su jurisdicción puede ser considerado como un incidente de su soberanía, por otro lado, un argumento semejante no sería posible para encontrar una limitación sobre la facultad en materia de comercio. Uno de los principales propósitos para establecer un gobierno federal fue el de eliminar las barreras al comercio que habían sido impuestas por diversos Estados. El poder para regular el comercio entre los estados era necesariamente un poder a ser ejercido por el gobierno federal y en consecuencia fue delegado en forma plena por los Estados al gobierno federal.³⁴

Algunas de las consideraciones que impiden asimismo aceptar que la cláusula sobre comercio sea analizada e interpretada en la misma forma que el poder taxativo se desprenden de diversas decisiones de la Corte, las cuales han servido para limitar y restringir la inmunidad de los dos niveles de gobierno en materia taxativa. En primer lugar, la Corte ha reconocido que tal inmunidad carece de un fundamento para su reciprocidad debido a que la inmunidad federal se deriva de la cláusula sobre supremacía. Por otro lado, se sostiene que esa inmunidad no es recíproca ya que los estados se encuentran representados y participan en el proceso legislativo a través del cual el Congreso autoriza un determinado impuesto, en tanto que el gobierno federal no se encuentra igualmente representado ni participa en las legislaturas estatales.³⁵ Asimismo, se ha dicho que el permitir inmunidad fiscal a los estados significa sacrificar el poder fiscal de la nación en la medida de que la mayor aplicación del impuesto estatal obliga a la disminución del federal.³⁶

Otro punto débil de la analogía entre facultad en materia de comercio y la facultad en materia fiscal es que la doctrina que otorga inmunidad fiscal a los Estados fue creada tan sólo para invalidar impuestos discriminatorios.

Establecer con certeza cuáles serán los efectos sobre el sistema federal norteamericano de la decisión en **National League of Cities v. Usery**, resultaría por demás vano y aventurado. La Suprema Corte de Justicia tendrá que decidir en próximas oportunidades si anula el

³⁴ *The Federalist*, número 23, *Op. cit.*, p. 142. Ver además el juicio *H.P. Hood & Sons, Inc. v. Du Mond*. 336 U.S. 525 69 S.Ct. 657. 93 L. Ed. 865 (1949).

³⁵ *New York v. U.S.* 326 U.S. 572. 586 (1946); *Collector v. Day*. 11 Wall. 78 U.S. 113 (1871); *McCulloch v. Maryland*. *op. cit.*, y *Helvering v. Gerhart*. 304 U.S. 405 (1938).

³⁶ *Helvering v. Gerhart*.

criterio de la breve minoría que imperó en ese juicio, o bien, si adopta ese nuevo criterio. Cabe tan sólo señalar que el principio enunciado en el juicio **National League of Cities vs. Usery** en el sentido de que la cláusula sobre supremacía debe ser interpretada en forma distinta cuando se trata de una regulación federal aplicada a particulares o empresas, y de otra cuando se trata de una regulación aplicada a estados, reviste características que invitan a considerar sobre un posible retorno de la doctrina del **dual federalism** en el criterio de la Suprema Corte de Justicia. Posiblemente uno de los efectos más significantes de la decisión de la mayoría en el juicio **National League of Cities v. Usery** es que la cláusula sobre supremacía quedaría sin efecto en circunstancias donde el gobierno federal regulase actividades de los estados con fundamento en la facultad en materia de comercio. A este respecto es necesario recordar las palabras del profesor Corwin, quien señala que cuando a la cláusula sobre supremacía se le reconoce su propio peso, cada acto federal, en la medida que se encuentre fundado y ejercido dentro del alcance de sus facultades delegadas, prevalece sobre cualquier acción estatal sin importar que esa materia o función esté dentro de la competencia de los Estados.⁷⁷

VII. Conclusión

Con base en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia mencionadas en líneas anteriores, en las cuales se aplicó la doctrina del **dual federalism**, es posible obtener algunas conclusiones.

1. La distinción categórica que la Corte trazó con el propósito de diferenciar entre actividades comerciales interestatales e intraestatales, que incluyó una división tajante entre manufacturación y comercio, fue una interpretación que no estaba fundada en una realidad económica. Esa realidad económica mostraba, por un lado, que debido al desarrollo de una economía industrializada altamente interdependiente, los diversos negocios y empresas estaban obligados a organizarse sobre una base y de acuerdo con un programa nacional, de tal forma que sus actividades no se circunscribían tan sólo al territorio de un Estado sino que rebasaban su línea limitrofe y, por otro lado, que el proceso de producción estaba íntimamente ligado y de hecho dependiente del comercio a causa, entre otras cosas, del provisionamiento de materia prima y venta en los mercados.

La Suprema Corte de Justicia, a la luz de la doctrina del **dual federalism**, permitió la regulación federal en materia de comercio, siem-

⁷⁷ Corwin, Edward S., *The Commerce Power Versus States Rights*, pp. 12-13.

pre y cuando la Corte misma estimase que la actividad intraestatal en cuestión tuviese un efecto **directo** en el comercio interestatal, es decir, a **contrario sensu**, que si la Corte encontraba que la actividad en cuestión era meramente local en su alcance y su efecto en el comercio interestatal o con otras naciones era meramente **indirecto** o **incidental**, entonces el poder federal estaba excluido y la regulación local era la que prevalecía.

La distinción entre efectos **directos** o **indirectos** sobre el comercio se apartaba igualmente de la realidad económica. Asimismo, este criterio de distinción carecía de principios definidos y estaba sujeto a resultados ambivalentes. La interpretación de efectos **directos** e **indirectos** permitía la apreciación meramente subjetiva de cada uno de los jueces, los que no seguían principios claramente definidos y consistentes, o bien aplicaban criterios apartados de los intereses económicos de toda la nación.

Quizá el efecto más pernicioso de la doctrina del **dual federalism** recayó sobre el principio de la supremacía federal. Previamente el juez Marshall había sostenido en los juicios **McCulloch v. Maryland** y **Gibbons v. Ogden**, que el gobierno federal era supremo dentro de su propia esfera, es decir, que los poderes enumerados del Congreso le habían sido delegados plenamente y debían ser ejercidos como si ellos perteneciesen a un solo gobierno. Esta interpretación significaba que el Congreso estaba facultado para actuar en áreas de autoridad ordinariamente reservada a los estados cuando así fuese necesario, con el objeto de controlar materias que afectasen un interés nacional. De esta forma, los poderes del Congreso eran supremos en la esfera federal y los poderes de los Estados tenían aplicación en tanto que no afectasen o interviniesen en áreas de interés nacional. Sin embargo, la tajante diferencia entre producción y comercio, así como la distinción entre efectos **directos** e **indirectos**, obstaculizaron seriamente el poder del gobierno federal para regular en forma efectiva el comercio interestatal y establecer controles nacionales uniformes. Este hecho ocurrió simultáneamente con la incompetencia de los Estados actuando individualmente para regular empresas e industrias organizadas sobre una escala nacional.

En síntesis, la aplicación de la doctrina del **dual federalism** produjo un vacío de poder que no era cubierto ni por los Estados actuando individualmente ni por el poder federal, lo que impidió resolver muchos de los problemas económicos que afectaban a la nación.

2. La interpretación del juez Marshall en **Gibbons v. Ogden** señaló que el poder federal en materia de comercio era el poder para establecer las reglas a través de las cuales el comercio debía ser gobernado,

asimismo apuntó que este poder federal era pleno en sí mismo y que no reconocía limitación alguna salvo las prescritas en la misma constitución. Más aún, según Marshall, el poder federal en materia de comercio fue delegado al Congreso para que fuese ejercido por un solo gobierno, es decir, por el gobierno de la nación. Esta interpretación fue afirmada en teoría y práctica a partir de 1947.

La expansión constitucional del poder federal en los Estados Unidos, particularmente a partir de 1937, contiene un factor fundamental: el abandono de la teoría del **dual federalism** por un nuevo criterio interpretativo de la Corte a través del cual se autoriza al gobierno federal a ejercer no tan sólo las facultades que le otorga la constitución, sino que también aquellos poderes incidentales necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Con base en la facultad en materia de comercio, el poder federal ha podido regular innumerables aspectos de la vida económica de los Estados Unidos. De esta forma ha podido ejercer un control sobre actividades o empresas que afectan al comercio interestatal o con otras naciones, sin importar lo local que pueda ser esa actividad, lo remota o indirecta que ella pueda ser, o qué tan pequeña o insignificante sea. Asimismo, el poder federal ha sido autorizado para regular sobre intangibles —i.e. contratos de seguros—.

Más aún, la Corte no sólo ha autorizado al Congreso para legislar en materias que son totalmente económicas en su naturaleza, sino que fundándose en la cláusula sobre comercio, ha elaborado esquemas legislativos dirigidos a prevenir discriminación racial, prostitución* y juego de azar.* El único requisito constitucional para actuar en estos campos ha sido el mostrar que existe una conexión entre la actividad que se pretende regular y el comercio entre dos Estados.

3. Los únicos preceptos constitucionales con base en los cuales la Suprema Corte de Justicia puede limitar el poder federal en el área de comercio, son aquellos que establezcan ciertos derechos y libertades individuales, es decir, los contenidos en las Enmiendas constitucionales Primera o Novena —**Bill of Rights**—, y las prohibiciones establecidas en el artículo I, sección 9, es decir, el impedimento constitucional para expedir decretos extinguiendo derechos civiles —**U.S. v. Brown**—,⁴⁰ así como leyes **ex post facto**.

La Décima Enmienda constitucional dejó de ser una barrera al ejercicio de las facultades enumeradas del poder federal a partir de

* *Hoke v. U.S.* 227 U.S. 308 (1913).

* *Champion v. Ames.* 188 U.S. 321 (1903).

⁴⁰ *U.S. v. Brown.* 381 U.S. 437. 14 L.Ed. 2d. 484. 85 S.Ct. 1707 (1965).

la decisión de la Corte en el juicio **U.S. v. Darby**. En ese juicio el juez Stone sostuvo que la Décima Enmienda establecía tan sólo que todo lo que no se hubiese delegado a la federación era facultad de los Estados y de esta forma, por tanto, reafirmó la tesis del juez Marshall sostenida en **McCulloch v. Maryland** en el sentido de que el gobierno de la Unión, aun cuando limitado en sus poderes, es supremo dentro de su esfera de acción.

4. Del juicio **Maryland v. Wirtz** puede extraerse una conclusión relevante. Ella es la forma en que la Suprema Corte ha interpretado la fuerza y alcance del poder federal en materia de comercio, a pesar de las limitaciones que puedan ofrecer los Estados. Por otro lado, el razonamiento del juez Harlan fue una prueba más de cómo la Corte ha rechazado la doctrina del **dual federalism** y reafirmado que el poder federal, actuando dentro de sus facultades delegadas, prevalece sobre los intereses de los Estados. Previamente el profesor Corwin había señalado que a través de una interpretación lógica de los principios constitucionales era claro que los poderes reservados a los Estados no constituían una limitación independiente sobre los poderes delegados al gobierno nacional. Más aún, de acuerdo con los términos de la Décima Enmienda constitucional, si un poder es delegado por la constitución en el poder federal, entonces éste no está reservado a los Estados. Asimismo, a través de la cláusula de supremacía, un acto del Congreso promulgado con base en alguno de los poderes delegados a la federación es supremo sobre cualquier ley estatal con la cual se encuentre en conflicto, y este principio se aplica sin excepción alguna.⁴¹

5. Sin embargo, la Corte en su decisión en **National League of Cities v. Usery** anuló su decisión en **Maryland v. Wirtz**. El criterio sostenido por una breve mayoría en el primero de estos juicios invita a meditar sobre una posible readopción por la Corte de la doctrina del **dual federalism**. Por otro lado, el criterio de la breve mayoría podría dar surgimiento al principio que limitase el ejercicio del Congreso de su facultad en materia de comercio cuando esta facultad interfiriese con funciones gubernamentales de los Estados.

La decisión en **National League of Cities v. Usery** está basada en una analogía impropia de la facultad en materia de comercio con la inmunidad fiscal intergubernamental. De esta forma olvida la distinta naturaleza de esas facultades.

⁴¹ Corwin, Edward S., *op. cit.*, pp. 255-256.

Por otro lado, en este reciente juicio existen indicios que señalan que en una próxima decisión, el criterio de la mayoría pueda cambiar.⁴²

6. El aumento de regulaciones federales en áreas económicas a partir del **New Deal** ha provocado críticas diversas en el sentido de que se ha creado un gobierno de tal forma centralizado que con ello se ha desplazado a los Estados de sus facultades regulatorias. Sin embargo, en contra de ese argumento, es necesario recordar que la expansión del poder federal ha sido primordialmente en áreas que no habían sido reguladas con anticipación por los Estados, o bien, en campos donde los estados no hubieran podido intervenir con eficacia. De esta forma, los más importantes aspectos de las regulaciones y políticas federales económicas están dirigidas al control de la inflación y del desempleo, las cuales son materias que serían extremadamente difícil o imposible de controlar por los estados actuando independientemente y sin la aplicación de políticas nacionales.

7. El conjunto de juicios que se han analizado en este ensayo muestran que a partir del **New Deal** la Suprema Corte de Justicia abandonó la filosofía económica del *laissez-faire*, en donde el Estado está al margen de cualquier intervención en las empresas o industrias y, por el contrario, fue permitiendo la participación del Estado en innumerables áreas que afectasen la vida económica de la nación —i.e. programas para prevenir inflación y desempleo—.

La intervención del poder federal en diversas actividades y empresas, aun aquéllas controladas por un Estado con el objeto, entre otros, de evitar desbalances y desigualdades que a su vez pusieran en riesgo el desarrollo económico de los Estados Unidos —i.e. medidas dirigidas a uniformar salarios y horarios de trabajo—, demuestra y confirma una vez más la importancia y necesidad de la intervención del Estado en la regulación y planeación económica de un país. Asimismo, las decisiones de la Corte favoreciendo la intervención del poder federal en diversas áreas de carácter económico no significan un factor que ponga en riesgo la sobrevivencia del sistema federal norteamericano.

8. La planeación económica implica, sin duda alguna, la **centralización** de medidas con el propósito de elaborar y aplicar políticas generales y uniformes en todo el país. Esa **centralización**, dada la naturaleza del sistema federal y sus mecanismos de balance de poderes, excluye la **concentración** del ejercicio del poder libre de control.

⁴² En *National League of Cities v. Usery* la breve mayoría de la Corte estuvo integrada por los jueces Burger, Stewart, Powell y Blackmun. Este último incluso señaló que posiblemente había mal interpretado la opinión de la Corte. Confrontar esta observación en p. 2476.

La magnitud de los problemas económicos actuales impide que ellos sean resueltos tan sólo por autoridades locales, y mucho menos por empresas privadas, actuando aisladamente y en diversas direcciones.⁴³ Por tanto, la respuesta lógica y necesaria a esos problemas parece ser la intervención del poder federal planificando y coordinando políticas económicas en un nivel nacional.

La regulación de diversas y numerosas actividades económicas por el poder federal en los Estados Unidos es un ejemplo más de la necesidad de la intervención del Estado en la economía de un país y de la viabilidad de la planeación económica dentro de un sistema federal.

Estos hechos son importantes como fundamento para refutar las palabras del profesor Loewenstein quien ha sostenido que la planeación económica es el **D.D.T.** del sistema federal.⁴⁴

José Luis STEIN VELASCO

⁴³ Wheare, K.C., *op. cit.*, p. 73.

⁴⁴ Karl, Loewenstein. *Constitutions and Constitutional Trends since World War II*, Arnold Zurcher (ed.), New York University Press, 1955, p. 212.