

teger y fomentar los productos y la industria del país, para sostener la agricultura, el comercio y las manufacturas; algunas veces, las contribuciones son represalias para combatir monopolios extranjeros, ó para asegurar el monopolio al Gobierno, ó para prohibir ciertos artículos de consumo perjudiciales, etc.

Si pues el poder general de establecer contribuciones puede aplicarse y se aplica, en efecto, en las prácticas ordinarias de los gobiernos, á todos estos diferentes objetos, ya separada ó ya conjuntamente, ¿sobre qué base reposa la argumentacion que lo limita á un solo objeto con exclusion de los demás? ¿Quién puede pretender que porque el aumento de la renta pública es uno de estos objetos, deba ser el único? ¿Quién sostiene que su interpretacion es la única verdadera, porque está conforme con su propia teoría, y rechaza por esto la de aquellos que adoptan una teoría diferente? Si este poder es general en sus términos, ¿no es un abuso del raciocinio sostener que ese poder es particular y sustituir otras palabras á aquellas de que se ha servido la Constitucion? Tal interpretacion, que seria rechazada con respecto á toda convencion en general, ¿podria ser admitida cuando se trata de constituciones de Gobierno, fundadas sobre los derechos, los deberes y las exigencias de las naciones, sobre todo, cuando estas constituciones tienen en vista las variadas circunstancias que necesariamente exigen aplicaciones igualmente diferentes de los poderes constitucionales?

La otra cuestion es saber si el Congreso tiene el poder de aplicar los fondos obtenidos por contribuciones ó de otra manera, á otros objetos que aquellos mencionados en la cláusula en que se encuentran estas palabras: "ob-

tenido por contribucion ó de otro modo," porque puede haber y hay, en efecto, otras fuentes de rentas que las resultantes de los impuestos; por ejemplo, las multas, confiscaciones, ventas de tierras públicas, intereses ó dividendos sobre los fondos públicos, capturas y presas en tiempo de guerra y otros beneficios procedentes de transacciones hechas por el Gobierno. Así, se pueden traer todas las partes de la argumentacion á la que trata de los fondos procedentes del impuesto.

El razonamiento en que se apoya la opinion que niega al Congreso el derecho de aplicar los fondos á objetos que estén fuera de los poderes trazados por la cláusula constitucional, reposa, como lo hemos visto ya, sobre una simple interpretacion gramatical. La controversia está agotada, y está admitido hoy que las expresiones "proveer á la defensa comun y al bien general" forman parte de los poderes para levantar contribuciones, y desde luego el Congreso tiene ciertamente el derecho de aplicar los fondos públicos á este doble objeto, cualquiera que sea, por otra parte, la fuente de que provienen estos fondos.

El argumento en favor del poder amplio se deriva de los términos mismos de la cláusula que, según la opinion de todos, se presta á esta interpretacion amplia, y de la naturaleza misma de ese poder, que hace esta interpretacion, no solo conveniente, sino indispensable para que el Gobierno pueda funcionar sin trabas; goza, además, de la adhesion de los hombres de Estado más importantes, que siempre la han entendido así, desde el origen de la Constitucion.

En cuanto á la práctica del Gobierno, está entera-

mente conforme con los principios que acabamos de establecer; el destino de los caudales públicos no ha sido jamás limitado por el Congreso á los casos que entran exclusivamente en los poderes mencionados por la Constitución, y siempre se les ha destinado con especialidad para fomentar las mejoras interiores, como los caminos, los canales, la navegacion, y otros objetos de carácter é importancia nacionales.

En algunos casos, el Congreso ha destinado fondos para socorrer á extranjeros y á ciudades afligidas por grandes desgracias; por ejemplo, el auxilio acordado á los refugiados de Santo Domingo en 1794, ó á los ciudadanos de Venezuela despues del temblor de tierra de 1812. Otro ejemplo de gastos hechos con un interes puramente local, es la prima acordada á la pesca del bacalao; prima que ha sido vivamente combatida en 1792 por razones sacadas de la Constitución, pero que ha sido mantenida por la legislacion de los Estados Unidos.

Para no tener que volver varias veces sobre la facultad de decretar contribuciones, hemos creído útil reunir en este capítulo las otras disposiciones que le conciernen y que están esparcidas en la Constitución. Primero: "no se impondrá la capitacion ni otra clase de contribucion directa, sino en proporcion al censo que deberá tomarse segun queda ántes establecido."

Esto comprende las contribuciones por cabeza (*Poll taxes*), y las contribuciones territoriales, como ya lo hemos dicho.

El objeto de esta cláusula fué garantir á los Estados del Sur contra el establecimiento de toda contribucion desproporcionada, y nivelar en lo posible las desigualda-

des del impuesto. Los Estados del Sur tienen una numerosa poblacion esclava, y por consecuencia, la capitacion, siendo uniforme, los recargaria con demasiado rigor. Es, por esta razon, que se ha adoptado una regla que exime de toda contribucion á las dos quintas partes de la poblacion esclava, y de esta manera se llega á equilibrar el impuesto que debe pésar sobre la poblacion blanca.

Con respecto á las contribuciones directas sobre la propiedad territorial, la dificultad de hacer una justa reparticion que proporcione los impuestos y los gastos de la Union, á la riqueza y á las facultades relativas de los Estados, habia sido considerada como un grave obstáculo en la época de la Confederacion. Entónces, la reparticion de las contribuciones debia ser hecha entre los Estados, segun el valor de las tierras federales conferidas á cada persona, siendo las construcciones y mejoras estimadas segun las reglas prescritas por el Congreso. Pero las reglas de esa tasacion eran tan complicadas y numerosas, que en Abril de 1783, el Congreso prescribió una reparticion basada sobre la poblacion, agregando al número de los blancos y de los otros ciudadanos y habitantes libres, las personas contratadas para servicio por un tiempo fijo y las tres quintas partes de *las demás personas*. Este sistema es precisamente el que ha sido admitido por la Constitución.

Los espíritus acostumbrados á meditar sobre las causas que producen y constituyen la riqueza de las nacio-

¹ Hemos dicho anteriormente que la Constitución, por una especie de pudor legislativo, empleaba esta perifrasis para designar á los esclavos.

nes, saben que no hay regla absoluta para determinar los diversos grados de esa riqueza. Ni el valor de las tierras, ni la población, á pesar de haberse propuesto sucesivamente como base para la repartición del impuesto, pueden ser consideradas como la verdadera medida de la riqueza. Si, en efecto, comparamos la riqueza de los Países Bajos con la de la Rusia, de la Alemania ó de la Francia, y al mismo tiempo comparamos el valor de las tierras y la población del territorio reducido del primero de estos países, con el valor de las tierras y la población esparcida sobre los vastos territorios de los otros, veriamos inmediatamente que no hay ninguna comparación posible entre los dos puntos y la riqueza relativa de esos países. Si se quiere establecer la misma comparación entre los Estados de América, se tendrá el mismo resultado; comparad, por ejemplo, la Virginia con el Massachussets, la Pensylvania con el Connecticut, Rhode-Island con el Ohio, y vereis la misma desproporción que señalamos. La riqueza de estos diferentes Estados, no estará en relación ni con la población, ni con el valor de las tierras.

La riqueza de las naciones depende de circunstancias muy variadas: la situación geográfica, el suelo, el clima, la naturaleza de las producciones, la forma de gobierno, el carácter de los ciudadanos, el estado del comercio, de las artes ó de la industria; todas estas causas y muchas otras todavía, producen diferencias en la riqueza relativa de los diversos países. Todo esto prueba que es imposible encontrar una medida comun que sirva para determinar las facultades de un país para sufragar los impuestos. La apreciación de la riqueza de un Estado, por equitativa é inteligente que se le suponga, presenta siempre errores

y desigualdades que son el origen de descontento y de controversia. Estas dificultades son en sí mismas suficientes para conmover los fundamentos de todo gobierno, cuando no se ha calculado con habilidad una regla que fije de una manera permanente la repartición del impuesto, y cuando al contrario, el modo de hacer esta repartición tiene que discutirse de nuevo en cada nueva contribución. Se puede afirmar, sin temor de ser contradicho, que un sistema de repartición fija y no de circunstancias, es indispensable para la tranquilidad pública. Si se considera la situación de los Estados americanos, con especialidad la de los Estados con esclavitud y entregados á la agricultura, se convendrá en que, el sistema adoptado por la Constitución, era tal vez el más justo que se pudiese imaginar.

La cláusula siguiente de la Constitución dice: "Ninguna contribución ni derecho será impuesto sobre artículos exportados de algun Estado; ninguna preferencia se dará por ningun reglamento de comercio á los puertos de un Estado sobre los de otro; ni estarán obligados los buques fletados de ó para un Estado, á abrir ó cerrar registro ni pagar derecho alguno en otro." El objeto evidente de estas disposiciones es quitar toda posibilidad de ejercer la facultad de crear impuestos y de reglamentar el comercio en perjuicio de ciertos Estados, favoreciendo á otros. Si el Congreso hubiera podido establecer derechos sobre las exportaciones de los Estados, esto habria injustamente herido y aun destruido la producción indígena é industrial de ese Estado, y la desigualdad de los efectos de tal contribución habria podido ser extrema. En algunos Estados, los recursos proce-

den de la exportacion de los productos de la agricultura; en otros Estados proceden de otras fuentes, como las pescas extranjeras, los trasportes y el comercio, en la acepcion general de la palabra. Entónces, el peso de esos impuestos se hallaria repartido de una manera muy desigual, y por eso se ha negado expresamente al Congreso el poder de intervenir en las materias de exportacion. Por otra parte, el Congreso habria podido, por medio de reglamentos comerciales ó fiscales, crear en provecho de los puertos de un Estado, ventajas locales, privilegios comerciales. Y tales preferencias serian siempre funestas, aun cuando se constituyesen indirectamente bajo la forma mitigada de un derecho de entrada ó de salida que no fuese uniforme en todos los puertos de la Union. Así, la última cláusula no le impide al Congreso establecer derechos de entrada y de salida sobre las importaciones en los puertos de la Union; pero le prohíbe hacerlo de un puerto á otro: en otros términos, esta cláusula prohíbe exigir un circuito forzoso en el viaje, como sucedia bajo el sistema colonial, con el objeto de poner trabas al comercio americano ántes de la revolucion. En aquella época, en efecto, ningun buque americano podia comerciar con el continente europeo, sin haber hecho un circuito para tomar su punto de partida de un puerto inglés.

Otro artículo de la Constitucion dice: "Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer contribuciones ni derechos sobre la importacion ó la exportacion, excepto los que fueren absolutamente necesarios para ejecutar sus leyes de inspeccion; y el líquido producto de todos los impuestos y derechos cargados por los Estados sobre la importacion ó la expor-

tacion, pertenecerá al tesoro de los Estados-Unidos, y todas esas leyes estarán sujetas á la revision y exámen del Congreso. Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer ningun derecho de tonelaje." Si era prudente y de buena política impedir al Gobierno nacional que gravase los Estados con contribuciones ilegales, era igualmente prudente impedir á los Estados el ejercicio de la facultad de crear contribuciones en perjuicio de los demás. Por esta prohibicion se evitan las querellas y las disensiones que habrian traído la perturbacion en los Estados y relajado los vínculos que los unen. Los Estados han conservado el derecho de hacer ejecutar sus leyes de inspeccion; pero este derecho está sometido á la revision del Congreso, de tal modo que los Estados hagan todos los reglamentos necesarios para su comercio interior, siempre que el interes general no sufra por ellos.

Las leyes de inspeccion no son, propiamente hablando, reglamentos comerciales, aun cuando puedan tener una grande influencia sobre el comercio. El objeto de las leyes de inspeccion es mejorar los productos del trabajo en el país, y hacerlos propios para la exportacion ó para el consumo interior. Estas leyes obran sobre la materia, ántes que ella se haga un artículo de comercio extranjero ó interno, y la disponen para este objeto. Forman una parte de la extensa y variada legislacion que rige á los Estados ó á los territorios; legislacion que no ha sido formalmente concedida á la autoridad federal.

Las leyes de inspeccion, las leyes de cuarentena, las leyes sanitarias, como todas aquellas relativas al comercio interior de un Estado ó á los caminos, son otras tantas partes

constitutivas de una legislación de un Estado, y se deducen de los poderes reservados á la soberanía del Estado. No se ha dado al Congreso ningun poder directo sobre estos objetos. En consecuencia, se han encontrado en la esfera de la soberanía de los Estados, aunque sometidos á la revision del Congreso, cuando se encuentran en contacto con las facultades de este último. El poder de establecer los derechos sobre las importaciones ó sobre las exportaciones, el de establecer un derecho de tonelaje, forman, sin duda, una parte del poder de crear impuestos, pero pueden tambien ser considerados como reglamentos de comercio.

Hasta estos últimos tiempos ninguna dificultad habia surgido con motivo de las prohibiciones contenidas en esa cláusula de la Constitución. El Congreso habia reconocido las leyes de inspección de los Estados, y habia exigido su observancia á los funcionarios fiscales de los Estados-Unidos. En el año 1821, el Estado de Maryland dió una ley, segun la que, todos los que traian artículos extranjeros en fardos ó en barricas, etc., y todos los que vendian los mismos artículos por mayor, es decir, en fardos ó en barricas, etc., no podrian ponerlos en venta sin sacar una licencia por la cual debian pagar cincuenta dollars bajo pena de multa. La cuestion empezó entónces por saber si aquel acto violaba la Constitución de los Estados-Unidos, y especialmente la cláusula prohibitiva que examinamos. Después de solemnes debates, la corte suprema declaró la medida inconstitucional.

Como los Estados tienen en concurrencia con el Gobierno nacional, el poder de crear impuestos, exceptuando las restricciones determinadas por la Constitución, se han sus-

citado numerosas cuestiones sobre la naturaleza y la extension del poder de crear impuestos, que pertenece á los Estados.

En 1818, el Estado de Maryland dió una ley estableciendo un impuesto sobre todos los bancos y las sucursales que no fuesen autorizados por la Legislatura de aquel Estado. Inmediatamente se agitó la cuestion, de saber si un Estado tenia el derecho de imponer una contribucion á la sucursal del banco de los Estados-Unidos, que estaba establecida en aquel Estado. Los debates ante la corte suprema fueron animadísimos, y la corte decidió que tal contribucion era ilegal, en cuanto al banco federal.

Se ha agitado además la cuestion de saber si un Estado podia, segun la Constitución, someter al impuesto el capital de un empréstito hecho por los Estados-Unidos, y la corte suprema se decidió tambien por la negativa.

Es conveniente observar que, todas estas decisiones de la corte suprema versan sobre este punto: que los Estados no pueden tener la facultad de someter á un impuesto local un acto emanado del Gobierno federal; por ejemplo, los títulos emitidos por empréstito público, porque debilitarian así los medios empleados por el Gobierno en el ejercicio de sus poderes constitucionales; pero se ha reconocido que, pueden gravar los bancos y demás corporaciones instituidas bajo su autoridad, á ménos que no hayan renunciado á este derecho en sus cartas de incorporacion. Agreguemos que, el Congreso puede sin duda alguna gravar los bancos de los Estados, porque esto entra evidentemente en la facultad de crear contribuciones dadas al Gobierno general. Cuando el Congreso establece un im-

puesto sobre las corporaciones, en los Estados, el impuesto pesa sobre los constituyentes mismos, y debe ser uniforme; pero cuando un Estado impone contribuciones á una institucion establecida por el Congreso, lo hace sobre un acto de autoridad superior é independiente, que no está representada en la legislatura del Estado.

CAPITULO XVI
PODER PARA CELEBRAR EMPRESTITOS Y PARA REGLAMENTAR
EL COMERCIO.

La facultad de celebrar empréstitos es necesaria para asegurar la supremacia del Gobierno nacional.—Sentido constitucional de las palabras: reglamentar el comercio, y especialmente de la palabra: comercio.—Primero, comercio con las naciones extranjeras; segundo, comercio entre los Estados de la Union; tercero, comercio con las tribus indias.—¿Esta facultad es exclusiva?—A qué objeto se aplica: primero, con relacion á los Estados de la Union?—Segundo, con relacion á las naciones extranjeras?—Este poder puede ejercerse para proteger las manufacturas?—Cuál es la naturaleza y la extension del poder de reglamentar el comercio con las tribus indias?

Volvamos al exámen de los poderes del Congreso, segun el órden de la Constitucion. El Congreso tiene el derecho de contraer empréstitos sobre el crédito de los Estados- Unidos. Este poder nos parece inherente á la soberanía, é indispensable para la existencia de un gobierno nacional. Bajo la Confederacion se le habia acordado expresamente; se ha hecho además observar con razon, que este poder está íntimamente ligado al de crear impuestos y al deber de proteccion que tiene todo Gobierno nacional. Ordinariamente, en tiempo de paz, no se presenta la