

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

necesidad de buscar anticipos sobre las rentas del Estado; sin embargo, como la experiencia nos enseña que un solo año de guerra, puede absorber las rentas de diez años de tranquilidad, la existencia de una deuda pública nos parece inevitable. El modo ménos oneroso de contraer una deuda, es la vía del empréstito; tanto más cuanto que en los tiempos de guerra los derechos sobre las importaciones están sujetos á una grande disminucion, y que en estos casos el aumento del impuesto para llenar la diferencia, seria opresivo y ruinoso para los intereses agrícolas del país. Pueden presentarse circunstancias en tiempo de paz, que hagan tambien del empréstito el medio más fácil y más económico de satisfacer un gasto imprevisto ó de dominar un peligro inminente. El Gobierno de los Estados Unidos ha recurrido varias veces á este medio en tiempo de paz: se puede citar como un ejemplo notable, el empréstito suscrito para el pago de la adquisicion de la Luisiana. El poder de contraer empréstitos acordado al Congreso, no está sometido en manera alguna á la revision de los Estados; porque la concesion de ese poder es incompatible con cualquiera otro poder restrictivo, y la declaracion de soberanía hecha en la Constitucion, indica suficientemente que no hay límites para ejercerla.

La misma cláusula da al Congreso la facultad de reglamentar el comercio de los Estados entre sí, ó con las naciones extranjeras, ó con las tribus indias.

Este poder faltaba á la Confederacion, y hemos visto ya que era uno de sus más grandes defectos, una de las faltas que han debido causar su caída y el establecimiento de la Constitucion actual. Este poder es esencial para la prosperidad de la Union; sin él, el Gobierno no sería

realmente nacional, y caería muy pronto en el descrédito y en la impotencia.

Los americanos no han olvidado cuán oprimido estaba su comercio ántes de la Constitucion; estaba reglamentado por las naciones extranjeras en el sentido de sus intereses especiales, y nuestros esfuerzos divididos eran impotentes, por la falta de unidad, para contrabalancear sus medidas restrictivas. El Congreso tenia, sin embargo, el poder de hacer tratados, pero la debilidad del Gobierno federal se habia aumentado á punto de hacer ese poder casi inútil. Los hombres que conocen el peligro de una situacion semejante y que comprenden la influencia del comercio sobre la prosperidad de las naciones, deben tambien comprender la necesidad de confiar al Gobierno nacional un poder de exámen sobre este asunto importante. No es de extrañar, pues, que haya sido extendido lo bastante para aplicarse al comercio de los Estados entre sí y con los países extranjeros.

I Vamos á presentar aquí en pocas palabras el resumen de las garantías dadas al comercio por el Gobierno de los Estados Unidos.

I

Proteccion al comercio.

1º El comercio y la industria en el interior, de cada Estado de la Union, son protegidos y fomentados por el poder legislativo de cada Estado en particular, con las excepciones siguientes, que son del resorte de la Union.

Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, establecer impuestos ni derechos sobre las importaciones ó exportaciones, á excepcion de lo que sea necesario para las leyes de inspeccion, etc. (art. 1º seccion X, § 2.)

Esta cláusula de la Constitución da margen á varias cuestiones importantes: 1.^a ¿Cuál es el sentido natural de los términos? 2.^a ¿Hasta qué punto el poder del Congreso excluye el de los Estados? 3.^a ¿Para qué objetos puede emplearse constitucionalmente este poder? 4.^a ¿Cuál

Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, crear ningun derecho de tonelaje.

2.^o Con respecto al comercio entre los Estados de la Union con las naciones extranjeras ó las tribus indias, son del resorte del Congreso los reglamentos de la materia, ménos las excepciones especificadas en el § 5 de la seccion X del art. 1.^o

3.^o El Congreso tiene tambien solo el poder de fomentar el progreso de las ciencias y de las artes útiles, asegurando por períodos limitados á los autores y á los inventores, el derecho exclusivo de sus escritos y descubrimientos. (Véase el cap. XX.)

4.^o La administracion del comercio, en cuanto á las relaciones comerciales con las naciones extranjeras y las tribus indias, en cuanto á las concesiones de patentes de invencion y derecho de autor, es una de las más importantes atribuciones del Secretario de Estado para los negocios extranjeros. La parte concerniente al comercio entre los diferentes Estados de la Union, la pesca, la navegacion sobre los rios y agos, etc., es del resorte del Secretario del tesoro.

II

Jurisdicción comercial.

No existen tribunales de comercio en la Union. Los pleitos mercantiles y marítimos, en general, son en primera instancia del resorte de los tribunales ordinarios instituidos en los diferentes Estados, con excepcion de: 1.^o los casos en que en las causas marítimas civiles como salarios de gentes de mar, contratos hipotecarios de buques, salvamentos de naufragios, etc., la accion es intentada *in-rem*, es decir, contra el buque ó las mercancías; la jurisdiccion, en este caso, pertenece al tribunal federal del distrito. Cuando al contrario, la accion es intentada *in-personam*, es decir, contra el propietario del buque ó de

es la verdadera naturaleza y la extension del poder de reglamentar el comercio con las tribus indias?

Sentido constitucional de las palabras: *reglamentar el comercio*.—Como la Constitución no contiene sino una enumeracion de poderes sin su definicion, es necesario

las mercaderías, la jurisdiccion ordinaria del Estado en que se inicia la causa, concurre con la del tribunal federal.

2.^o En todos los casos de confiscacion de buques ó mercaderías pertenecientes á ciudadanos de la Union ó á extranjeros, en virtud de las leyes fiscales de la Union, la jurisdiccion pertenece á la justicia federal del distrito.

3.^o En los casos en que por las leyes federales corresponde especialmente la jurisdiccion al tribunal federal del circuito, como las patentes de invencion, derechos de autor, etc.

4.^o En los casos en que un ciudadano de un Estado de la Union intenta una accion contra otro ciudadano de otro Estado de la Union, excediendo de quinientos dollars el valor en cuestion, la jurisdiccion corresponde al tribunal federal del circuito. (Véase en lo que concierne á las vías de apelacion, el capítulo LL de la organizacion judicial. Véase, tambien, para la jurisdiccion en materia de presas, el capítulo XXII.)

III

Legislacion comercial y marítima.

Los Estados-Unidos no poseen ningun código de leyes comerciales ó marítimas que sea obligatorio para todos los Estados particulares de la Union. La justicia se administra en la Union, segun las leyes federales y segun las de cada una de las soberanías particulares.

Los elementos de la legislacion comercial son: 1.^o La ley *no escrita* ó consuetudinaria, compuesta de ciertas partes de la ley comun de Inglaterra introducidas en las épocas sucesivas de la colonizacion de los países que en 1776 se constituyeron en República de los Estados-Unidos.

2.^o Los *Estatutos*, por los cuales cada uno de los Estados particula-

determinar la significacion de las palabras para precisar la extension de la facultad. El Congreso tiene el derecho de *reglamentar el comercio*, es decir, el derecho de prescribir las reglas que han de regirle. Pero el comercio debe limitarse al tráfico, á la compra y la venta, ó al cambio de los productos? ¿Debe comprender la navegacion y la libertad de comercio con los demás países? La primera interpretacion daria á un término general uno solo de sus significados; la segunda dejaría á la expresion general toda su amplitud. Cuando una expresion es general debe aplicarse á todos los objetos que exprese, á ménos de inconvenientes ó de cláusulas incompatibles con esta amplia interpretacion, y en este caso nada justificaria semejante restriccion. Sin duda el comercio es el tráfico; pero, ¿no es más que eso? Es tambien la libertad:

res modifica ó completa la ley no escrita, por medio de disposiciones especiales, emanadas del poder legislativo de los Estados.

3º Los *actos legislativos* emanados del Congreso, en virtud del poder legislativo nacional.

4º Las colecciones de las sentencias de los diferentes tribunales de Inglaterra *Books of reports*, y los tratados de jurisprudencia inglesa que forman una especie de derecho subsidiario, sin fuerza legal obligatoria, pero que los legistas citan como razon escrita.

Segun la naturaleza de los casos, juzgan cada uno en su resorte los tribunales de cada Estado, lo mismo que los tribunales federales, formando su jurisprudencia de las cuatro fuentes que dejamos indicadas.

Las causas marítimas se juzgan segun los precedentes del tribunal del Almirantazgo de Inglaterra, recogidos en las colecciones de juicios publicadas en ambos países. Existe un gran número de ediciones de las principales obras sobre la jurisprudencia inglesa, acompañadas de notas que indican la aplicacion del texto á las particularidades de la Jurisprudencia americana.

el comercio comprende, pues, las relaciones marítimas de las naciones entre sí, y está por consiguiente sometido á las disposiciones prescritas para reglamentar el libre tráfico. Apénas se puede concebir un sistema de reglamentos comerciales internacionales, que no comprendiese al mismo tiempo las leyes sobre la navegacion, que guarda silencio sobre la admision de buques de diferentes naciones en los puertos de cada una de ellas, y que se limitase solamente á prescribir reglas para la operacion exclusiva de comprar y de vender.

Si la expresion *comercio*, no debe comprender la navegacion, el Gobierno de la Union no tiene entonces ningun poder directo sobre este ramo, y no puede hacer ley alguna para determinar lo que constituye un buque americano, ni para ordenar que la tripulacion sea americana. Este poder, sin embargo, ha sido ejercido desde el origen de nuestro Gobierno, con el consentimiento de todos los Estados, y se le ha considerado siempre como haciendo parte de los reglamentos comerciales. El poder sobre la navegacion y sobre la libertad comercial, fué uno de los principales motivos que hicieron á los pueblos de América adoptar su actual forma de Gobierno; es, pues, imposible que la Convencion no haya entendido que, todas estas cosas estaban contenidas en la expresion *comercio*. En efecto, interpretar un poder para hacerlo ineficaz, seria ir contra el fin que lo ha hecho admitir en la Constitucion; luego, no se puede dudar que la exclusion del derecho de reglamentar la navegacion y las relaciones comerciales, no nos hagan caer en los vicios más graves de la Confederacion, y no expongan la Union al sistema peligroso de la rivalidad de los Estados, y á las preferen-

cias opresivas de las naciones extranjeras, en favor de su propia marina.

Las relaciones comerciales en el interior y en el exterior, siempre han sido consideradas en la esfera del poder que nos ocupa. De otro modo, ¿cómo se podría defender la legalidad de nuestros sistemas de prohibición? ¿De qué otro origen podría venir el derecho de establecer los *embargos*, aun fuera de los tiempos de guerra? Este último derecho, sin embargo, ha sido siempre considerado como constitucional, aun en los tiempos de fermentación política. Si en una época de nuestra historia la declaración de *embargo*, en la forma de una ley perpétua, ha sido contestada como contraria á la Constitución, no fué porque no se considerase el embargo como un reglamento de comercio, sino porque un embargo perpétuo era un verdadero anodamiento de todo comercio. Así se puede afirmar que, en todo tiempo se han interpretado los términos de la Constitución comprendiendo el poder sobre la navegación, lo mismo que sobre el comercio, lo mismo que sobre el tráfico. Bajo el Gobierno colonial el parlamento inglés estableció como una doctrina incontestada que el Gobierno reglamentaba no solamente nuestro tráfico con las naciones extranjeras, sino nuestra marina en virtud del poder general de reglamentar el comercio.

1.º—*Comercio con las naciones extranjeras*.—La Constitución extiende este poder al comercio con las naciones extranjeras, al de los Estados entre sí ó con las tribus indias. Con respecto á las naciones extranjeras, es una cosa generalmente admitida que, los términos de la Constitución se aplican á toda especie de relaciones co-

merciales. Así es que, todas las relaciones mercantiles entre los Estados-Unidos y cualquier otro país, caen necesariamente bajo la acción de este poder. La palabra *comercio*, según la Constitución, es una unidad compleja, que encierra implícitamente cada una de sus partes; una vez admitida esta definición con respecto á las naciones extranjeras, evidentemente deberá aplicarse á todas las partes de la cláusula constitucional. En los términos siguientes: *entre los diferentes Estados*, la palabra *entre* indica necesariamente ciertas relaciones de estos diferentes Estados; el comercio no significa las relaciones comerciales de un Estado en su interior solamente, deteniéndose en las fronteras, sino más bien las relaciones comerciales de los Estados entre sí; la palabra *comercio* en esta acepción más general no se limita por consiguiente al comercio interior. A este respecto, los reglamentos comerciales son del resorte de los Estados.

2.º—*Comercio entre los Estados de la Union*.—El poder de reglamentar el comercio entre los Estados, es tan importante para los intereses de la Union, como el poder de reglamentar el comercio con las potencias extranjeras. El principal efecto de este poder es, impedir que el Estado que para sus importaciones ó sus exportaciones atraviesa otros Estados de la Union, quede sometido por este motivo al pago de algunos derechos de tránsito. Si cada Estado fuese libre de reglamentar á su voluntad el comercio con los otros Estados de la Union, no dejaría de encontrarse los medios de imponer derechos sobre las mercaderías importadas ó exportadas en su tránsito por cada Estado; derechos que recaerían sobre los exportadores ó sobre los consumidores.

La experiencia hecha durante la Confederacion, prueba de un modo positivo que, las cosas sucederian así, por el deseo de aumentar las rentas, y bajo la influencia de los intereses de localidad.

En efecto, hemos visto á los Estados léjos de proceder con unidad de accion, y como una sola nacion, respecto á los gobiernos extranjeros, aislarse los unos de los otros, y dejarse arrastrar á sistemas de trabas recíprocas, que servian á los intereses de los demás pueblos. Cuando un Estado imponia pesadas contribuciones sobre las mercaderías extranjeras y sobre los buques extranjeros, se veia al momento al Estado vecino, disminuir sus impuestos para atraer el comercio á sus puertos á fin de monopolizar los beneficios del transporte de las mercaderías á los otros Estados. Esta mezquina política no tardaba en ser imitada, y los Estados que sufrían traian obstáculos á las negociaciones mercantiles en general, y de este modo llegamos entónces á aquel malestar general cuya tendencia era destruir la Union. La historia de las demás naciones nos daría las mismas enseñanzas. En Suiza, donde el vínculo federativo es muy débil, se ha juzgado necesario establecer el principio de que cada canton se obligase á dejar pasar sin aumento de derecho las mercaderías que atravesaran su territorio, en direccion á los demás cantones. En otro tiempo, en Alemania, una ley del imperio prohibía á los príncipes soberanos someter las mercaderías á derechos de peaje sobre los rios ó los puentes, sin el consentimiento del emperador ó de la dieta. Es que, en verdad, sin la facultad de reglamentar el comercio interior, la de reglamentar el comercio extranjero seria ineficaz y casi ilusoria.

II.—*El poder del Congreso es exclusivo?*—Se ha investigado además si la facultad de reglamentar el comercio pertenece exclusivamente al poder federal. Despues de una deliberacion muy solemne, se ha decidido que esta facultad pertenece exclusivamente al Gobierno de los Estados-Unidos. El razonamiento en que se apoya esta doctrina, es en sustancia el siguiente: el poder de reglamentar el comercio, es en sus mismos términos, general é ilimitado. Un poder pleno y entero de reglamentar un objeto determinado, implica naturalmente un poder completo, y es evidente que no deja punto alguno fuera de él. La concesion del poder de reglamentar una cosa, excluye la accion de cualquier otro poder que pretendiera reglamentar ni aun una parte de esa cosa. En efecto, la accion de reglamentar indica un resultado entero, comprendiendo el derecho de mantener ó de modificar las cosas; élla produce un todo uniforme, y esa uniformidad seria igualmente perturbada por todo cambio en las cosas, mantenidas ó modificadas por el poder regulador.

El poder de reglamentar el comercio no es, como podria creerse, la misma cosa que el poder de establecer impuestos; este último admite el concurso del Congreso y de los Estados, mientras que el primero es exclusivo, como acabamos de decirlo. La diferencia resulta de la naturaleza misma de estos poderes. El poder de decretar impuestos acordado al Congreso, no es necesariamente incompatible con el que pertenece á los Estados. Cada uno de ellos puede establecer un impuesto sobre las mismas cosas, sin invadir el derecho del otro, porque, imponer contribuciones, es tomar pequeñas porciones de la masa de las riquezas, que son susceptibles de una division infinita. Estable-

ciendo un impuesto en el interes de un Estado, ese Estado no hace lo que el Congreso tendria el derecho de hacer, porque el poder del Congreso no se extiende á los objetos particulares á los Estados. Así, pues, al ejercer, cada gobierno su derecho para crear impuestos, no invade el derecho ajeno. Pero si al contrario, un Estado quiere reglamentar su comercio con las naciones extranjeras, ó con otros Estados de la Union, ejerce entónces un poder que no ha sido acordado sino al Congreso. No hay, pues, ninguna analogía entre la facultad de crear impuestos y la de reglamentar el comercio.

Además, no se encuentran en las otras cláusulas de la Constitucion, ni en los poderes reconocidos á los Estados, ninguna disposicion que suponga el derecho de estos últimos para reglamentar el comercio. La Constitucion prohíbe á los Estados establecer ningun impuesto ó derecho sobre las importaciones y exportaciones; no se debe deducir de aquí que puedan ejercer este poder de una manera diferente, bajo la forma de un reglamento de comercio. El establecimiento de semejantes derechos puede hacerse como reglamento comercial por los gobiernos que gozan de este último poder; pero la creacion de esos derechos tiene lugar más comunmente como una dependencia del poder de imposicion; poder que ha sido evidentemente acordado á los Estados. De suerte que, la prohibicion de que hablamos es una excepcion al poder reconocido á los Estados de establecer ciertos impuestos, y no es referente al poder de reglamentar el comercio. La Constitucion trata estos poderes como distintos y separados. Las mismas observaciones se aplican al derecho de tonelaje.

Reconocer á los Estados facultades sobre materias que tienen una cierta relacion con el comercio, no es debilitar el razonamiento que precede. La naturaleza de esos poderes es enteramente distinta del poder de reglamentar el comercio, y aun cuando algunas veces puedan emplearse los mismos medios para ejercer los unos y los otros, esto no prueba en manera alguna que ellos sean idénticos. Tales son por ejemplo las leyes de inspeccion, de sanidad, las que reglamentan los caminos, etc.; leyes todas que pueden ser promulgadas legítimamente por los Estados; como deduccion de sus poderes generales; con tal que, sin embargo, no se encuentre en conflicto con los poderes reservados al Congreso.

Siendo exclusivo el poder del Congreso, ningun Estado puede promulgar leyes creando impuestos sobre importaciones procedentes de los países extranjeros ó de los otros Estados de la Union; poco importa que el impuesto caiga sobre las mercancías importadas ó sobre la persona que ha hecho la importacion. En ambos casos seria una restriccion á la libertad del comercio, que no se ha dejado al arbitrio de los Estados. Como el poder del Congreso para reglamentar el comercio se extiende al interior de los Estados, el Congreso puede autorizar la venta de los artículos que el comercio ha introducido. El comercio no es otra cosa que el *intercourse*, y el tráfico es uno de sus principales elementos.

No se comprenderia que el poder de autorizar el tráfico dado al Congreso con toda la extension necesaria para su eficacia, viniese á cesar en los momentos mismos en que esa latitud era indispensable. ¿Para qué serviria el poder de autorizar la importacion, si no estuviese acom-