

CAPITULO XXVII

PODERES IMPLICITOS.—BANCO NACIONAL

Establecimiento del Banco en 1791.—Exposicion de las doctrinas contrarias al establecimiento de un Banco Nacional.—Exposicion de las razones favorables.

Una de las más importantes medidas que han suscitado cuestiones de derecho constitucional, es la acta constitutiva del Banco de los Estados-Unidos en 1791. Esta cuestion ha sido frecuentemente debatida despues, y aun cuando la medida haya sido aprobada en diferentes ocasiones por el Congreso, por el poder Ejecutivo, por el poder judicial y aun por la mayor parte de los Estados; sin embargo, todavía ahora se podría considerarla bajo el punto de vista constitucional, como si fuese enteramente nueva y no hubiese sido controvertida ántes.

Es imposible hoy considerar esta cuestion como una cuestion pendiente; de otra manera, la Constitucion permanecería siempre como un texto mal definido, sin atributos permanentes, sometido á los cambios de opinion y de doctrina y entregado á las pasiones de los partidos. Si la Constitucion fuese solamente lo que el Gobierno del día

deseara que fuese, si debiera revestir todas las formas que convinieran á las teorías y á las opiniones de los hombres políticos, á medida que se suceden en el manejo de los negocios, su verdadero valor seria difícil de determinar. No habria certeza, ni uniformidad, ni seguridad; soportaría variaciones infinitas, la experiencia del pasado no podría servir de guía, ni el porvenir tendría garantía alguna de estabilidad. Semejante estado de cosas seria el derrocamiento de las leyes y atraería sobre el país las desgracias que son siempre la consecuencia inevitable de la incertidumbre en las leyes fundamentales de un Gobierno.

Las razones contra la legalidad de un banco nacional, han sido suficientemente desenvueltas en las observaciones precedentes. Ellas giran en parte sobre la interpretacion demasiado estrecha del artículo que arregla los poderes implícitos *necesarios* y *convenientes* para la ejecucion de los poderes determinados del Congreso. El poder de establecer un banco, se decía, no está escrito en la Constitucion; además, todos los poderes determinados en ella pueden llevarse á ejecucion sin el concurso de un banco; de donde resulta que, no siendo necesario un banco, no está autorizado por la Constitucion. Está, sin embargo, demostrado que un banco daría gran facilidad para la percepcion de los impuestos. Si esto es exacto, preciso es confesar que la Constitucion no acuerda sino los medios necesarios y no los medios solamente *convenientes* para la ejecucion de los poderes determinados. Si en la apreciacion de los medios se acordase una mayor latitud, continuarían los adversarios, ella daría á los poderes determinados una extension demasiado considerable; pero entón-

ces se hace evidente que la Constitución acuerda al Congreso, solamente aquellos medios sin los cuales el poder sería ilusorio.

La utilidad de la medida no puede ser completamente desmentida. Se reconoce que los billetes de banco son valores de circulación más fácil que los mandatos sobre el tesoro. Pero se agrega que, una ligera diferencia en el grado de facilidad no puede constituir la necesidad á que se refiere la Constitución. Por otra parte, los bancos locales actualmente existentes, son aptos y perfectamente dispuestos para encargarse de los negocios del Gobierno; es claro entónces que no hay necesidad de tener un banco nacional.

Y aun cuando el establecimiento de un banco nacional ofreciese mayores facilidades en las relaciones, no se deduciría de esto que hubiese el derecho de establecerlo, ó que faltando ésta se trabase la marcha de los negocios públicos. ¿Se puede suponer que la Constitución haya entendido en favor de una utilidad tan pueril, acordar al Congreso el poder de infringir las más antiguas leyes de los Estados, como las leyes sobre *manos muertas, enajenacion, etc.*? Una necesidad inevitable solamente podría justificar semejante menosprecio de las leyes, que son, por decirlo así, las bases de todo nuestro sistema judicial.

Si el Congreso tuviese el derecho de crear una corporacion, podría crearla de todo género; no encontraría límite en parte alguna; aun podría establecer monopolios, porque la carta de que se trata es verdaderamente un monopolio.

Las razones con que se ha sostenido la legalidad del establecimiento de un banco nacional, pueden reasumirse

de la manera siguiente: los poderes confiados al Gobierno nacional son sin contradicción soberanos. No se puede contestar que el poder de crear una corporacion pertenece á la soberanía. Tales son tambien los otros poderes legislativos, porque el poder de hacer las leyes sobre todos los objetos, es un poder soberano. Si el Gobierno nacional no tiene la facultad de crear una corporacion, porque esto es ejercer un poder soberano, preciso sería decir tambien por los mismos motivos, que no podría ejercer ningun poder legislativo. Estas solas consideraciones deberían poner término á todas esas investigaciones abstractas, para saber si el Gobierno nacional tiene el poder de crear una corporacion, es decir, de dar á una ó varias personas una capacidad legal, perfectamente distinta de su capacidad natural; porque, si es un poder inherente á la soberanía, como ha sido ya reconocido, debe necesariamente pertenecer al Gobierno nacional en sus relaciones con los objetos que le son confiados. Una sola distincion nos parece admisible: siempre que la autoridad de un gobierno es absoluta, puede crear corporaciones para cualquier objeto; pero cuando esta misma autoridad es moderada y restringida á ciertos objetos, ésta no puede crear corporaciones sino para los casos previstos. No puede negarse que del mismo modo que se han acordado poderes expresos, han podido acordarse poderes implícitos. Se deduce que el poder de crear corporaciones puede ser implícito, como cualquier otro medio de ejecutar un poder determinado. La única cuestion es, saber si es en verdad un medio de ejecucion y si tiene algunas relaciones naturales con las atribuciones del Gobierno nacional. Así, el Congreso no podría crear una corporacion para vigilar la policía de la ciudad de

Filadelfia, por la sencilla razon de que no tiene el poder de reglamentar la policia de aquella ciudad. Pero si tuviese el poder de reglamentar la policia de aquella ciudad, podria sin duda alguna crear una corporacion con ese objeto.

Un error hay en los razonamientos sobre este asunto. Se ha querido representar una corporacion como un sér aparte é independiente, miéntras que una corporacion no es en realidad sino una capacidad legal, una calificacion, en una palabra, un medio para llegar á ciertos fines; y el poder de crearlo no es sino un poder implícito é incidental. Se establece una corporacion para administrar la caridad, pero no se dirigen á la caridad pública para fundar una corporacion. Nunca se ha construido una ciudad con el pensamiento único de tener una corporacion, sino que se han instituido corporaciones para facilitar los medios de gobierno. Así, una compañía mercantil se forma en el interes de un cierto ramo de comercio: la explotacion de un comercio es el verdadero objeto; la asociacion para reunir capitales no es más que el primer medio. Si esta asociacion se organiza en corporacion, es únicamente para facilitar y asegurar su influencia en la ejecucion de sus proyectos. No se usa jamás del poder de crear una corporacion, sino para llegar á un objeto determinado. No hay, pues, ni la sombra de una razon, en pretender que este poder no sea considerado como un poder accesorio de los poderes expresos y como un modo de asegurar su ejecucion.

Verdad es que, no encontramos entre los poderes enumerados, el de establecer un banco ni el de crear una corporacion; pero encontramos los poderes para crear y percibir los impuestos; hacer empréstitos, reglamentar el

comercio, declarar y hacer la guerra, y levantar y mantener fuerzas de tierra y de mar. Luego, si un banco es un medio conveniente para ejercer uno de estos poderes, fuerza es convenir en que está implícitamente acordado como los otros. Si este medio es *necesario y conveniente*, para asegurar la ejecucion de uno de ellos ¿se podria contestar á la autoridad el derecho de usarlo? Si se hubiera tenido la intencion de hacer un poder distinto é independiente que no tuviese relacion con los otros, entónces habria habido conveniencia en darlo en términos expresos, porque sin eso no existiria. Habia sido propuesto en la Convencion dar el poder de *acordar en general cartas de corporacion en los casos en que el bien público exigiera su creacion; y en fin, de acordar patentes de corporacion para los canales*, etc. Si una de estas proposiciones hubiera sido adoptada, habria habido conveniencia en acordar el poder en términos expresos. En cuanto á las dos primeras proposiciones, siendo ese poder general é ilimitado, habria sido mucho más amplio que ningun otro de los poderes determinados; y en cuanto á la última, el poder que hubiera resultado habria sido mucho más considerable que ningun otro poder *implícito*. Pero, el rechazar estas proposiciones no prueba que el Congreso no puede crear una corporacion, como poder subordinado á los otros poderes expresos; prueba solamente que no tiene el poder independiente de crear las corporaciones fuera de los poderes expresos.

Es claro que la Convencion no podia haber tenido la intencion de quitar al Gobierno, para todos los casos, la facultad de crear corporaciones. De otra manera, ¿cómo podria instituir los gobiernos locales, que no son otra cosa que corporaciones creadas por el Congreso? No se en-

cuentra en ninguna parte que el Congreso tenga un poder expreso para instituirlos; pero durante la Confederacion el Congreso consagró su establecimiento por la famosa ordenanza de 1787; y despues bajo la Constitucion, el Congreso, sin oposicion y con la aprobacion universal de la nacion, ha creado de tiempo en tiempo los gobiernos locales. El Congreso goza implicitamente de este poder, como necesario y conveniente para el ejercicio de un poder expreso, por el cual, el Gobierno general tiene el deber de reglamentar los gobiernos locales de los territorios de la Union. En la Convencion, dos proposiciones se hicieron y pasaron á comision, al mismo tiempo que dos proposiciones hechas anteriormente, y que tenian por objeto, la una acordar cartas para disponer de todas las tierras baldías de la Union, y la otra para establecer gobiernos provisorios en los nuevos territorios. Estas dos proposiciones tuvieron la misma suerte que las dos proposiciones relativas á las corporaciones. ¿Qué se pensaria de una argumentacion que tendiera á probar que el Congreso no tiene el poder de establecer gobiernos locales, por la razon de que estas dos proposiciones fueron abandonadas ó rechazadas en el seno de la Convencion?

No es por otra parte el único caso en que el Gobierno tenga el derecho de crear corporaciones. En el poder de aceptar una cesion de territorio para establecer el asiento del Gobierno y ejercer una legislacion exclusiva, está incontestablemente comprendida la facultad de erigir corporaciones, no solamente públicas sino particulares. Este poder ha sido constantemente ejercido, y no se ha pretendido jamás que fuese inconstitucional; ha podido ser ejercido como incidente en el poder legislativo general.

Es fácil de probar, hasta la evidencia, que el establecimiento de un banco nacional es una medida propia para asegurar el ejercicio de algunos de los poderes expresos y que una corporacion es el mejor medio para lograrlo. El establecimiento de un banco tiene ciertamente relacion, más ó ménos directa, con el poder de crear impuestos, contraer empréstitos, reglamentar el comercio entre los Estados, levantar y mantener tropas de tierra y de mar. Se podria agregar que un banco tiene muy grande influencia sobre la circulacion monetaria entre los Estados, que es uno de los medios de que los gobiernos se sirven ordinariamente en sus operaciones financieras, y actualmente no es posible desconocer que no existe ninguno más apropiado, más útil y más indispensable para las operaciones de hacienda de los Estados-Unidos. Estas razones son tan conocidas por todos los estadistas capaces é ilustrados, que seria perder el tiempo quererlo probar por una exposicion minuciosa é indicar todos los puntos en que esta medida toca á los diversos ramos de gobierno.

Si se admite que el Congreso pueda legalmente establecer un banco, debe poder conferirle las atribuciones que lo habiliten para las operaciones financieras. Sin duda hay el derecho de apropiarla á este fin, de la manera más conveniente. Nadie puede pretender que crear un capital, tener una caja, prestar dinero, emitir billetes de banco, recibir depósitos y tener empleados para el manejo de estos negocios, no sean atribuciones útiles y apropiadas al fin que se propone el banco. Estas facultades son generalmente acordadas á los bancos de los Estados, porque facilitan sus operaciones: pretender que un banco

existiese sin ellas, sería un contrasentido. ¿Qué autoridad si no es el Congreso podría determinar las atribuciones de un banco, desde el momento que todas son necesarias para hacerlo un instrumento útil? Nadie puede decir que tal ó cual disposicion en una carta pública, es inútil ó poco conveniente, desde el momento que todas tienden á un fin determinado. Quitado un banco, su comercio, sus negocios y su principio vital quedan destruidos. La forma subsistirá, pero el fondo no existirá ya más. Todas las atribuciones del banco están dispuestas de modo que puedan dar á sus operaciones financieras y á sus negocios la mayor eficacia.

En cuanto á la otra objecion de que el mismo fin podría alcanzarse por los bancos locales, basta observar que en ninguna parte de la Constitucion se encuentra el vestigio de que haya habido la intencion de colocar ninguno de los grandes poderes federales bajo la dependencia de los Estados y de sus instituciones. Los grandes poderes deben tener medios propios de asegurar su ejercicio, y sería singularmente extraño hacerlos depender de instituciones particulares. Si el Congreso tiene el derecho de emplear los bancos locales, de ahí se deduce que estando en libertad de elegir sus medios, pueda, de preferencia á los bancos locales, servirse de un banco nacional para el manejo de sus operaciones financieras. Probar que puede servirse de un medio, no es probar que le sea prohibido servirse legalmente de otro.

Los diferentes poderes del Gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial, han sido llamados varias veces á fallar sobre esta materia. Los Estados han dado su asentimiento, y la mayoría ha sostenido siempre al Gobierno.

Si la cuestion no está considerada como resuelta, no puede decirse que no lo será nunca. ¹

¹ La cuestion está, en efecto, decidida hoy, pero desgraciadamente en contra de la opinion tan sábia de M. de Story: el banco de los Estados-Unidos ha acabado por sucumbir bajo las violencias del espíritu de partido. Antes hemos recordado sumariamente la faz principal de esta lucha, y cómo el Presidente Jackson había cortado brusca-mente la discusion.