

CAPÍTULO III.

DE LAS DECLARACIONES JUDICIALES SOBRE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.

RESUMEN. Párrafo I. De la prelación que tienen los Estados Unidos en el cobro de sus créditos.—II. De la facultad del Congreso para crear bancos.—III. De la facultad de decretar contribuciones.—IV. Del dominio eminente sobre los terrenos de los indios.—V. De la fe que debe darse en cada Estado á los registros y procedimientos de los demás.—VI. De las facultades del Congreso sobre la milicia.—VII. De las facultades del Congreso para decretar mejoras materiales.

PASO á ocuparme de aquellos casos en que las facultades del Congreso han sido materia de las investigaciones judiciales *

I. De la prelación que tienen los Estados Unidos en el cobro de sus créditos.

El Congreso ha declarado por ley que en concurrencia con acreedores particulares, la federación debe ser preferida en el

* El Sr. Magistrado Story en sus "*Commentaries on the Constitution of the United States*" vol. I, p. 382, 442, expresó una opinion muy

pago de sus créditos cuando el deudor fuere insolvente ó hubiere fallecido, y se tratare de repartir sus bienes. La ley de 31 de Julio de 1789, sec. 21 limitaba esta preferencia á los créditos que se fundaban en responsivas por derechos aduanales, y lo mismo hizo la de 4 de Agosto de 1790, c. 35 sec. 45. La de 2 de Mayo de 1792 daba á los fiadores de esas responsivas que pagaban su importe la misma preferencia que tiene la federacion, y limitaba la insolvenca mencionada en la ley anterior, á los casos de cesion voluntaria, y secuestro de los bienes del deudor que se oculta ó ausenta. La ley de 3 de Marzo de 1797, c. 74 sec. 5, avanzó más y dió preferencia á la federacion en todos los casos que pudieran ocurrir, cualquiera que fuere el deudor ó la procedencia de la deuda, cuando aquel era insolvente, ó moria y no alcanzaban los bienes que dejaba para pagar sus deudas. Se declaró que habria lugar á la prelacion cuando el deudor hiciere cesion voluntaria de sus bienes, ó se hubiera procedido contra estos por la vía de asentamiento á causa de que el deudor se hubiera escondido ó ausentado, y por último, cuando judicialmente hubiere sido declarado en estado de ban-

razonable sobre las reglas de interpretar que son aplicables á la Constitucion. En este capítulo me he limitado á las exposiciones autorizadas, dadas por los tribunales de la federacion, y estoy enteramente de acuerdo con ese instruido comentador en que debemos ocurrir á la carta misma como á una "Constitucion de gobierno ordenada y establecida por el pueblo de los Estados Unidos." Ella suministra los medios esenciales para su interpretacion, y á ella acostumbraba ocurrir el finado Presidente de la Suprema Corte Mr. Marshall en sus luminosos y admirables dictámenes judiciales sobre la Constitucion, que nada dejan que desear en las materias que tratan. Tambien es verdad que "la fuente de interpretacion *colateral* mas intachable, es la que se deriva de las exposiciones prácticas del gobierno mismo, dadas por sus varios departamentos sobre cuestiones especiales, discutidas y resueltas por sus méritos intrínsecos. Estas por su misma naturaleza, tienen mucha analogía con las exposiciones judiciales, y les asiste la misma recomendacion, supuesto que emitidas previos alegatos formales, *pro re nata*, recaen sobre una duda originada en un litigio que se promueve, son dadas con perfecto conocimiento de su importancia y dificultad, á la faz de la nacion, con ánimo de que surtan sus efectos inmediatamente, sobre materia en que hay intereses enconrados, y por personas capaces de apreciar debidamente la fuerza de los argumentos, por su esquisito talento, su vasta instruccion y su profunda meditacion sobre el asunto" Story, Com. vol. I, pág. 392.

carota. La ley tiene aplicacion, y hay lugar por lo mismo á la preferencia cuando el deudor falleciere, sea que la deuda se hubiera contraido ántes ó despues de la publicacion de la misma ley, siempre que no hubiera mas que acreedores simples, sin ninguna hipoteca ó gravámen especial. La ley de 2 de Marzo de 1799, c. 128, sec. 65 dispone que en todos los casos precitados de insolvenca, ó cuando los bienes que tuvieren en su poder los albaceas testamentarios ó dativos ó los síndicos en su caso, no alcanzaren á pagar todas las deudas, debian ser preferidos los créditos de la federacion, procedentes de responsivas por derechos aduanales, subrogándose en lugar de aquellos los fiadores que pagaren dichas responsivas.

Estas son las leyes que dan la preferencia á la federacion sobre los demás acreedores en el cobro de sus créditos, y en el caso de "*Fisher versus Blight*" (2 *Cranch* 358) se sometió á la decision judicial el punto de si el Congreso habia tenido facultades constitucionales para expedirlas. Se cuestionaba sobre si la federacion, tenedora de una letra de cambio protestada y negociada en el curso ordinario del comercio, debia ser preferida á los acreedores simples, cuando el deudor comun habia resultado fallido. La Suprema Corte declaró que eran constitucionales las leyes que daban esa preferencia á la federacion, pues se fundaban en la facultad que en general tiene el Congreso de dictar todas aquellas disposiciones que sean necesarias ó conducentes para que el gobierno nacional pueda ejercer los poderes que la Constitucion le confiere. Como el objeto está en la órbita de las atribuciones legales del gobierno, queda reservado al Congreso la eleccion de los medios, pudiendo emplear todos los que fueran conducentes á su consecucion. Supuesto que el gobierno tiene que pagar las deudas de la Union, debe ser libre para emplear aquellos arbitrios que sean mas adecuados para llenar este compromiso. Tiene el derecho de hacer remisiones por medio de letras de cambio, ó de la manera que le parezca mas conveniente, tomando todas las precauciones que contribuyan á la seguridad de sus transacciones. Si se presentare el caso de que esta prelacion del gobierno general pugne con las disposiciones dictadas por los Estados sobre la preferencia en el cobro de sus propios créditos en su calidad de soberanos, nulificando las medidas que tienen derecho á

adoptar en circunstancias ordinarias, deberia considerarse como una consecuencia necesaria del carácter de supremacía que tienen las leyes de la Union, en todas las materias á que alcanza el poder legislativo de la misma.

En esa ejecutoria se fijó el principio de que la federacion podia abrogarse la prerogativa de ser preferida como acreedor en concurrencia con ciudadanos particulares ó con los Estados, cuando el deudor comun fuere insolvente ó estuviere en bancarota. Pero la Córte advirtió que las precitadas leyes no establecieron el derecho de retencion (*lien*) ni declararon que serian nulas las traslaciones de dominio, hechas de buena fé en el curso de los negocios. Solo establecieron la prelación, que ya era un principio adoptado por la costumbre con distintas modificaciones. La Corte reconoció la validez de esas traslaciones cuando se hubieren verificado ántes de que naciera el derecho de prelación del gobierno general.

"*The United States v. Hooe*" fué el segundo caso en que se presentó á la decision judicial la cuestion de preferencia. En él se sostuvo que ese derecho que tiene el fisco no cria un gravámen ó vínculo (*lien*) sobre los bienes de sus deudores, y que el simple carácter de acreedor no confiere á la federacion una hipoteca tácita sobre los bienes inmuebles de su deudor: que serian incalculables los males que resultarían de que naciera el derecho de prelación desde el momento en que se contrajera la deuda, cuando el deudor podia seguir haciendo negocios con el público: que ese derecho solo tiene lugar cuando el deudor siendo real y notoriamente insolvente, esto es, hallándose en la imposibilidad de pagar sus deudas, hace cesion de bienes, ó se procede á secuestrarlos: que si el deudor, procediendo de buena fé, hubiere transmitido parte de sus bienes á un acreedor, no con el fraudulento fin de eludir la ley, sino para satisfacer un crédito justo, aquella no tendría entonces aplicacion. En el caso precitado se trataba de un recaudador de rentas que habia hipotecado parte de sus bienes á favor de la persona que le sirvió de fiador en el empleo que desempeñaba, como una garantía por la fianza. La Suprema Corte resolvió, contra la pretension de los Estados Unidos, que la hipoteca era válida á pesar de que á la fecha de su otorgamiento el recaudador realmente no estaba en estado de poder pagar todas sus deudas, y que ade-

más el fiador sabia cuando la aceptó, que su fiado debia grandes cantidades á la federacion.

Posteriormente en el caso de "*Harrison v. Sterry*" (5 *Cranch*, 289), se resolvió que en la reparticion de bienes de un fallido, el crédito de la federacion debia ser preferido á los demás, no obstante de que se trataba de una deuda contraida por un extranjero, en país extranjero, habiéndose comprobado la existencia de aquella ante una comision de bancarota, (*Commission of Bankruptcy*), pues aunque generalmente hablando el contrato se rige por la ley del lugar en que se celebra, la prelación en el pago no forma parte del contrato. En el caso de "*Prince v. Bartlet*," (8 *Cranch* 431. S. P.) se fijó el principio de que para que los Estados Unidos tengan prelación, es necesario que la insolvencia sea legal y se manifieste por un acto notorio del deudor conforme á derecho. De esta manera, ya el público tiene una regla precisa y equitativa á que atenerse para saber cuando existe la peligrosa preferencia que en principio concede la ley á la federacion. La Córte resolvió que los bienes de un deudor insolvente, secuestrados á pedimento de un acreedor en Junio, no podian ser reclamados por el gobierno federal que fundaba su accion en una responsiva de pago de derechos aduanales, otorgada antes del secuestro, pero cuyo cumplimiento no llegó á pedirse judicialmente hasta el siguiente mes de Agosto. El acreedor particular en virtud del secuestro, habia adquirido ya una hipoteca tácita de que no podia ser desposeido en el juicio que entabló despues la federacion, pues la simple preferencia que ésta tiene, no podia destruir dicha hipoteca. La expresion "insolvencia" de que usan las leyes de 1790, 1797 y 1799 significa una insolvencia legal y el mero estado de insolvencia ó sea la imposibilidad del deudor para pagar todas sus deudas, no confiere el derecho de preferencia á la federacion, á no ser que concurra además la circunstancia de que aquel haga cesion voluntaria de todos sus bienes en favor de sus acreedores ó algun otro acto que pruebe que es insolvente segun las leyes. Pero si antes de que nazca la prelación, el deudor, procediendo de buena fé traspassa sus bienes á una tercera persona, los hipoteca por vía de garantía á un acreedor, ó son secuestrados en virtud de mandamiento judicial, ya salen de la posesion del deudor y no quedan afectos al crédito de la federacion.

Cuatro son por lo mismo los casos en que la federacion con el carácter de acreedor, tiene preferencia sobre los demas acreedores: 1.º Cuando muere el deudor no dejando bienes suficientes para cubrir sus deudas; 2.º Cuando estuviere en estado de bancarrota ó insolvencia legal demostrada por algun acto conforme á derecho; 3.º Cuando el insolvente haga cesion voluntaria de todos sus bienes para pagar sus deudas: y 4.º Cuando se ocultare ó ausentare, y sus bienes fueren secuestrados en virtud de una providencia judicial. Segun la mente del legislador tendría lugar la prelación solo cuando por la ley ó algun acto del deudor sus bienes fueren secuestrados en favor de los acreedores, y es conveniente que se interprete estrictamente y se defina con toda precision esta prerogativa que tiene el gobierno, porque menoscaba los derechos generales de los acreedores.

En el derecho romano el gobierno era un acreedor privilegiado que tenia prelación en el cobro de sus créditos, y la cesion de bienes estaba sujeta á ella. Esto mismo sucede generalmente conforme á todas las legislaciones modernas sobre bancarrota é insolvencia. En Inglaterra el crédito del rey tiene preferencia sobre el del súbdito, siempre que haya instaurado sus procedimientos ántes de que éste hubiera obtenido en juicio. (*Estatuto de Enrique VIII, c. 39*). En cuanto á la hipoteca tácita (*lien*) que tiene el gobierno de los Estados Unidos, en el caso de "*Harris v. Dennie*" (3 *Peters v. 8. 292*) se decidió que existe sobre los efectos importados por los derechos aduanales que causaren, cuando estos no estuvieren asegurados con alguna responsiva, y además que el mismo gobierno puede conservarlos en depósito hasta que se le paguen ó aseguren esos derechos, y mientras dure el depósito no tendrán validez los mandamientos de embargo obtenidos en los Estados; pero que no tiene una hipoteca tácita general sobre todos los efectos del importador por los derechos que tuviere que satisfacer en otras importaciones.

II. De la facultad del Congreso para crear Bancos Nacionales.

Otra de las facultades implícitas que tiene el Congreso es la de crear Bancos Nacionales, y ésta ha sido sometida á la in-

terpretacion de los tres poderes del Gobierno. En 1791, el secretario del Tesoro recomendaba la creacion de un banco nacional, juzgándola de suma importancia para la buena administracion de la hacienda federal y para algunas transacciones que se ligaban con la conservacion del crédito público; pero su proyecto tuvo oposicion en la Cámara de Representantes, porque segun se decia, no lo autorizaba la Constitucion. Los partidarios de esta idea sostenian que el Gobierno no podia ejercer mas facultades que las que la Constitucion especifica, y entre éstas no se encuentra la de crear un banco, ó si acaso, solo está comprendida de una manera implícita; y que el poder que tiene el Congreso de expedir las leyes que fueren necesarias y convenientes para el ejercicio de dichas facultades, debe ceñirse á la adopcion de las medidas absolutamente indispensables para obtener el fin, ó de aquellas que sean consecuencias naturales de las facultades expresas. En favor del proyecto se decia que todo gobierno tiene necesariamente no solo facultades expresas, sino tambien las que de ellas se derivan; que cuando se delega la facultad para hacer algo, se delega así mismo, como una consecuencia necesaria, la de adoptar los medios conocidos y que ordinariamente se emplean al efecto, y que un banco era un instrumento conocido y usual para ejercer algunas de las facultades expresas que tiene el Gobierno. El proyecto fué aprobado por las Cámaras del Congreso; pero en el gabinete del Ejecutivo todavía se volvió á tratar de su constitucionalidad con la misma destreza y calor. El secretario de Estado y el Procurador General de la Nacion opinaban que el Congreso habia traslimitado sus facultades, mientras que el secretario del Tesoro sostenia la opinion contraria. Fundaban sus respectivos pareceres en razonamientos que revelan el largo estudio que habian hecho de los principios fundamentales de la constitucion, y los sometieron al juicio del Presidente de la República. Contra la constitucionalidad del proyecto se argüia: que entre las facultades que expresamente concede la Constitucion, no se encuentra la de crear un banco, y que el dar un solo paso fuera de los límites señalados al poder del Congreso, nos conduciria al terreno de un poder indefinido é indefinible: que á pesar de que el Congreso podia expedir todas las leyes necesarias y conducentes á hacer efectivas las enunciadas faculta-

des, solo podia emplear los medios que fueran indispensables al efecto; esto es, aquellos sin los cuales la concesion de las facultades habria sido nugatoria, pero no los que eran simplemente convenientes, porque si se aceptaba la interpretacion de que el Congreso puede ejercer cualquiera facultad implícita por razones de mera conveniencia, ésta, en su amplitud abrazaria todas las facultades explícitas, que vendrian á quedar comprendidas bajo una sola expresion. En su defensa se sostenia que el poder concedido al gobierno es soberano por su misma naturaleza y lo autoriza para emplear todos los medios conducentes á su fin, siempre que no sean de los expresamente prohibidos, ó que pugnen con los fines esenciales de toda sociedad política: que á pesar de que el gobierno de los Estados Unidos es un gobierno de facultades específicas y limitadas y es soberano en la esfera de aquellos objetos que le son propios y de la mision que se le confió: que la facultad de crear corporaciones es una consecuencia del poder soberano, y por lo mismo la tiene incidentalmente el gobierno federal para fundar una corporacion, que como la del Banco, se relaciona con los objetos confiados á su administracion: que en la delegacion de facultades, las implícitas se delegan tan completamente como las explícitas, y que la facultad de erigir una corporacion puede entenderse conferida de un modo implícito lo mismo que la de adoptar cualquiera otro instrumento ó medio de ejercer las facultades expresamente concedidas: que en el presente caso el ejercicio de esa facultad por su misma naturaleza se enlaza con los fines para que fué instituido el gobierno, que, como soberano, tiene la facultad incidental de reglamentar, pudiendo adoptar los medios mas adecuados para ejercerla: que en la Constitucion, la palabra "*necessarios*" no debe restringirse á aquellos medios sin los cuales el poder se nulificaria, pues muchas veces significa lo que se há menester, lo que constituye un requisito, lo que es útil ó conducente, y que tal era el sentido en que la usaba la Constitucion: que la regla que se debe seguir para calificar la constitucionalidad de una medida, es la relacion que existe entre ella y el fin, y no su mayor ó menor necesidad ó utilidad; y últimamente que la infinita variedad é importancia de las exigencias nacionales, requerian necesariamente que el gobierno tuviera un poder discrecional muy ámplio para elegir y

aplicar los medios que creyere conducentes, y por lo mismo que era conveniente y aun indispensable, que ejerciera sus facultades segun los principios de una interpretacion extensiva.

El Presidente Washington hizo un exámen detenido y profundo de los argumentos de su gabinete. Al fin se convenció de que la Constitucion autorizaba la creacion de un banco nacional, y firmó la ley.

El año de 1819 esta misma cuestion se presentó á la Suprema Corte de los Estados Unidos en el caso de *M' Culloch v. The State of Maryland* [4, *Wheaton*, 316]. Se trataba de una contribucion impuesta por la legislatura del Estado de Maryland al banco nacional creado en 1816. Apesar de que ya habia sido resuelta la cuestion relativa á la facultad del Congreso, hasta donde podian resolverla las leyes de las Cámaras de 1791 y 1816, se creyó conveniente entonces volverla á discutir. El Presidente de la Suprema Corte que redactó la sentencia, dijo que apenas podia considerarse como cuestion discutible, puesto que el principio llevaba mucho tiempo de introducido, habia sido reconocido por muchas legislaturas sucesivamente, y habia sido aplicado por los tribunales como una ley de autoridad incuestionable; sin embargo reconocia, que solo á la Suprema Corte tocaba dar una solucion final á la cuestion, que envolvia algunos de los puntos mas importantes de la Constitucion.

Admitia que el gobierno de los Estados Unidos es un gobierno de facultades específicas; que no puede ejercer otras que las que le están expresamente concedidas; pero sostenia que á pesar de que es limitado en su poder, es supremo en la esfera de su accion. Es el gobierno del pueblo de los Estados Unidos, y de él dimana. Sus facultades fueron delegadas por todos, á todos representa y obra en nombre de todos. Cuando se ciñe á la órbita que le está trazada en sus disposiciones, éstas necesariamente deben ser obligatorias para todas las partes que forman dicho gobierno, pues éste fué el lenguaje expreso de la Constitucion al declarar que ella, y las disposiciones que de ella dimanaren serian la ley suprema de la tierra, exigiendo que todos los funcionarios de los gobiernos de los Estados juraran su fiel observancia. Nada se encuentra en la Constitucion que excluya las facultades derivadas ó implícitas. Los artículos de confederacion solo permitian al gobierno federal las facultades