

expresamente concedidas; pero la actual Constitucion suprimió la palabra *expresamente*, dejando que la cuestion de si una facultad determinada, habia sido concedida ó no, se resolviera por una interpretacion prudente de toda la carta. Ninguna Constitucion puede especificar detalladamente todas las subdivisiones de las facultades que confiere, ni los medios que deban adoptarse para ejercerlas, porque seria demasiado prolija. Su misma naturaleza exige que solo marque las generales y designe cuales son sus principales objetos, dejando que las facultades accesorias se deduzcan de la naturaleza de esos objetos. Al gobierno general quedaron confiadas las armas, el tesoro, las relaciones exteriores y una gran parte de la industria nacional; y un gobierno á quien se conceden facultades tan amplias, de cuyo buen uso depende esencialmente la felicidad y engrandecimiento de la nacion, debió concedérsele tambien la facultad de elegir los medios mas adecuados para ese mismo uso. No debemos creer denegada la eleccion de esos medios, sino solo cuando las palabras expresas de la Constitucion así lo requieran imperiosamente: la interpretacion contraria importaria hacer á los legisladores que la formaron la imputacion de que al conceder al gobierno amplias facultades para el bien público, tuvieron la mente de impedir su ejercicio, no concediéndole esa eleccion.

Las facultades concedidas al gobierno comprenden implícitamente los medios ordinarios para su ejercicio, y segun la sana razon é interpretacion, al gobierno debe tocar le eleccion de los que juzgue mas convenientes y adecuados para su objeto. Aunque la facultad de fundar una corporacion es propia de la soberanía en sí misma, sin embargo no es de las facultades principales, sustanciales é independientes, sino mas bien un medio de conseguir algun objeto; por ejemplo, la fundacion de un seminario no tiene por simple fin el instituir una corporacion, sino el de promover la educacion de la juventud. Jamás se ha usado de ella por lo que las corporaciones son en sí, sino siempre con relacion á otros objetos. No es mas que un medio ordinario para conseguir ciertos fines de utilidad pública. La Constitucion no dejó al simple razonamiento el derecho que tiene el Congreso de emplear los medios necesarios para ejercer las facultades de que está investido, sino que expresamente

lo autorizó; y *medios necesarios*, segun el sentido en que se usó esta expresion, no implica una absoluta necesidad física, ni que una cosa no pueda subsistir sin la otra. Significa cualquier medio que tienda á producir el resultado que se busca. La palabra *necesarios* admite todos los grados de comparacion: una cosa puede ser necesaria, muy necesaria, absoluta é indispensablemente necesaria. Tiene varios sentidos, y al interpretarla debe tomarse en consideracion la materia de que se trata, el contesto de la oracion y la intencion de los que la usan. Las facultades que tiene el gobierno le fueron concedidas para el bien de la nacion, y con la mira de que sirvieran para la posteridad, acomodándose á las diversas emergencias de los acontecimiento humanos. Seria poco cuerdo y aun perjudicial el puntualizar todos los medios que el gobierno debiera emplear en lo sucesivo para ejercer sus facultades, restringiendo la eleccion del Congreso á límites tan estrechos, que no le quedara el arbitrio de adoptar aquellos que fueran adecuados y conducentes al fin. Seria tanto como querer fijar reglas inmutables para atender á exigencias que no era posible preveer ó solo se podian preveer imperfectamente, privando al legislador de la posibilidad de aprovecharse de la experiencia y de ejercer su criterio para acomodar sus leyes á las circunstancias.

Si el fin es legítimo y constitucional, deben ser legales todos los medios que notoriamente tiendan á su consecucion, siempre que no estén expresamente prohibidos. Una corporacion no es un medio menos usual, ni tiene mayor importancia, ni requiere una mencion especial mas que otro medio cualquiera. El banco nacional es un instrumento útil, conveniente y esencial para facilitar las operaciones financieras del gobierno; es á todas luces una medida adecuada, y á la vez que la Suprema Corte declaró que si el Congreso llegara á dar una disposicion extralimitando sus facultades, la misma Corte tendria el derecho y la obligacion de sostener que aquella no era la ley de la tierra, declaró tambien que cuando una ley no contrariara á la Constitucion y fuera á propósito para realizar un objeto confiado al gobierno, ella nunca pretenderia estar autorizada para calificar la necesidad de su expedicion, porque esto seria salir de la órbita que circunscribe al poder judicial, invadiendo el terreno del legislador.

En tal virtud la Corte resolvió que era constitucional la ley que creó el banco nacional, y que también lo era la institución de las sucursales establecidas con el mismo capital, para el completo desarrollo del proyecto.

Con posterioridad la Suprema Corte tuvo que revisar hasta cierto punto su decisión en el caso de *Osborn versus The United States Bank* (9. *Wheaton* 859, 860) y declaró que el Congreso no podía fundar una corporación por lo que ella es en sí, ó para objetos de interés privado. En el caso de *M' Culloch* la decisión de la Corte se fundó en el principio de que el banco era un medio propio y aun necesario para el ejercicio de las facultades concedidas al gobierno. Fué instituido solamente para objetos de un carácter nacional, aunque es evidente que podía hacer transacciones públicas y privadas: no solo era el gran instrumento por medio del cual se hacían las operaciones fiscales del gobierno, sino que especulaba en su propio beneficio con los particulares, y esto era natural, pues de otra manera no habría podido llenar su objeto, careciendo de la facultad de prestar y hacer otros negocios con el dinero. Era indispensable que el banco tuviera esa autorización para poder conseguir el fin que el gobierno se propuso al fundarlo, y estaba por lo mismo legal y constitucionalmente imbita en su misma institución, *

* Es digno de notarse que bajo los artículos de Conferación no fué muy disputada la facultad del Congreso para establecer bancos nacionales. El mismo Congreso aprobó una proposición sobre el particular el 26 de Mayo de 1781, y el 31 de Diciembre de ese año instituyó é incorporó el banco de la América del Norte. *Journals of Congress*, vol. VII, p. 87, 197. El magistrado Wilson sostuvo hábilmente la constitucionalidad y validez de esa ley. *Wilson's Works* vol. III p. 397. Los dos primeros bancos de los Estados Unidos fueron instituidos por leyes que merecieron la aprobación de los Presidentes Washington y Madison, y como la Suprema Corte repetidas veces declaró constitucional su creación, se tuvo como incuestionable la facultad del Congreso, considerándose resuelta la cuestión relativa. La Constitución dice: Todas las facultades legislativas que esta Constitución concede, se depositan en un Congreso de los Estados Unidos; "Se deposita el poder ejecutivo en un Presidente de los Estados Unidos de América;" "Se deposita el poder judicial de los Estados Unidos en una Suprema Corte, y en los tribunales inferiores que en lo sucesivo creare y estableciere el Congreso;" y mas adelante "El poder judicial conocerá de todos los casos: que en derecho y equidad dimanen de la Constitución" (Art. 1,

III Reglas para imponer contribuciones.

En el año de 1796 se sometió á la decisión de la Suprema Corte la cuestión relativa á la facultad del Congreso para imponer contribuciones, en el caso *Hylton v. The United States* (3 *Dallas Rep.* 171). El 5 de Junio de 1794 el Congreso estableció un impuesto sobre carruajes, y se suscitó la cuestión de si era una contribución *directa* segun la mente de la Constitución. En caso de no serlo, seria conforme á la Constitución, porque ésta dispone que los derechos, impuestos y alcabalas, serán uniformes en todo el territorio de los Estados Unidos; mas no lo seria en caso de ser directa, pues que la misma Constitución previene que esta clase de contribuciones deben imponerse por derramas entre todos los Estados, teniendo presente sus respectivos censos. Los magistrados que formaban el tribunal de circuito de Virginia se dividieron en sus opiniones; pero se apeló á la Suprema Corte, y ésta resolvió que no era directa, segun la mente y las palabras de la Constitución, y que por lo mismo no era contraria á ella la ley que la impuso.

Se consideró que la cuestión era de suma importancia y fué muy debatida. El Congreso, se decia, tiene la facultad general é ilimitada de imponer y recaudar contribuciones, cual-

sec. 1; Art. 2, sec. 1; Art. 3, sec. 1 y 2.) Parece que esta distribución, tan hermosa y sencilla del poder, es demasiado clara para que pueda tergiversarse, y muy sagrada para que se viole. El juramento que se otorga de guardar la carta, por su propia fuerza y significado comprende necesariamente el deber de defender esa división, así como la jurisdicción para conocer de los casos que dimanen de la Constitución, la cual abraza la cuestión, de si el Congreso puede erigir un banco nacional. Las palabras *necesarias y convenientes* que usa la Constitución, no deben limitarse á los medios *indispensables* para el ejercicio de una facultad expresa, sino que comprenden todos los que el Congreso creyere *adecuados, útiles ó conducentes* al objeto que tiene la misma facultad. Esta interpretación es decisiva y obliga tanto á los demás departamentos del Gobierno, como á la nación entera. El Congreso en quien se depositó el poder legislativo, y el Presidente á quien se confió el poder ejecutivo, están respectivamente obligados á aceptar y obedecer la interpretación de la Constitución que diere el poder judicial en la órbita de sus atribuciones.

quiera que sea su clase ó naturaleza, sobre todo género de propiedades y efectos, menos los de exportacion. Pero se prescribieron al Congreso dos reglas para reglamentar esa facultad: la de uniformidad y la de proporcion. Segun la primera, tres son las contribuciones que pueden imponerse: los derechos aduanales, los impuestos y las alcabalas; (*duties, imposts and excises*) la capitacion y otras directas deben decretarse conforme á la segunda regla. Si hubiera otra clase de contribuciones, como la Corte suponía que pudiera haber, que no fueran directas, ni estuvieran comprendidas en las palabras "duties, imposts y excises," deberían imponerse por la regla de uniformidad ó nó, segun lo dispusiera el Congreso.

La Constitucion solo consideró como directas aquellas contribuciones que el Congreso puede imponer en proporcion al censo de los Estados, y esta regla no podía aplicarse razonablemente á la contribucion sobre carruajes, sin cometer una injusticia notoria. Supongamos que dos Estados, iguales en censo, para pagar la contribucion deban dar 8,000 pesos cada uno, y que en uno hubiera cien carruajes mientras que en el otro había mil. La contribucion sobre cada carruaje importaría diez veces mas en aquel que en éste, y mientras que A pagaba en el primero ocho pesos de contribucion por su carruaje, B pagaría ochenta pesos por el suyo en el segundo. De esta manera la Corte demostró que no podía sostenerse, que segun la Constitucion, la contribucion era directa y debía imponerse en proporcion al censo, sin que diera el resultado de un abuso vejatorio. Este era un argumento concluyente contra la interpretacion que se quería dar á la ley, la cual se consideraba fundada en las facultades constitucionales del Congreso. Prevaleció la opinion de que solo dos eran las contribuciones directas á que se refiere la Constitucion; á saber, la capitacion y el impuesto sobre tierras. La Corte resolvió que el impuesto sobre carruajes era una contribucion indirecta sobre el gasto ó consumo, y por lo mismo que debía recaudarse segun la regla de uniformidad.

En el caso de "*Loughborough v. Blake*" [5 *Wheaton*, 317] volvió á ser judicialmente controvertida la facultad de decretar contribuciones. La cuestion suscitada tenia un carácter de local, pues se trataba de si el Congreso podía imponer una contribucion al Distrito de Colombia, que carece de representacion;

pero la decision envolvia principios que eran de sumo interés y trascendencia para toda la Nacion.

La Corte declaró que el Congreso tiene facultad para imponer contribuciones en todos los lugares sujetos al Gobierno, y por tanto, que podía ejercerla en el Distrito de Colombia y en los territorios que carecen de representacion, lo mismo que en los Estados que la tienen. A pesar de que los derechos aduanales deben ser uniformes y las contribuciones proporcionadas al censo, la facultad de decretar unos y otras es coextensiva á la soberanía. Están sujetos á ella tanto los habitantes de Michigan, Florida, Arkansas (que entonces eran Territorios) y los del Distrito de Colombia, á pesar de que carecen de representacion, como los de los Estados de New York ó Massachusetts. Mas declaró asimismo que en cuanto á los Territorios, era discrecional la facultad del Congreso para hacer extensivas á ellos las contribuciones; esto es, que no tenía obligacion de imponerlas en los Territorios como la tenía respecto á los Estados. Si el Congreso impone una contribucion directa, tiene el deber imprescindible de repartirla entre todos los Estados, sin que pueda eximir de sus efectos á ninguno; pero no sucede lo mismo con el Distrito y Territorios, que carecen de representacion, aunque en caso de que la haga extensiva á éstos, deberá sujetarse á la carta fundamental que prescribe la regla de la cuotizacion. Esta interpretacion fué admitida por razones de conveniencia, porque los gastos de cuotizacion y recaudacion en un territorio, como el del Noroeste, por ejemplo, podian exceder á la cantidad que se recaudara. Aquí había un caso excepcional en nuestro sistema, en que la facultad de imponer contribuciones y el derecho de representacion no eran inseparables, á pesar de que fué uno de los principios fundamentales de nuestra revolucion el de que dicha facultad no podía existir en justicia cuando no tenía representacion el pueblo. La Corte no consideró que fuera muy sustancial el desviarse en este caso del principio general, porque se trataba de Territorios recién formados, en los que no podría observarse una perfecta igualdad, hasta que llegaran á adquirir todo su desarrollo. En el mismo predicamento se encontraba el Distrito de Colombia, que voluntariamente había renunciado al derecho de representacion, aceptando á todo el Congreso por su legítimo gobierno.

IV Del dominio eminente sobre las tierras de los indios.

En el caso de "*Johnson v. M. Intosh*" (8 *Wheaton*, 543) se declaró que el Congreso tiene el derecho de ser preferido en la compra de las tierras de los indios que habitan los Territorios de los Estados Unidos. Tanto en ese caso como en el de "*Fletcher v. Peck*" (6 *Cranch*, 142, 143) se asentó la doctrina de que los Estados Unidos tienen jurisdicción y dominio sobre los inmensos terrenos baldíos que existen en dichos Territorios, y sobre los productos que su enagenación pudiera rendir en lo sucesivo. El título de la Federación nace del tratado de paz celebrado con la Gran Bretaña, y de las cesiones hechas posteriormente por Francia, España y algunos de los Estados. Los indios solo tienen el derecho de ocupación y los Estados Unidos el título legal, sujeto á esa ocupación, con un derecho absoluto y exclusivo de extinguir el título de los indios, sea por conquista ó por compra. El título de las naciones europeas al imperio de este inmenso territorio que se trasmitió á los Estados Unidos, se fundaba en el descubrimiento y la conquista; y según el derecho consuetudinario de gentes europeo, la prioridad en el descubrimiento daba este título al suelo, sujeto al derecho posesorio de los naturales, y esta ocupación fué el único derecho que los conquistadores y descubridores europeos primero, y luego los Estados Unidos que sucedieron en el título de aquellos, quisieron reconocer á los indígenas. De manera que los indios son considerados como meros ocupantes del suelo, que deben ser amparados en su posesión mientras vivan en paz, pero incapaces de transmitir un título absoluto á ningún otro que al soberano del país. La Constitución (Art. 4, sec. 3 inc. 1 y 2) facultó al Congreso para disponer del territorio y demás propiedades de la Federación, expedir las disposiciones relativas que fueren necesarias y admitir nuevos Estados en la Unión. Después de sancionada la Constitución se aumentó considerablemente la importancia de esta facultad, con la compra de la Luisiana y la Florida; y conforme á la doctrina contenida en los casos á que me he referido, el Congreso tiene un extenso y magnífico territorio sujeto absolutamente á su disposición. Esta inmensa

propiedad ha llegado á ser un patrimonio productivo para la nación, y en la administración de este patrimonio, el Congreso ha ido estableciendo gobiernos provisionales, conforme á las prevenciones de la ley dada por el de la extinguida Confederación; y en virtud de sus propias facultades constitucionales, ha nombrado empleados para cada Territorio, cuyos habitantes tienen derecho á elegir cada dos años sus delegados á la Cámara de Representantes, los que tienen voz pero no voto en las deliberaciones. *

Las tierras baldías que pertenecen á la Unión en los Estados de Ohio, Indiana, Illinois, Michigan y el territorio de Wisconsin procedieron de las cesiones hechas por los de Virginia, Massachusetts, Connecticut y New York antes de la actual Constitución. * North Carolina, South Carolina y Georgia

* Véanse Reglamento dado por el Congreso el 13 de Julio de 1787: Decretos de 7 de Agosto de 1789, 14 de Enero de 1805, 3 de Marzo de 1817, 16 de Febrero de 1819, 24 de Abril de 1820, y 30 de Marzo de 1822. En el terreno constitucional no se podía sostener la adquisición por los Estados Unidos de los territorios de la Luisiana y la Florida mediante compras, sino era dando una interpretación muy lata á las facultades incidentales del gobierno. Pueden verse en Story (3 *Com.* 156—161) las razones que en esa época se alegaron contra semejante interpretación. Sin embargo, la Suprema Corte vindicó, sostuvo y dejó establecida la constitucionalidad de la adquisición de territorios extranjeros, como una consecuencia necesaria de la facultad de hacer tratados, que tiene la Unión. "*American Insurance Company v. Canter*," 1 *Peters*, U. S. 511. Conforme á este principio incumbe exclusivamente al Presidente, con consulta y aprobación de las dos terceras partes de los Senadores presentes el hacer la adquisición. Mas en 1845, las dos Cámaras del Congreso, en virtud de la facultad constitucional que dice: (Art. 4, sec. 3) «el Congreso puede admitir nuevos Estados á la Unión,» dieron una disposición admitiendo á ella al Estado extranjero é independiente de Texas, bajo ciertas bases que éste después aprobó. *Resolución del Congreso de 1º de Marzo de 1845*. Esta fué una interpretación legislativa muy importante y lata de la facultad constitucional de adquirir Estados extranjeros, que según parece contraría el principio adoptado por la Suprema Corte respecto á que la anexión de Estados extranjeros, que están fuera de los límites de la Unión, es un acto propio de la facultad del Ejecutivo de hacer tratados.

* La cesión del Estado de New York, autorizada por su Legislatura en virtud del decreto de 19 de Febrero de 1780, tuvo lugar el 1º de Marzo de 1781. La de Virginia el 1º de Marzo de 1784, en virtud de la ley expedida por su Legislatura el 20 de Diciembre de 1783. La de Mas

hicieron iguales cesiones de tierras, y en ellas se erigieron los Estados de Tennessee, Alabama, y Mississippi. Estas cesiones tuvieron por objeto formar con los terrenos cedidos un fondo comun para la Union, y con este carácter se les consideraba, y cuando fueron admitidos los Estados que en ellos se erigieron, se reconoció el derecho de propiedad que tenia la misma Union en los terrenos eriazos que no se habian vendido. De manera que le pertenecen como parte integrante de su dominio público, sujetos al derecho que tienen los indios á título de ocupacion, siempre que ésta no se hubiera extinguido legalmente. Sin embargo, no debe ocultarse que algunos Estados, como Mississippi, Illinois é Indiana, han negado sériamente el título de la Federacion en los terrenos baldíos que existen en los Estados. En 1829, Indiana pretendió reclamar el derecho exclusivo al suelo, y el dominio eminente sobre las tierras baldías existentes dentro de sus límites reconocidos, y así tambien lo hizo Mississippi en 1830. Pero las cesiones de los Estados, de los derechos que tenian en el territorio del Occidente, habian sido solicitadas por el Congreso mediante sus resoluciones de 6 de Setiembre y 10 de Octubre de 1780, y otorgadas en la inteligencia de que "se dispondria de él en beneficio comun de los Estados Unidos" (*Journals of the Confederate Congress, vol. 6, p. 123, 147; Ibid vol. 8, p. 256, 259; vol. 9, p. 47; vol. 10, p. 92; vol. 11, p. 160; vol. 12, p. 92*). En la última resolucion, el Congreso acordó que se dispondria de las tierras que se cedieran en beneficio comun de la Federacion: que en ellas se formarían Estados republicanos con la conveniente extension territorial, que serían miembros de la Union americana, debiendo gozar de los mismos derechos de soberanía, libertad é independencía que los demás Estados. Por la ley de 13 de Julio de 1787, expedida *para el gobierno del terri-*

sachusetts, el 19 de Abril de 1785, autorizada por su Legislatura en virtud de sus leyes de 13 de Noviembre de 1784 y 17 de Marzo de 1785, y la de Connecticut el 14 de Setiembre de 1786, por efecto de la ley de 1786. North Carolina hizo la cesion en 1787. El título que tiene la Federacion á las tierras que se hallan al Poniente del rio Mississippi se deriva de los tratados celebrados con la Gran Bretaña en 1783, 1818 y 1827; con Francia en 1803; con España en 1820, y con la República mexicana, en 1831. Véase *Elliot: «American Diplomatic Code»* ed. Washington 1834, que es una excelente compilacion de todos los tratados celebrados con los Estados Unidos, hasta esa fecha.

torio de los Estados Unidos al Noroeste del rio Ohio, se dispuso que las legislaturas de los distritos ó nuevos Estados que en él se formarían, "no podrían ingerirse en las disposiciones que dictara el Congreso de la Union, fundadas en el derecho primordial al suelo, ni en ninguno de los reglamentos que el mismo Congreso tuviera á bien expedir para asegurar á los compradores de buena fé, su título á los terrenos. *

V. De la fé de los registros públicos.

Segun la Constitucion de los Estados Unidos, el Congreso prescribirá por leyes generales la manera en que deban probarse los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de los Estados, y el efecto que deban producir en los demas. En uso de esta facultad, expidió una ley el 26 de Mayo de 1790 fijando el modo de autenticar dichos registros y procedimientos judiciales, disponiendo que en todos los tribunales que existen en los Estados Unidos se les debe dar la misma fé y crédito que tienen por ley ó práctica en los del Estado en que pasaron. * Conforme á este decreto en el caso de "*Mills v. Duryee*" (7 *Cranch*. 481) se declaró que si una sentencia debidamente legalizada tenia en el tribunal que la pronunció el mas alto grado de credibilidad, á saber: el de constancia de autos, deberia dár-

* Por disposiciones del Congreso, se establecieron oficinas para la enagenacion de terrenos baldíos en los Estados de Ohio, Indiana, Illinois, Missouri, Luisiana, Mississippi, Alabama, Michigan, Arkansas, y en los territorios de Wisconsin, Iowa y Florida. El Congreso dió una ley el 4 de Setiembre de 1841, concediendo á los Estados el 10 por ciento del producto neto de las ventas de los terrenos ubicados dentro de sus respectivos límites, á contar desde el 31 de Diciembre del mismo año, y el resto debe distribuirse cada seis meses bajo ciertas condiciones entre todos los Estados de la Union, el Distrito de Colombia, y los territorios de Wisconsin, Iowa y Florida, en proporcion á sus respectivas poblaciones, que tuvieren derecho á ser representadas en la Federacion, segun el último censo, pudiendo las legislaturas dar á esas cantidades la inversion que juzgaren conveniente.

* La ley de 27 de Marzo de 1804 (2 *U. S. Statutes at Large* 299) declaró que las prevenciones de la de 1790 eran aplicables á los territorios y á los países sujetos á la jurisdiccion de los Estados Unidos.