

**SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE 24 DE MAYO DE 1937, CASO HELVERING VS. DAVIS  
[301 U.S. 619 (1937)]\***

**Accesible en Internet a través de la página web oficial de la  
Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos en la  
dirección <http://www.ssa.gov/history/supreme1.html>**

**Luis Fernando De Castro Mejuto**

*Doctor en Derecho. Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de  
Justicia de Galicia*

CORTE SUPREMA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Nº 910.- OCTUBRE Período 1936

Guy T. Helvering, Comisionado de Rentas Internas y William M. Welch, Recaudador de Rentas Internas para el Distrito de Massachusetts, la *Edison Electric Illuminating Company of Boston*, Demandantes,

contra

George P. Davis, Demandado.

En escrito de *certiorari* para la Corte de Apelación de los Estados Unidos para el Primer Circuito.

[24 de Mayo de 1937]

El Sr. Juez Cardozo emitió la opinión de la Corte,

---

\* El texto es la traducción literal de una decisiva Sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre el programa de seguro de vejez y debe circunscribirse, junto con otras dos de la misma fecha (los casos denominados *Steward Machine Company* y *Carmichael vs. Southern Coal & Coke Co. and Gulf States Paper*, concernientes ambos al pago de las cuotas sociales para desempleo), en la nueva legislación de Seguridad Social (*The Social Security Act*, de 14 de agosto de 1935), promulgada a instancias del Presidente F. D. ROOSEVELT y reflejo directo del *New Deal* (1933-1937). Esas tres sentencias han tenido tal importancia que han llegado a considerarse por algunos –LEUCHTENBURG, W. E., *The Supreme Court Reborn: The Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt*, Oxford University Press, 1995, pág. 12- como la «revolución constitucional en la era de Roosevelt», al ratificar las medidas sociales y económicas que aquél patrocinaba. Su ponente en los tres casos, B. N. CARDOZO (1870-1938), fue un eminente jurista, de origen sefardita, que siempre refutó la idea del juez como mero aplicador del Derecho y de la sentencia como un simple silogismo judicial, y que personifica (junto con F. GÉRY y E. EHRLICH) la escuela del Realismo Jurídico. Su texto puede consultarse en el web de la Seguridad Social americana: <http://www.ssa.gov/history/court.html>. La traducción del mismo, del inglés original al castellano, ha sido realizada por Luis Fernando De Castro Mejuto.

La Ley de Seguridad Social (Ley de 14 de agosto de 1935, c. 531, 49 Stat 620, 42 U. S. C., c. 7, [Supp.]) es cuestionada una vez más.

En la N° 837, *Steward Machine Co. v. Davis*, decidida este día, hemos confirmado la validez del Título IX de la ley, imponiendo una cuota sobre los empleadores de ocho o más. En este caso los Títulos VIII y II son el objeto de ataque. El Título VIII impone otra cuota sobre los empleadores adicional a uno impuesto por el Título IX (aunque con diferentes excepciones). Esto establece un impuesto especial sobre ingresos de empleados a ser deducido de sus salarios y pagado por los empleadores. El Título II provee el pago de Prestaciones de Vejez, y facilita el motivo y ocasión, a la vista de los asalariados del estatuto, para el cobro de los impuestos establecidos por el Título VIII. El plan de los dos títulos será ahora resumido más cumplidamente.

El Título VIII, como hemos dicho, establece dos diferentes tipos de impuesto, un «impuesto sobre ingresos de empleados», y «un impuesto interno sobre empresarios». El impuesto sobre ingresos de empleados es calculado por los salarios pagados durante el año natural. Sección 801. El impuesto interno sobre el empresario será pagado «por causa de tener individuos a su servicio», y como el impuesto sobre empleados, es calculado por salarios. Sección 804. Ningún impuesto es aplicable a ciertos tipos de empleo, tales como trabajo agrícola, servicio doméstico, servicio para los gobiernos nacional o estatal, y servicio prestado por personas que han alcanzado la edad de 65 años. Sección 811 (b). Los dos impuestos tienen el mismo porcentaje. Secciones 801, 804. Para los años 1937 a 1939, inclusive, el porcentaje para cada impuesto está fijado en el uno por ciento. A partir de entonces el porcentaje se incrementa en 1 por ciento cada tres años, hasta después del 31 de diciembre de 1948, el porcentaje para cada impuesto alcanzará el 3 por ciento. *Ibid.* En el cómputo de salarios, todas las remuneraciones serán incluidas, salvo el exceso sobre 3.000\$ durante el año natural afectado. Sección 801 (a). El impuesto sobre ingresos de empleados será recaudado por el empleador, que deducirá la cantidad de los salarios «como y cuando se paguen». Sección 802 (a). Está protegido frente a reclamaciones y demandas de cualquier personal por razón de tal pago. *Ibid.* El importe de ambos impuestos será ingresado en el Tesoro como impuestos de rentas internas generalmente, y no están afectados en ningún modo. Sección 807 (a). Hay sanciones por impago. Sección 807 (c).

El Título II tiene el enunciado «Prestaciones de Vejez Federales». Las prestaciones son de dos tipos, primero, pensiones mensuales, y segundo, pagos a tanto alzado, siendo los abonos de la segunda clase relativamente pocos y no importantes.

La primera sección de este título crea una cuenta en el Tesoro de los Estados Unidos que será conocida como «Cuenta de Reserva de Vejez». Sección 201. Ninguna asignación presente, sin embargo, se hace a esa cuenta. Todo lo que la institución hace es autorizar asignaciones anualmente a partir de entonces, comenzando con el año fiscal que termina el 30 de junio de 1937. Qué tamaño tendrá se desconoce por adelantado. La «cantidad suficiente como un premio anual» para atender a los pagos requeridos será «determinada en una base de reserva de acuerdo con principios actuariales aceptados», y construida sobre tablas de mortalidad que el Secretario del Tesoro adoptará cada cierto tiempo, y en un porcentaje de interés del 3 por ciento por año acrecentada anualmente». Sección 201 (a). Ningún dólar irá a la cuenta por imperio de la sola ley controvertida, sin ayuda de leyes subsiguientes.

La Sección 202 y las secciones posteriores prescriben la forma de las prestaciones. El principal tipo es una pensión mensual pagable a una persona después de que haya alcanzado la edad de 65. Esta prestación está disponible sólo a uno que haya trabajado por lo menos un día en cada uno de los últimos cinco años separados desde el 31 de diciembre de 1936, que haya ganado al menos 2.000\$ desde esa fecha, y que no esté en ese momento recibiendo salarios «derivados de empleo regular». Secciones 202

(a), (d), 210 (c). Las prestaciones no comenzarán antes del 1 de junio de 1942. Sección 202 (a). En ningún caso excederán de 85\$ al mes. Sección 202 (b). Serán incrementadas (sujeto a ese límite) por un porcentaje de los salarios, el porcentaje que decrezca en intervalos establecidos cuando los salarios lleguen a ser mayores. Sección 202 (a). En adición a las prestaciones mensuales, se prevén para ciertas contingencias «pagos a tanto alzado» de importancia secundaria. Un resumen del Gobierno para las cuatro situaciones que atribuyen tales pagos está impreso al margen.

Este asunto se plantea por un accionista de la *Edison Electric Illuminating Company of Boston*, una empresa de Massachusetts, para impedir que la compañía haga los pagos y deducciones exigidos por el hecho de que está expuesto a ser nulo según la Constitución de los Estados Unidos. La demanda nos dice que la compañía decidió obedecer la ley, que ha alcanzado su decisión enfrentándose a las protestas del demandante, y que hará los pagos y deducciones a menos que se impidan por sentencia. Las consecuencias esperadas son indicadas sustancialmente como sigue: las deducciones de los salarios de los empleados producirán desazón entre ellos, y serán seguidas, se predice, por demandas para que los salarios sean incrementados. Si las exacciones se declarasen nulas en última instancia, la compañía habrá separado dinero que, como cuestión práctica, será imposible de recobrar. Nada se dice en la demanda sobre la promesa de indemnización. La predicción se hace también sobre esas serias consecuencias si hay una sumisión al impuesto interno. La compañía y sus accionistas sufrirán una irreparable pérdida, y muchos miles de dólares serán sustraídos del valor de sus acciones. Lo pretendido es un interdicto judicial y una declaración de que la ley es nula.

La compañía compareció y contestó sin presentar ninguna cuestión de hecho. Más tarde, el Comisionado de Ingresos Internos de los Estados Unidos y el Recaudador de los Estados Unidos para el Distrito de Massachusetts, demandantes ante este tribunal, obtuvieron permiso para intervenir. Solicitaron que se desestimase la demanda, porque la ley tiene relación con un impuesto sobre empleados, por lo que el empleador, al no estar sujeto a este impuesto bajo esas previsiones, no podría discutir su validez y el accionista demandante, cuyos derechos no son mayores que los que tenga en la compañía, tiene incluso menos interés a ser oído sobre tal cuestión. Los defensores que intervinieron también reiteraron su petición de desestimación y mantuvieron la validez del Título VIII en todas sus partes. La Corte del Distrito sostuvo que el impuesto sobre empleados no era propiamente el punto en cuestión, y que el impuesto sobre empleadores era constitucional. Por lo tanto, denegó la petición sobre el interdicto judicial, y desestimó la demanda. En apelación a la Corte de Apelaciones de Circuito para el Primer Circuito, el fallo fue revocado, un juez disintió –F. (2º)–. La corte sostuvo que el Título II era nulo como una invasión de poderes reservados por la Décima Enmienda a los estados o al pueblo y que llevó al Título II a derrumbarse junto al Título VIII. Como un motivo adicional para invalidar el impuesto sobre empleadores, la corte sostuvo que no era un impuesto interno, tal y como los impuestos internos eran entendidos cuando la Constitución fue adoptada. Cf. *Davis v. Boston & Maine R. R. Co.* –F. (2º), decidido el mismo día.

Siguió la petición para el *certiorari*. Fue registrado por los defensores que intervenían, el Comisionado y el Recaudador, y planteó dos cuestiones, y sólo dos, para nuestro conocimiento. Se nos pide determinar: (1) «si el impuesto gravado sobre empleadores por la Sección 804 de la Ley de Seguridad Social está dentro del poder del Congreso a que se refiere la Constitución», y (2) «si la validez del impuesto gravado sobre los empleados por la Sección 801 de la Ley de Seguridad Social está apropiadamente ajustada en este caso, y si lo es, si el impuesto está dentro del poder del Congreso a que se refiere la Constitución». La compañía demandada notificó a la Oficina que se sumaba a la petición, pero no ha tomado parte en cualquier subsiguiente proceso. El escrito de *certiorari* se expidió.

*Primero.* Cuestiones como el remedio invocado por el demandante nos enfrentan desde el principio.

¿Era la conducta de la compañía decidiendo pagar los impuestos un legítimo ejercicio del criterio de los directores? ¿Tiene el demandante un derecho a oponerse que permita resolverlo a falta de una prueba adecuada de daño irreparable? ¿Afecta la aquiescencia de la compañía al remedio equitativo aplicable a la respuesta a estas cuestiones? Aunque podría ser todavía nuestro el poder para asumir por nosotros mismos tales objeciones, ¿la aquiescencia efectiva nos libra del deber? ¿Está el deber modificado todavía más por la actitud del Gobierno, su renuncia a una defensa conforme a la sección 3224 de los Estatutos Revisados, su renuncia a una defensa de que el remedio legal es adecuado, su requerimiento en serio de que determinemos si la ley debería mantenerse o caer? El autor de esta opinión cree que el remedio está mal concebido, que en una controversia como ésta, un tribunal debe rechazar dar remedio equitativo cuando una causa de acción en equidad no es ni pedida ni probada, y que el fundamento para un interdicto judicial debería ser desestimado bajo esa construcción. Piensa que este curso debería ir por la línea de la adhesión a la regla general de que las cuestiones constitucionales no serán determinadas en la ausencia de necesidad estricta. En esta visión está apoyado por el Sr. Juez BRANDEIS, el Sr. Juez STONE y el Sr. Juez ROBERTS. Sin embargo, una mayoría de la corte ha alcanzado una conclusión diferente. Encuentran en este caso elementos extraordinarios que lo hacen adaptarse en sus sentencias a determinar si las prestaciones y los impuestos son válidos o inválidos. Ellos diferencian *Norman v. Consolidated Gas Co.* -F. (2º)-, recientemente decidido por la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito, sobre la base de que en este caso, el recurso era cuestionado por la compañía y el Gobierno en todas las instancias del proceso, retirando así de la corte cualquier criterio marginal. El juego de la mayoría excluye del caso la objeción preliminar de la naturaleza de la solución, que referíamos en nuestro propio razonamiento al comienzo del argumento. Bajo el impulso de tal regla, los fundamentos están ahora aquí.

*Segundo:* El programa de prestaciones creado por las previsiones del Título II no contraviene las limitaciones de la Décima Enmienda.

El Congreso puede gastar dinero en ayuda de «bienestar general». La Constitución, Art. I, sección 8; *United States v. Butler*, 297 U. S. 1, 65; *Steward Machine Co. v. Davis*, *supra*. Fueron grandes estadistas en nuestra historia quienes habían mantenido otras opciones. No desenterraremos la lucha. Está ahora decidido por sentencia. *United States v. Butler*, *supra*. La concepción de la potestad de gastar mencionada por Hamilton y duramente reforzada por la Historia ha prevalecido a Madison, que no ha carecido de adhesiones. Pero las dificultades se abandonan cuando el poder está concedido. Todavía debe trazarse la línea entre un bienestar y otro, entre el particular y el general. Dónde ésta debería situarse no puede establecerse a través de una fórmula preexistente al hecho. Hay una base media o ciertamente una penumbra en que el criterio es general. El criterio, empero, no está confiado a las cortes. El criterio pertenece al Congreso, a menos que la elección esté claramente equivocada, una muestra de poder arbitrario no es un ejercicio de juicio. Es ahora una ley familiar. «Cuando tal controversia venga aquí requeriremos naturalmente una muestra de que no hay ninguna posibilidad razonable de que la legislación discutida caiga en el amplio ámbito de criterio atribuido al Congreso». *United States v. Butler*, p. 67 Cf. *Cincinnati Soap Co. v. United States*, May 3, 1937, -U. S.-; *United States v. Realty Co.* 163 U. S. 427, 440; *Head Money Cases*, 112 U. S. 580, 595. Tampoco es estático el concepto de bienestar general. Las necesidades que eran estrechas o pueblerinas hace un siglo pueden ser entrelazadas en nuestros días con el buen ser de la nación. Lo que es crítico o urgente cambia con los tiempos.

La purga de la calamidad de un lado a otro de la nación, que comenzó en 1929, nos ha enseñado muchas lecciones. Lo menos no es la solidaridad de intereses que pue-

den una vez haber parecido divididos. El desempleo se extiende de un estado a otro, el interior ahora colonizado que en los días pioneros daba una válvula de escape. *Home Building & Loan Association v. Blaisdell*, 290 U. S. 398, 442. Extendiéndose de estado a estado, el desempleo no es un mal particular sino general, que debe ser solucionado, si el Congreso así lo decide, a través de los resortes de la nación. Si esto puede haber sido dudoso hasta ahora, nuestra decisión hoy mismo en el caso de la *Steward Machine Co. supra*, ha eliminado cualquier duda. Pero el mal es todo uno o, al menos, no enormemente diferente si los hombres son arrojados de su puesto de trabajo porque no hay más trabajo que hacer o porque las inhabilidades de la edad les hacen incapaces para hacerlo. El rescate llega a ser necesario con independencia de la causa. La esperanza detrás de esta ley es salvar hombres y mujeres de los rigores de las casas de beneficencia así como del miedo persecuidor que aguarda a muchos cuando el final del viaje está cerca.

El Congreso no improvisó un juicio cuando encontró que la concesión de prestaciones de vejez sería propicia para el bienestar general. El Comité sobre Seguridad Económica del Presidente hizo una investigación e informe, integrado por personal de investigación de empleados y funcionarios del Gobierno, y por un Consejo Asesor y otros siete grupos de asesores. Extensas audiencias siguieron antes del Comité sobre Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y el Comité de Finanzas del Senado. Una gran cantidad de evidencias fueron reunidas apoyando la política que encuentra expresión en la ley. Entre los hechos relevantes están éstos: el número de personas de 65 años de edad o más en los Estados Unidos está incrementándose tanto proporcional como absolutamente. Lo que es incluso más importante es que el número de personas que no son capaces de valerse por sí solas está creciendo a un paso amenazante. Cada vez más, nuestra población se convierte en urbana e industrial, en vez de rural y agrícola. La evidencia es imponente, entre los trabajadores industriales los hombres y mujeres más jóvenes son preferidos sobre los mayores. En tiempos de recesión el mayor es comúnmente el primero en salir, e incluso si se conservan, sus salarios son preferentemente bajados. La situación apremiante de hombres y mujeres con una edad sobre los 40 es dura, casi sin esperanza, si están obligados a buscar un nuevo empleo. Las estadísticas están sobre la mesa. Una pequeña ilustración se elegirá de entre muchas documentadas. En 1930, de 224 fábricas americanas investigadas, 71, o casi una tercera parte, habían ajustado el máximo que contrata los límites de edad, en 4 plantas el límite estaba por debajo de 40, en 41 estaba por debajo de 46. En las otras 153 plantas no había límites ajustados, pero en la práctica eran menos contratados si eran mayores de 50 años de edad. Con la pérdida de ahorros inevitable en períodos de inactividad, el destino de los trabajadores mayores de 65 años, cuando son despedidos, es poco menos que desesperado. Un reciente estudio de la Junta de Seguridad Social nos informa que «un quinto de los ancianos de los Estados Unidos están recibiendo asistencia de vejez, ayuda de emergencia, cuidado institucional, empleo bajo programas de trabajo, o alguna otra forma de ayuda de fondos públicos o privados; de dos quintos a la mitad son dependientes de amigos y conocidos, un octavo tenían algún ingreso económico; y posiblemente un sexto tenía algún ahorro o propiedad. Aproximadamente tres de cuatro personas de 65 ó más eran probablemente dependientes total o parcialmente de otras para seguir». Resumimos al margen el resultado de otros estudios de comisiones estatales y nacionales. Apuntan en el mismo sentido. El problema es completamente nacional en área y dimensiones. Además, las leyes de los estados separadamente no pueden tratar con ello eficientemente. El Congreso, al final, tuvo una base para esta confianza. Los gobiernos estatales y locales carecen a menudo de los resortes que son necesarios para financiar un programa adecuado de seguridad para la vejez. Esto se demuestra con una abundancia de ilustraciones en recientes estudios del problema. Aparte del fallo de recurso, los gobiernos estatales y locales son al tiempo reticentes a aumentar tan pesadamente la carga de imposición para ser soportada por sus residentes por miedo de colocarse a sí mismos en una posición de desventaja económica si se comparaban con sus

vecinos o competidores. Hemos visto esto en nuestro estudio del problema del subsidio por desempleo. *Steward Machine Co. v. Davis, supra*. Un sistema de pensiones de vejez tiene especiales riesgos por sí mismo, si se impone por la fuerza en un estado y se rechaza en otro. La existencia de tal sistema es un cebo a la necesidad y dependencia donde se encuentre, animándoles a emigrar y buscar un puerto de reposo. Sólo un poder que es llamado nacional sirve los intereses de todos.

Si la prudencia o imprudencia reside en el programa de seguro, tal y como se establece en el Título II, no nos corresponder decirlo a nosotros. La respuesta a tal pregunta debe venir del Congreso, no de los tribunales. Nuestra preocupación aquí es con el poder, no con la prudencia. El defensor del demandado nos ha repreguntado las virtudes de la confianza en uno mismo y la frugalidad. Hay una posibilidad, dice, de que la ayuda de un gobierno paternal mine estas sólidas virtudes y críe una raza de débiles. Si Massachusetts piensa así y forma sus leyes en esa convicción, ¿debe su generación de hijos ser cambiada, pregunta, porque alguna otra filosofía de gobierno encuentre el favor en los pasillos del Congreso? Pero la respuesta no es dudosa. Uno debería preguntar con igual motivo si el sistema de tarifas protectoras será destituido a voluntad en un estado u otro, cuando la política local prefiera la norma del *laissez faire*. El asunto está cerrado. Se peleó hace tiempo. Cuando el dinero se gasta para promover el bienestar general, el concepto de bienestar o su antónimo se forma por el Congreso, no por los estados. Cuando el concepto sea no arbitrario, la localidad debe ceder. Constitución, Art. VI, Par. 2.

*Tercero:* Siendo el Título II válido, no hay oportunidad de inquirir si el Título VIII tendría que caer si el Título fuera reducido a nada.

El argumento para el demandado es que la previsión de los dos Títulos encaja de tal modo que justifican la conclusión de que el Congreso no habría querido aprobar uno sin el otro. El argumento para los demandantes es que los ingresos del impuesto no están vinculados, y que el Congreso tiene libertad para gastarlos como quiera. La cláusula usual de separación está embebida en la ley. Sección 1103.

Encontramos innecesario hacer una elección entre los argumentos, y así dejamos la cuestión abierta.

*Cuarto:* El impuesto sobre empleadores es un ingreso interno válido o tasa sobre la relación de empleo.

Para esto no necesitamos añadir nada a nuestra opinión en *Steward Machine vs. Davis, supra*, donde consideramos una cuestión igual respecto al Título IX.

*Quinto:* El impuesto no es inválido como resultado de sus excepciones.

Aquí de nuevo la opinión en *Steward Machine vs. Davis, supra* dice todo lo que necesita decirse.

*Sexto:* El fallo de la Corte de Apelaciones debería ser revocado y el de la Corte de Distrito confirmado.

*Ordenado por consiguiente.*

*El Sr. Juez McREYNOLDS y el Sr. Juez BUTTLER son de la opinión que las previsiones de la Ley aquí discutida son repugnantes a la Décima Enmienda, y que el fallo de la Corte del Circuito de Apelaciones debería ser confirmado.*