

CAPÍTULO VI

LAS FACULTADES IMPLÍCITAS DE LA CONSTITUCIÓN

LAS CONSTITUCIONES no establecen enumeraciones exhaustivas de las facultades atribuidas a los poderes de los propios Estados, sino que consignan los lineamientos generales de las disposiciones legislativas y de los propios poderes, y con posterioridad corresponde normalmente a cada órgano de la soberanía nacional el derecho al uso de los medios necesarios para la consecución de sus fines. Estas son las llamadas facultades implícitas.

En consecuencia, los poderes implícitos son aquellos que se infieren o se deducen razonablemente de las competencias expresas o delegadas que se consideran como indispensables para la actuación de las propias facultades delegadas.

De acuerdo con lo establecido en el texto vigente de la Constitución brasileña de 1969, en su artículo 13, parágrafo 1º, los Estados poseen todas las facultades que no les sean prohibidas explícita o implícitamente por la Constitución, por lo que de esta manera, en su organización, las Entidades federativas deben respetar los poderes explícitos o expresos, así como las facultades implícitas de la Unión.

La doctrina de las facultades implícitas fue expuesta por John Marshall, Presidente de la Suprema Corte de los Estados Unidos, en la controversia *McCulloch versus Maryland*, al examinar el caso del Banco de los Estados Unidos cuya legalidad se objetaba por la ausencia de una disposición constitucional.

El ilustre magistrado sostuvo al respecto: "Entre los poderes enumerados no encontramos el de establecer un banco o de crear una corporación. Pero no existe frase alguna en el instrumento constitucional, que como ocurría en los artículos de la Confederación, excluya las facultades accesorias o implícitas o que exija se consignen expresamente todas las facultades otorgadas."

"La misma Enmienda X, que se formuló con el propósito de aplacar escrupulos excesivos, entonces excitados, omite la palabra expresamente, y sólo declara que 'las facultades no delegadas a los Estados Unidos, ni prohibidas a los Estados, se reservan a los propios Estados o al pueblo', por lo que la cuestión de conocer cuando exista controversia, si una facultad fue delegada a un gobierno o prohibida a otro, depende de una interpretación legal de todo el texto."

"Los hombres que redactaron y establecieron esta enmienda habían experimentado los problemas que resultaron de la inserción de esa palabra en los artículos de la confederación, y probablemente la omitieron para evitar las mismas dificultades. Si la Constitución debiese contener una particularización exacta de todas las subdivisiones de que sean susceptibles cada uno de los grandes poderes establecidos en ella, así como de todos los medios que sean necesarios para aplicar dichos poderes, requeriría de la minuciosidad de un Código legislativo, y difícilmente podría ser comprendida por el espíritu humano, y probablemente nunca sería entendida por el público. La naturaleza de una Constitución, requiere, por tanto, que sólo se señalen sus grandes trazos y se designen los asuntos importantes, y que los elementos secundarios, que los anteriores puedan implicar, se deduzcan de la naturaleza de cada uno de los de carácter general. Esta idea que debe atribuirse a los autores de la Constitución federal, es preciso inferirla no sólo de la naturaleza de la ley constitucional, sino también de su lenguaje."

En consecuencia, debe advertirse que teniendo la Unión y los Estados miembros determinadas facultades expresas, es preciso admitir también la existencia de poderes implícitos (los *implied powers* de los norteamericanos), para la realización de determinadas tareas del Estado.

Al respecto, concluye Marshall: "Si el fin fuere legítimo o estuviere dentro de la Constitución, todos los medios que fueren apropiados, que estuviesen claramente adecuados a ese fin, y no se encuentran prohibidos, sino por el contrario, compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, deben considerarse como constitucionales."¹⁸

Existen, por tanto, facultades expresas y facultades implícitas tanto de la Unión como de las Entidades federativas, ya que las Constituciones de tales agrupaciones políticas son sintéticas y únicamente consignan los lineamientos generales de la estructura gubernamental, ya que no existe una enumeración taxativa de todas sus atribuciones, y por ello resulta necesaria la utilización de los poderes implícitos para la consecución de sus fines, los cuales se deducen del texto constitucional.

Willoughby, al abordar este problema, aclara: "En tanto el gobierno federal sea un gobierno de facultades enumeradas, dichas facultades no se encuentran descritas particularizadamente, y desde el comienzo se entendió que poseía no simplemente los poderes que le han sido especificados o expresamente otorgados, sino también los que fuesen necesarios y convenientes para el ejercicio de los poderes expresos."¹⁹

Otro tratadista de renombre, Watson, en una obra publicada en el año de 1910 relativa al derecho constitucional estadounidense, afirmaba que la

¹⁸ Cfr. William Winslow Crosskey, *Politics and the Constitution in the History of the United States*. The University of Chicago Press, 1953, I, pp. 701 y ss.; Carl Brent Swisher, *The Growth of Constitutional Power in the United States*, 1953, p. 44.

¹⁹ O *Direito Constitucional dos Estados Unidos*, ed. 1910, I, p. 45.

disposición de los llamados poderes implícitos "otorga vida y vitalidad a la Constitución, ya que en sus términos se confiere al Congreso la facultad de expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para ejecutar todos los poderes que previamente le fueron conferidos y además todas las otras facultades con las cuales la Constitución ha investido al gobierno de los Estados Unidos, o a cualquiera de sus ramas".

Por su parte, Madison explicaba: "Pocos textos de la Constitución se han controvertido con mayor intemperancia que éste; sin embargo, investigando lealmente el asunto, como en otra parte se demostró, ningún otro sector de la Constitución parece tan absolutamente invulnerable. Sin la sustancia de esa disposición toda la Constitución sería letra muerta."

Es indudable, entonces, la constitucionalidad de la teoría de los poderes implícitos como facultades que se deducen lógicamente del propio contexto de la Constitución, en vista de que ninguna carta fundamental puede referirse exhaustivamente a todas las finalidades políticas.

Para culminar este análisis, puede examinarse la opinión de Black, el cual sostiene: "Particularizar todas las ocasiones diferentes en que el Congreso tiene que recurrir al otorgamiento de las facultades necesarias (*incidental powers*), esto equivaldría a transcribir toda la legislación federal, por lo que podemos citar con provecho algunos ejemplos a fin de describir prácticamente la acción de esa autoridad, ya que casi todo el derecho penal de los Estados Unidos deriva de esa facultad."

"Cuando se trata de castigar los delitos contra el fisco, o contra el servicio postal, el perjurio, el peculado, la prevaricación y muchos otros delitos, es necesario echar mano de las leyes expedidas por el Congreso como medios para ejercer sus poderes enumerados. En las atribuciones de la legislatura federal sobre los ingresos y los gastos, se incluye el derecho de emitir títulos de crédito y establecer un sistema de bancos en el país. Su facultad de regular el comercio lo inviste de la autoridad para mejorar los ríos y los puertos y para mantener un servicio de vigilancia costera, estaciones de salvamento y un observatorio naval; para legislar sobre las responsabilidades en los transportes marítimos y los ferrocarriles y para proteger el comercio contra las restricciones ilegales, los monopolios, las colusiones ilegítimas y las corporaciones."

"La facultad del Congreso de establecer y recaudar tributos, le confiere autoridad para instituir y mantener todo el sistema tan complicado a través del cual se recaudan los derechos aduaneros y la renta interna. Su autoridad para establecer correos y rutas postales abarca la competencia para asegurar el tránsito de las valijas respectivas contra cualquier obstáculo o interrupción, castigar los delitos contra las leyes postales, impedir la inclusión en las propias valijas de anuncios de loterías o de material pornográfico y de otorgar a las empresas telegráficas el derecho de tránsito por bienes del dominio público. Hasta el punto en el cual el mismo Congreso avanza en el propó-

sito de ejercitar la esfera de la autoridad legislativa que le ha sido otorgada, hasta allí llega el derecho y la jurisdicción de elegir los medios por los cuales se han de hacer efectivas sus leyes y satisfacer adecuadamente los fines que el mismo Congreso tiene la misión de realizar."

"Sin embargo, la elección de estos medios o instrumentos no es ilimitada, sino que debe recaer en aquellos que sean 'necesarios' al ejercicio de las facultades enumeradas. Pero, además, este vocablo se utiliza en un sentido relativo y no absoluto, ya que no se exige que la necesidad sea una necesidad inevitable, pues la Constitución no pretende significar que el arbitrio de cuyo empleo se trata, tenga que ser el único posible para cumplir con el propósito del Congreso. Si existen, por ejemplo, dos o más medios para llevar a efecto cierto resultado, y ese resultado se puede obtener por ellos, cualquiera de los citados instrumentos se podrá calificar de necesario, en cuanto ninguno es absoluto, en virtud de que fracasando uno de ellos, podrían emplearse los otros para alcanzar con ellos el resultado que se pretende."

"En resumen, el Congreso tiene autoridad para usar, en ejercicio de sus facultades expresas, todos los medios esenciales o conducentes para la obtención de ese resultado, y que de buena fe, considere adecuados."

"El Congreso es el juez, en primera instancia, de la existencia de este género de necesidad o de la eficacia de los medios para la realización del objeto que persigue, pero su decisión, sin embargo, no es definitiva, ya que los tribunales pueden también resolver esta cuestión cuando les sea sometida regularmente a su conocimiento, pero no pueden estimar inconstitucional el acto del Congreso sino cuando fuere claramente visible que la ley de que se trata no pueda en manera alguna considerarse necesaria o apropiada para el ejercicio de alguna de las facultades específicamente otorgadas al cuerpo legislativo federal. Estos son los principios que ha sustentado la jurisprudencia de la Corte Suprema."²⁰

Puede concluirse acertadamente en el sentido de que es irrefutable la doctrina de las facultades implícitas, ya que la Unión posee poderes expresos enumerados por la Carta Magna federal, la que también le atribuye una serie de facultades implícitas para la realización de su finalidad. Los Estados miembros tienen a su vez poderes expresos, es decir, competencias exclusivas que le son otorgadas y las que se desprenden de su propia autonomía constitucional, así como las facultades implícitas que se originan en sus competencias exclusivas y en sus poderes expresos.

²⁰ *Manual de Direito Constitucional Americano*, Minn. West. Publishing Company, 1910., pp. 284-285.