

CAPITULO XXVI

PODERES IMPLICITOS DEL CONGRESO

La cláusula que da al Congreso los poderes implícitos en todo tiempo ha suscitado dificultades.—Esta cláusula era una consecuencia del establecimiento de un Gobierno nacional.—Utilidad de insertarla expresamente en la Constitución.—Ella no confiere al Congreso ningún poder nuevo.—Interpretación de las palabras de la cláusula: “Leyes necesarias y convenientes.”—Inconvenientes de la interpretación rigurosa de la palabra “necesarias.”—Poderes derivados, es decir, poderes del Gobierno sobre los países conquistados ó cedidos.—Otros poderes derivados, es decir, poderes de perseguir en justicia, de contratar.—Exenciones implícitas de la autoridad de los Estados.

El congreso tiene en fin facultad “para hacer todas las leyes necesarias y convenientes, para llevar á efecto las facultades precedentes, y todas las demás concedidas por esta Constitución al Gobierno de los Estados-Unidos ó á cualquiera de sus departamentos ó empleados.”

Ninguna otra de las cláusulas de la Constitución ha sido atacada con más violencia en la época de la adopción y aun después; sin embargo, es difícil comprender las razones en que se basan las objeciones. En efecto, ¿qué es un poder, si no es la facultad de hacer alguna cosa? ¿Qué es la capacidad para hacer una cosa, si no es la capacidad de em-

plear los medios necesarios para su ejecución? ¿Cuáles son los medios de ejercer un poder legislativo, si no las leyes mismas? ¿Cuál es, por ejemplo, el poder de imponer contribuciones si no el de hacer las leyes para reglamentar su asiento? ¿Cuáles son los medios de ejecución propios al ejercicio de estos poderes, no siendo el de las leyes “necesarias y convenientes?” Las operaciones constitucionales del Gobierno serían las mismas, con ó sin la cláusula de la Constitución, porque de otra manera, sucedería que el poder nunca sería ejercido, y porque sería una cosa absurda crear poderes para retenerlos comprimidos, en un estado de entorpecimiento y de inercia. No se puede negar, pues, que los poderes acordados por la Constitución, encierran implícitamente los medios ordinarios de ejecución: sin ellos la Constitución sería letra muerta.

Si la cláusula no dice nada más que lo que resultaría de la más estricta interpretación, puede preguntarse entonces: ¿por qué se ha insertado en la Constitución? La verdadera respuesta es que, esa cláusula era particularmente útil para prevenir las dudas que la ignorancia ó los celos habrían podido despertar. Los hombres que se han mostrado hostiles al Gobierno de la Unión y partidarios de los gobiernos de Estados, habrían podido hacer valer razones especiosas para prevenir al pueblo é impedir las más sábias operaciones del Gobierno. Por otra parte, la Confederación contenía una cláusula expresa, restringiendo la autoridad del Congreso á los poderes explícitamente acordados: era, pues, útil declarar que esta regla de interpretación no prevalecería ya. La violencia de los ataques que en todo tiempo se dirigieron contra esta cláusula, es la mejor prueba de su importancia.

El único objeto de la cláusula es declarar que el Congreso debe tener todos los poderes accesorios, que son necesarios y convenientes para el ejercicio de sus poderes expresos. Esta cláusula no ensancha el círculo de un poder especialmente acordado, ni aun es otro poder. Todas las veces que se trata de decidir si un poder es constitucional, la primera cosa que debe examinarse, es saber si el poder es expreso. En caso de afirmativa, la cuestión está resuelta; pero si el poder no está expresamente acordado por la Constitución, se debe investigar si es la consecuencia de un poder expreso, si es "necesario y conveniente" á su ejecución; en caso de afirmativa, el Congreso puede ejercerlo; en el caso contrario, sería inconstitucional.

Otra objeción queda todavía sobre el verdadero alcance de la cláusula. ¿Cuál es, pues, el sentido constitucional de las palabras "necesario y conveniente?" Los partidarios de una interpretación rigurosa, han sostenido que la palabra "necesario" significaba lo que era *absolutamente necesario é indispensable*. Se decía que la Constitución autorizaba solamente los medios necesarios para el ejercicio de los poderes enumerados en ella, y no los medios solamente *convenientes*; y que si se daba á esta frase una latitud tal que pudiese contener los poderes no enumerados, el resultado sería entrar en esa cláusula todos los poderes, cualesquiera que ellos fuesen; porque no habría uno solo que no pudiese ser considerado como útil ó conveniente, á alguno de los numerosos poderes acordados al Congreso. Para evitar este resultado, la Constitución limitaba al Congreso al empleo de los medios *necesarios*, es decir, *de los medios sin los cuales los poderes expresos habrían sido ilusorios*. Una ligera diferencia en el grado de conve-

niencia, no podría constituir la *necesidad* exigida por la Constitución.

Semejante interpretación tiene por objeto excluir toda elección en los medios. Si la Constitución no hubiese tenido en vista entre los poderes secundarios, sino aquellos que eran absolutamente necesarios al ejercicio de los poderes expresos, numerosas dificultades se presentarían, sin que nunca pudiesen ser allanadas.

Los poderes serían frecuentemente en la práctica completamente inútiles; las operaciones del Gobierno, en el ejercicio de sus poderes explícitos, darían difícilmente la prueba de la necesidad absoluta de un medio de ejecución dado. En la mayor parte de los casos pueden emplearse indistintamente para llegar al mismo fin, medios y sistemas diferentes, y sin embargo, se podría decir de cada uno de ellos que no era constitucional, pues que no era exclusivamente indispensable, y de ahí la consecuencia, que no siendo constitucional ninguno de ellos, ninguno de ellos podría ser adoptado. Por ejemplo, el Congreso tiene el poder de hacer la guerra, de levantar ejércitos y accesoriamente de construir fortificaciones, comprar cañones y municiones de guerra; pero la guerra podría hacerse sin cañones y sin fortificaciones, y no hay especie alguna de armas determinadas que sean absolutamente necesarias para hacer la guerra; ¿qué queda entonces del poder?

El Congreso tiene el poder de hacer empréstitos y de proveer al pago de la deuda pública; no obstante, ningún sistema puede ser considerado como indispensable y preferible á cualquier otro, porque estos objetos pueden ser logrados por medios diferentes.

El Congreso tiene el poder de crear una marina; pero nada hay indispensable en la forma ni en el armamento de los buques. ¿Qué es necesario hacer de estos poderes? ¿deben quedar sin aplicacion? ¿No sería absurdo decir que el Congreso no tiene en tal circunstancia la eleccion de los medios y que no ha sido investido del poder de emplear aquellos que en la práctica han de conducirle al ejercicio de los poderes concedidos por la Constitucion? Otro ejemplo: el Congreso tiene el poder de reglamentar el comercio, de construir faros, de autorizar el empleo de pilotos, etc.; ¿pero puede decirse que el ejercicio de estos poderes sea estrictamente "necesario" ó que el poder de reglamentar el comercio sería ilusorio sin establecimientos de esta clase?

En realidad no se podrá presentar como absoluta y exclusivamente necesario ningun reglamento particular de comercio, de modo que, es forzoso reconocer que los términos de este poder admiten todos los reglamentos de comercio, ó que no admiten ninguno. Si hay un principio general que se pueda considerar como una consecuencia de la definicion misma de un gobierno, y como una condicion de progreso para los Estados-Unidos, es que todo poder dado al Gobierno es por su naturaleza soberano, y contiene implícitamente el derecho de emplear los medios más convenientes para llegar á sus fines. No se deben exceptuar sino los medios rechazados por la Constitucion, condenados por la moral ó contrarios á los legítimos fines de una sociedad política.

Otro inconveniente de la interpretacion rigurosa de los términos de la cláusula que examinamos, es el de colocar á la autoridad constitucional en la dependencia de circuns-

tancias transitorias y accidentales. Solo esto probaria la debilidad de las objeciones. La utilidad de emplear tal medio especial, puede depender de las circunstancias, pero el derecho constitucional para ejercerlo debe ser uniforme é invariable.

El grado de necesidad de una medida, no puede ser la prueba del derecho de adoptarla; éste puede ser asunto de opiniones diferentes y solamente ser la prueba de su utilidad. La relacion entre la medida y su objeto, entre la naturaleza de los medios empleados para el ejercicio de un poder y el objeto de ese poder, debe ser el único criterio de su constitucionalidad y no su necesidad ó su utilidad más ó ménos grande.—Si la legislatura tiene la eleccion de los medios ¿quién puede limitarla? ¿cuál es el juez de las circunstancias dejadas á la discrecion del Gobierno? La idea sola de una revision en el ejercicio de los poderes del Gobierno, encierra virtualmente la negacion de su supremacía con respecto á sus poderes, supremacía proclamada, sin embargo, por la Constitucion.

Esta interpretacion rigurosa no puede seguirse con respecto á ciertos poderes del Gobierno nacional. Se admite generalmente que el poder de castigar pertenece á la soberanía y puede ser ejercido como accesorio de los poderes constitucionales, todas las veces que el soberano tiene derecho de obrar. Es un medio de poner en práctica todos los poderes soberanos, y puede ser empleado aun cuando no sea absolutamente necesario. Si pues es preciso abandonar la interpretacion restrictiva para justificar el ejercicio constitucional del derecho de castigar, ¿por qué volver á la interpretacion rigurosa, cuando el Gobierno quiere ejercer poderes que no son de naturaleza re-

presiva? Si la palabra "necesario" quiere decir útil, conveniente, cuando se trata del poder de castigar, ¿por qué no tendría la misma significación cuando se trata de facilitar el ejercicio de los demás poderes?

La interpretación restrictiva es contraria á la regla admitida generalmente de que los poderes contenidos en una misma Constitución, y en particular los concernientes á la administración de los asuntos del país, como sus finanzas, su comercio y su defensa, deben ser interpretados con amplitud para el adelanto y el bien público. Esta regla no depende de la forma particular de un gobierno, ó de la diferente demarcación de sus poderes, sino de la naturaleza y del objeto del Gobierno mismo. Los medios de satisfacer las necesidades del país, de evitar los peligros, de aumentar la prosperidad nacional, son tan sumamente variados y complejos, que debe dejarse una grande latitud para la elección y el empleo de esos medios. De aquí resultan la necesidad y la conveniencia de interpretar ampliamente los poderes constitucionales.

En vano se ensaya la refutación de esta doctrina, diciendo que tiene por resultado extender los poderes del Gobierno nacional sobre toda la esfera de la legislación de los Estados. La misma cosa puede decirse de todo poder que sea ejercido por inducción é interpretación. Los errores ó los abusos son siempre temibles de parte de cualquier poder; pero esto no es un argumento contra él, y no justificaría una interpretación tan severa que paralizara todos los movimientos del Gobierno. El remedio contra los abusos y las falsas interpretaciones en este caso, es el mismo que con respecto á los abusos y las falsas interpretaciones de los gobiernos de Estados. Este

remedio se encuentra en la apelación á otra división del Gobierno ó al pueblo mismo, en el libre ejercicio del derecho de elección.

Los términos mismos de la cláusula rechazan una interpretación rigurosa. Ella dice que el Congreso tendrá el derecho de hacer todas las leyes *necesarias y convenientes*.

Si la palabra "necesarias" debe ser tomada en el sentido estricto que se le da, ¿qué puede significar la palabra "conveniente?" La agregación de esta última palabra parece tener por objeto explicar la anterior (necesarias), y presenta la idea de una elección entre las medidas que deben emplearse, porque si no se pueden emplear mas que las medidas absolutas y estrictamente necesarias, esta necesidad, excluyendo todo exámen sobre la utilidad ó conveniencia de los medios, hace supérflua la segunda calificación de *conveniente*. Si al contrario, tiene un sentido más amplio, la palabra *conveniente* tendría entónces un objeto particular; indicaría que los medios deben ser sinceros y apropiados al objeto que se propone la Constitución.

En resúmen, el análisis escrupuloso de esta cláusula prueba que si ella no sirve para dar más extensión á los poderes del Congreso, tampoco los limita; no debilita el derecho de la legislatura para tomar las medidas que le parezcan más convenientes á la ejecución de los poderes constitucionales del Gobierno. El motivo de su inserción ha sido ciertamente prevenir toda duda sobre el derecho de la legislatura, en la variedad infinita de poderes secundarios que deben estar comprendidos implícitamente en la Constitución, si se quiere tener un Gobierno real y no un fantasma.

Aquí es el lugar de hablar de otra especie de poderes implícitos, que han sido llamados con grande precisión poderes derivados, puesto que derivan del conjunto de los poderes del Gobierno nacional. Nadie duda, por ejemplo, que si los Estados-Unidos adquieren por conquista un territorio vecino, el Gobierno nacional puede extender su jurisdicción sobre este nuevo país. Podría considerarse tal vez este poder como el resultado del conjunto de los poderes del Gobierno nacional y de la naturaleza de una sociedad política, más bien que como una consecuencia de los poderes expresamente acordados. Se podría también considerarle como una consecuencia del poder de hacer la guerra.

Hay todavía otros ejemplos de poderes derivados; la Constitución no presenta en ninguna parte á los Estados-Unidos como un sér soberano, teniendo capacidad legal para perseguir en justicia, aun cuando se haya dado á los tribunales nacionales jurisdicción en las controversias en que los Estados-Unidos estaban interesados. Los Estados-Unidos, en su capacidad política, tienen el derecho de contratar, aun cuando la Constitución no contenga á este respecto ninguna disposición expresa. Es también una consecuencia de su soberanía. De la misma manera también el Congreso tiene el derecho de castigar los delitos cometidos sobre buques de guerra por individuos extranjeros al servicio militar y naval de los Estados-Unidos, sea que los buques se encuentren en puerto ó en la mar, porque á bordo de un buque del Estado, la jurisdicción pertenece al soberano.

En el silencio de la ley se encuentran, por inducción, no solo poderes de acción, sino también negaciones de

poder; por ejemplo, las exenciones de la jurisdicción de los Estados, lo mismo que los colectores de impuestos, los correos y todas las instituciones generales por su naturaleza y que son otros tantos ejemplos de esas exenciones. Nadie duda que estos empleados están libres de toda dependencia de los Estados, en la esfera de sus deberes, aun cuando la exención no repose esencialmente sobre ningún texto; resulta implícitamente de la mayor parte de los actos del Congreso que han fundado estos establecimientos y está garantida por el poder judicial.

El que debe proveer á la conservación de un puesto militar, no puede estar impedido para hacer sus compras en un Estado ó atravesar otro, trasportando provisiones á los lugares donde las tropas están acuarteladas. Estos poderes incidentales emanan necesariamente de la supremacía de los poderes de la Union.

Sería imposible determinar las numerosas circunstancias en que el Congreso puede en su marcha gubernamental, emplear medios implícitos para llegar á la ejecución de sus obligaciones; no obstante, insistiremos sobre ciertas medidas importantes, que han sido frecuentemente atacadas porque traspasan los límites de los poderes del Congreso, especialmente el derecho de establecer bancos, proveer á las mejoras interiores, crear caminos, etc., etc.