

Capítulo VI. Facultades implícitas del Congreso de la Unión

- I. Las facultades implícitas y los tratadistas 157
- II. Las facultades implícitas en la Constitución de 1824 158
- III. Las facultades implícitas en la Constitución de 1857 160
- IV. Las facultades implícitas en la Constitución vigente 160

CAPÍTULO VI

FACULTADES IMPLÍCITAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

I. LAS FACULTADES IMPLÍCITAS Y LOS TRATADISTAS

Tanto en la Constitución de 1824 como en la de 1857 y en la de 1917 encontramos que la última fracción del artículo que menciona las facultades otorgadas al Congreso general se refiere a atribuir al mencionado cuerpo legislativo todas las atribuciones que sean necesarias para ejercer y cumplir las facultades otorgadas. A esta declaración se le conoce con el nombre de facultades implícitas. Lo que a primera vista parece preciso y claro se ha prestado a diversas interpretaciones. Nos referimos a algunos tratadistas, en la búsqueda del criterio más congruente e idóneo.

Eduardo Ruiz, al analizar la fracción que concede las facultades implícitas, expresa: “La fracción que estudiamos no concede una facultad más al Congreso; ni, como han creído algunos, lo autoriza para excederse de las que se acaban de enumerar. La fracción no le concede poderes implícitos, sino solamente el medio práctico de ejercer las facultades que le están expresamente detalladas en diversas partes del texto constitucional”.¹²²

Emilio Rabasa, al referirse a las facultades implícitas, dijo: “Suprimir esta facultad sería imposibilitar el desenvolvimiento de la Constitución y el perfeccionamiento del sistema administrativo”.¹²³

José María del Castillo Velasco expresó que: “Sin esta facultad podría llegarse a verificar el caso de que se paralizara el movimiento constitucional por falta de leyes. Tal vez no habría sido necesario expresar esa facultad porque está en la naturaleza misma de las cosas, si no lo hubiera exigido así la idea de marcar regularmente a los poderes constitucionales la esfera de su acción, fuera de la cual no tiene autoridad”.¹²⁴

122 Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional mexicano*, México, Aguilar e Hijos, 1902, p. 269.

123 Rabasa, Emilio, “La Constitución y la dictadura”, *Revista de revistas*, México, 1912, p. 212.

124 Castillo Velasco, José María del, *Apuntes para el estudio del derecho mexicano*, México, reproducido en 1976 por la Comisión Nacional Editorial del Partido Revolucionario Institucional, p. 156.

Herrera y Lasso nos manifestó: “Toda facultad implícita supone una facultad expresa”.¹²⁵

Ignacio Burgoa, refiriéndose a las facultades implícitas, ha expresado: “Las leyes que en el desempeño de la autorización otorga la invocada disposición de la Constitución al mencionado congreso no son sino normas reguladoras de tales facultades expresas, sin las cuales constitucionalmente no deben expedirse, pues entrañan el antecedente o presupuesto ineludible para su validez jurídica”.¹²⁶

José Gamas Torruco ha dicho que: “Son facultades implícitas aquellas que el Congreso de la Unión concede, a través de una ley, a alguno de los órganos federales para hacer efectiva una de las funciones expresas que por sí solas no podrían ejercerse”.¹²⁷

Tena Ramírez ha dicho que:

Las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas. El otorgamiento para una facultad implícita sólo puede justificarse cuando se reúnen los siguientes requisitos: 1) la existencia de una facultad explícita, que por sí sola no podría ejercitarse; 2) la relación de medio necesario respecto al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3) el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo congreso al poder que de ella necesita.¹²⁸

II. LAS FACULTADES IMPLÍCITAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824

En la Constitución de 1824 las facultades implícitas quedaron encuadradas en la fracción XXXII del artículo 50 al tenor siguiente: “El Congreso tendrá la facultad de: dictar las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetivos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados”.¹²⁹

125 Citado por Matos Escobedo, Rafael, *La crisis política y jurídica del federalismo*, México, Editorial Veracruzana, 1944, p. 87.

126 Burgoa, *op. cit.*, p. 639.

127 Gamas Torruco, *op. cit.*, p. 219.

128 Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 121.

129 Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 176.

Se ha manifestado que este principio fue tomado de la Constitución estadounidense, del artículo primero, sección octava, fracción XVIII, que dice: “El Congreso tendrá facultad: para expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios”.¹³⁰

Madison sostiene: “Sin la esencia de este poder [facultades implícitas], toda la Constitución sería letra muerta”. Continúa diciendo: “Pocas partes de la Constitución han sido atacadas con más intemperancia que éstas; y, sin embargo, después de examinarla imparcialmente, ninguna parte resulta más completamente invulnerable que ella”.¹³¹

En opinión del mismo Hamilton, en caso de no haberse incluido las facultades implícitas en la Constitución estadounidense sólo hubieran procedido cuatro posibilidades:

1) Se podría haber intentado copiar el segundo artículo de la confederación, con lo que se habría prohibido el ejercicio de cualquier poder no delegado expresamente, y es evidente que de haber seguido este método el Congreso se vería expuesto de continuo a la alternativa de interpretar el término expresamente, con tanto rigor que desarmara al gobierno de todo mando real, con tal amplitud que destruyera totalmente la virtud de la destrucción.

2) Se podría, a su vez, haber tratado de hacer una enumeración positiva de todos los poderes comprendidos en los términos “necesarios y convenientes”, pero, de haberse logrado eso, el intento habría supuesto una recopilación de leyes tan amplia y tan extensa, así como variable, que hubiese sido imposible de lograr, puesto que tendrían que preverse todos los casos, no sólo del presente, sino también del futuro.

3) Si, por el contrario, se hubiese tratado de enumerar los medios que no eran necesarios ni convenientes, la tarea hubiere resultado igual que la anterior, o sea, imposible.

4) Por último, podía haber guardado silencio al respecto. De haber sucedido esto, nos dice Madison, todos los poderes especiales requeridos como medios de llevar a efecto los poderes generales habrían afluído al gobierno en virtud de una inferencia inevitable.¹³²

130 *La Declaración de Independencia. La Constitución de los Estados Unidos de América*, México, editado por el Servicio de Información de los Estados Unidos, p. 15.

131 *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 192.

132 *Ibidem*, p. 131.

Jefferson¹³³ consideraba un error el que se hubieran señalado las facultades implícitas, puesto que la larga enumeración de las facultades expresas concedidas al Congreso significaba que sólo esas facultades eran las que se había pensado otorgarle.

Al final de cuentas, en Estados Unidos de América la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que las facultades implícitas permiten al Congreso general legislar en innumerables materias, algunas inclusive fuera de las facultades expresas.

Aun cuando pudiera ser cierto que el principio de las facultades implícitas incluido en la Constitución de 1824 fue reflejo y mediante influencia directa de lo establecido en la Constitución estadounidense, el grado de utilización de los principios difiere en mucho.

III. LAS FACULTADES IMPLÍCITAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución de 1857, en su fracción XXX del artículo 72, vuelve a mencionar las facultades implícitas con el siguiente texto: “El Congreso tiene facultad para: expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión”.¹³⁴

Aun cuando Lanz Duret no encuentra ninguna explicación para la palabra “propias”, nosotros estimamos que tal concepto, juntamente con el de “necesarias”, se debe a la intención del legislador constituyente de dejar perfectamente aclarado que las facultades implícitas sólo operan en relación con las facultades explícitas.

IV. LAS FACULTADES IMPLÍCITAS EN LA CONSTITUCIÓN VIGENTE

La redacción de la fracción XXX del actual artículo 73 de la Constitución de 1917 nos dice que el Congreso tiene facultad “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión”.¹³⁵

133 Citado por Trillo Hernández, Benjamín, *Facultades implícitas en la Constitución de 1917*, México, tesis para obtener la licenciatura en derecho en la UNAM, 1959, pp. 69 y 70

134 Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 619.

135 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, 1988, cit.*, p. 88.

Las facultades implícitas se han esgrimido, en muchas ocasiones, por los legisladores mexicanos para fundamentar la expedición de leyes que de ninguna manera se puede estimar que nacen de una facultad explícita contenida en la Constitución general de la república. En otros casos se ha presentado la duda al respecto y Tena Ramírez menciona la expedición en materia federal del Código Civil y del de Procedimientos Civiles.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conocido de algunos casos en que se pide la protección de la Justicia federal en contra de leyes que se estima fueron expedidas por el Congreso de la Unión sin tener facultad de legislar en esa materia y sin que tampoco sea procedente como aplicación de las facultades implícitas. Tanto Tena Ramírez como Gamás Torruco han hecho alusión, como vía de ejemplo y para ilustrar sobre el criterio del más alto tribunal de justicia en el país al respecto, a la siguiente resolución:

El Congreso de la Unión expidió la ley orgánica del Poder Judicial de la Federación, que rige la estructura y funcionamiento del propio poder, para que él mismo pueda ejercer de modo efectivo las facultades que le otorga la Constitución general de la república, e introdujo en dicha ley las disposiciones que atribuyen a los tribunales de los estados la función de órganos auxiliares de los federales, por estimar que sin el auxilio de la justicia común la administración de la justicia federal se vería en muchos casos retardada y entorpecida. Tal es la razón en que se inspiran dichas disposiciones, cuya constitucionalidad, por ende, no puede desconocerse, ya que, si el Congreso de la Unión las consideró necesarias para hacer efectivas las facultades constitucionales del Poder Judicial de la Federación, se sigue de ello que fueron expedidas en uso de las facultades implícitas que a aquél concede la fracción XXX del artículo 73 de la carta fundamental.¹³⁶

En nuestro país, la tesis de Tena Ramírez, tanto en la definición como en las condiciones que se requieren para que sea válida la utilización de las facultades implícitas, es la correcta.

136 Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia del 17 de enero de 1961 relativo al expediente número 331/1954.