

INFORME

PODERES IMPLÍCITOS DEL CONGRESO NACIONAL

I. INTRODUCCIÓN:

Por regla general, las constituciones de los Estados enuncian determinadas atribuciones correspondientes a sus distintos órganos de Gobierno o Poderes estatales. Se trata de las competencias (constitucionales) *explícitas* o *expresas* de cada uno de ellos.

Ello no impide (al contrario, hace) que los diversos Poderes estén muñidos también de potestades constitucionales *implícitas*, también conocidas como *incidentales* o bien, *instrumentales genéricas*. Según indica **Sagüés**, se trata de facultades *esenciales* o *inherentes* a sus respectivos órganos gubernativos. (1)

Al respecto, **Cooley** ha señalado que la concesión de lo *principal* incluye lo que *incidentalmente* resulta *necesario y conveniente*, y sin lo cual aquella concesión se tornaría ineficaz.

En nuestro país, la Corte Suprema de Justicia nacional, a través de distintos fallos y sobre la base de nuestra *Carta Magna*, ha sentado una serie de pautas jurídicas que contribuyen a dar forma a los poderes implícitos. A saber:

- Caso Bianchi:

Tales poderes *son inherentes a todo poder estatal* (forman parte de la naturaleza propia de cada órgano gubernamental). (2)

- Caso Lino de la Torre:

Son los que resultan necesarios para el ejercicio de aquellos otros que, a diferencia de los primeros, sí se encuentran expresamente conferidos por la Constitución Nacional. (3)

- Caso Suárez:

No constituyen atribuciones *de fondo*, sino *operativas*, consistentes en elegir vías y medios para cumplir con aquéllas. (4)

- Casos Molinas y Orfila:

Forma parte de los poderes implícitos, la facultad de escoger -según criterio propio- los medios más conducentes para el mejor desempeño de los poderes explícitos del mismo organismo (tales medios, ciertamente, no deben infringir ninguna de las limitaciones constitucionales). (5)

- Caso Peláez:

Varían con el tiempo, en función del contexto de vida.

No habilitan que un Poder se arrogue competencias pertenecientes a otro Poder; ni que se lesionen derechos de los particulares.

¹ Sagüés, Néstor P. *Manual de derecho constitucional*. Astrea. C.A.B.A. 2012. Página 371.

² *Fallos*, 248:398.

³ *Fallos*, 19:231.

⁴ *Fallos*, 121:205.

⁵ *Fallos*, 314:1.091; y *Fallos*, 154:200; respectivamente.

Son auxiliares de los *expresos*; se encuentran subordinados a los mismos.
Debe preservarse su compatibilidad con la estructura dogmática y orgánica de la normativa constitucional. (6)

II. NATURALEZA Y ALCANCES DE LOS PODERES IMPLÍCITOS DEL CONGRESO:

Los poderes implícitos del Congreso son las atribuciones que dicho organismo posee, sin reconocimiento o asignación constitucional expresa.

Estos poderes:

- Están referidos a asuntos de la competencia del propio Congreso. Y...
- Constituyen medios útiles para el ejercicio efectivo de las potestades estatales que la Constitución atribuye de modo expreso, como mínimo, al Poder Legislativo (en algunos casos, quedan abarcadas también las potestades de los otros Poderes del Estado; o bien, las del Gobierno, en general).

Huelga aclarar que los poderes implícitos no suponen alteración alguna respecto de la forma de Gobierno republicana (uno de cuyos pilares está dado por la *división de Poderes*) ni tampoco en relación a la forma de Estado federal (allí donde el modelo federalista ha sido adoptado). Consecuentemente, aquellos poderes no implican ni habilitan invasión alguna de las esferas competenciales de los otros Poderes del mismo nivel de Gobierno, así como tampoco de las correspondientes a otros niveles de Gobierno.

Al contrario, conforme a enseñado **Bidart Campos**, los poderes implícitos tienen un sentido cooperativo y colaborativo: *los poderes implícitos del inc. 28 (según la numeración anterior a la reforma constitucional de 1994) existen para ayudar y facilitar a los tres poderes del gobierno federal el ejercicio de las competencias que a cada uno concede la constitución. No para que un poder cumpla, o menoscabe, o paralice, las competencias ajenas a él.* (7)

III. LOS PODERES IMPLÍCITOS DEL CONGRESO ARGENTINO:

La Constitución nacional contempla los poderes implícitos en su **Art. 75, inc. 32**. Allí se asevera:

Corresponde al Congreso:

(...)

32. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

Así las cosas, el Congreso nacional no goza sólo de las potestades que la *Carta Magna* argentina le concede expresamente. También posee las atribuciones que resulten *convenientes para poner en ejercicio*:

- Los *poderes antecedentes* (es decir, los detallados en los incisos previos, dentro del mismo artículo constitucional). Y...
- Los *otros* poderes concedidos por la misma norma fundamental al Gobierno nacional.

⁶ ED, 166-91.

⁷ Bidart Campos, Germán. *Tratado elemental de Derecho Constitucional argentino*. Ediar. Capital Federal. 1992. Página 148.

Respecto de estos últimos, **Sarmiento García** y otros han señalado que se trata de potestades otorgados al Gobierno central de modo genérico; es decir, sin atribución específica a alguno de sus otros Poderes, en particular. ⁽⁸⁾

Ahora bien: los poderes implícitos del Congreso Nacional, referidos por el citado precepto constitucional, consisten en dictar *leyes y reglamentos*. Así las cosas, dichos poderes se ejercen mediante actividad de naturaleza legislativa.

Sin embargo, la naturaleza misma del Poder en cuestión y el ejercicio pleno de sus atribuciones constitucionales (es decir, del cumplimiento de las funciones que la C.N. pone a su cargo) implica poderes implícitos que no se traducen en actividad legislativa.

Es por ello que, como bien ha advertido **Bidart Campos**, al margen de los poderes implícitos que se encuentran explícitamente aludidos en el **Art. 75, inc. 32**, existen otras potestades del mismo tipo, que no se encuentran señaladas en ninguna parte del plexo constitucional (tal como sucede con los poderes implícitos de los otros órganos de Gobierno). Al respecto, el citado constitucionalista ha propuesto la siguiente clasificación:

- Poderes implícitos *expresamente* conferidos para legislar.
- Poderes implícitos *implícitamente* derivados de todas las competencias del Congreso, sin norma expresa que los reconozca, con fines distintos a legislar. ^(9/10)

Complementariamente, **Bidart Campos** ha ensayado otra clasificación, relativa al titular de los poderes implícitos:

- Poderes implícitos del Congreso.
- Poderes implícitos concurrentes de cada Cámara (relativos a aquellas competencias que, sin ser exclusivas, se ejercen por separado y de modo concurrente).
- Poderes implícitos exclusivos de cada Cámara (orientados al ejercicio de poderes explícitos privativos de una Cámara, específicamente).

IV. LOS PODERES IMPLÍCITOS EN EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS:

La Constitución de EE. UU. refiere a los poderes implícitos del Congreso federal en su **artículo I**; más específicamente, en la **sección 8ª** de dicho precepto, dedicada a las facultades del mentado organismo; sección, ésta, cuyo **inciso 18** (último de la sección en cuestión) reza:

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

⁸ Sarmiento García, Jorge y otros. Obra citada. Página 395.

⁹ Bidart Campos, Germán. Obra citada. Páginas 146 y 147.

¹⁰ Sin perjuicio del atino de la observación de Bidart Campos, es menester efectuar aquí un distingo sutil, a modo de aclaración: en la clasificación recién consignada, el carácter legislativo (o no) de un poder implícito pareciera estar implicado en el carácter legislativo (o no) del poder explícito correspondiente. Sin embargo, puede suceder que el ejercicio de un poder explícito de naturaleza legislativa requiera y, por lo tanto, suponga un poder implícito que no revista la misma condición. Y, desde luego, también puede ocurrir a la inversa. Buen ejemplo de ello está dado por aquellos proyectos de ley cuyo diseño, promoción y debate han requerido de una investigación formal previa, realizada en el seno de una comisión creada ad hoc. En este supuesto, el ejercicio de un poder expreso de carácter legislativo (el trámite de un proyecto de ley) importó el ejercicio de un poder implícito carente de dicha calidad (la constitución y el desempeño de una comisión investigadora).

gobierno de los Estados Unidos o cualquiera de sus departamentos o funcionarios.
(¹¹)

Originariamente, se produjo a nivel doctrinario la pugna de dos criterios hermenéuticos opuestos:

- La tesis restrictiva de **Jefferson**: sólo admitía aquellos poderes implícitos que resultaban indispensables para desplegar los poderes enunciados.

- La tesis amplia de **Hamilton**: abierta a todo poder implícito cuya finalidad estuviera claramente comprendida dentro de un poder enumerado y cuyo objeto consistiera en medidas relacionadas de modo evidente con dicho fin, que -además- no se encontraran prohibidas por ninguna norma especial de la Constitución Federal.

Por su parte, la Corte Suprema federal adoptó como propio el temperamento esbozado por **Hamilton**. En 1819, dicho tribunal se expidió dentro de la causa *McCulloch c/ Maryland*. En el marco de la misma se discutía si el Congreso federal poseía (o no) la potestad para crear un banco nacional. Potestad, ésta, que -desde luego- no estaba mencionada en el texto constitucional.

En el aludido fallo, el cimero tribunal explicó lo siguiente:

Aunque entre los poderes enumerados del Gobierno federal, no se encuentra la palabra "banco", hallamos los grandes poderes de imponer y percibir contribuciones, acuñar moneda, regular el comercio, declarar la guerra y levantar y sostener ejércitos. La espada y la bolsa, todas las relaciones internacionales y no poco de la industria de la Nación, son entregadas a su Gobierno. Nunca se ha esbozado la pretensión de que tan vastos poderes excluyan otros de menor importancia, fundados en esta última circunstancia. Pero se puede sostener con sobrado fundamento que un gobierno investido de tan amplios poderes, de la ejecución de los cuales depende vitalmente la felicidad y la prosperidad de la Nación, debe estar provisto de los medios para ejercerlos. (¹²)

A la luz del fragmento recién citado, se advierte que la estructura argumentativa del fallo de *marras* se articula en torno a las siguientes ideas centrales:

- El carácter no taxativo del catálogo constitucional de los *poderes enumerados*, en relación a otras potestades *de menor importancia*.

- La necesidad o el deber de admitir la existencia de aquellas potestades que constituyen los *medios* para el ejercicio de los *amplios poderes* expresamente consagrados por la Constitución (poderes, éstos últimos, de cuya ejecución *depende vitalmente la felicidad y la prosperidad de la Nación*).

Según **Corwin**, en la época del *New Deal*, los poderes implícitos fueron interpretados de modo restrictivo en favor de los Estados-parte (es decir, los Estados federados en la *Unión* norteamericana). Sin embargo, con posterioridad, la Corte Suprema federal amplió el criterio hermenéutico. Así, verbigracia, en el caso *Buckey*, aquélla reconoció al Congreso la facultad para realizar gastos por razones de bienestar general.

¹¹ Puede consultarse el texto completo de la aludida Constitución norteamericana, aquí:
<https://www.archives.gov/espanol/constitucion>.

¹² Reproducido por: Sarmiento García, Jorge y otros. *Derecho Público*. Ciudad Argentina. C.A.B.A. 1998. Páginas 394 y 395.

V. COMPARACIÓN ENTRE EL CASO ARGENTINO Y EL CASO ESTADOUNIDENSE:

ARGENTINA	EE. UU.
Los poderes implícitos se ejercen mediante <i>leyes y reglamentos</i> .	Los poderes implícitos se ejercen mediante <i>leyes</i> .
Los mismos están orientados a <i>poner en ejercicio</i> : - Los poderes que la C.N. atribuye explícitamente al Congreso. - Los otros poderes que la C.N. concede al Gobierno nacional, de modo general.	Los mismos están orientados a <i>llevar a efecto</i> : - Los poderes que la C.F. atribuye explícitamente al Congreso. - Los otros poderes que la C.F. confiere al Gobierno central, de modo general. - Los otros poderes que la C.F. confiere a <i>cualquiera de sus departamentos o funcionarios</i> .
Criterio habilitante: conveniencia (más abierto).	Criterio habilitante: necesidad y conveniencia (menos abierto).

VI. RESPECTO DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN:

Respecto de la función investigativa, **Quiroga Lavié** y otros han explicado (en consonancia con el grueso de la doctrina nacional): *esta función congresional tiene la peculiaridad de operar como medio para el mejor cumplimiento de las funciones ya analizadas* (se refiere a las expresamente contempladas por el **Art. 75** de la C.N.). *Por ello, no es óbice a su existencia la ausencia de texto constitucional expreso y encuentra pleno fundamento cuando al finalizar la enumeración de las atribuciones del Congreso se lo autoriza a hacer todo lo conducente “para poner en ejercicio los poderes antecedentes” (art. 75, inc. 32, CN). Además, como su actuación se justifica por su directa vinculación con las otras funciones, la base constitucional de cada una de ellas también es el fundamento implícito de la función de investigación.* ⁽¹³⁾

A continuación, se pasa revista a lo expuesto por diversos constitucionalistas en relación a las comisiones investigadoras constituidas en el ámbito del Congreso nacional y sus potestades. A saber:

- SAGÜÉS (Manual de derecho constitucional):

Las comisiones investigadoras del Congreso han contado con competencias otorgadas por las cámaras, que han incluido la incautación de documentación, allanamiento de domicilios, clausura de locales, etc. Esto ha provocado una discusión sobre la constitucionalidad de tales facultades.

*El art. 18 de la Const. nacional determina: 'El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación'. Sin ley, por ende, una comisión investigadora no puede allanar domicilios e incautarse de documentación (en tal sentido, ver **CNCrimCorrFed, Sala II, 'F., C. H.'**,*

¹³ Quiroga Lavié, Humberto y otros. *Derecho Constitucional Argentino*. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe. 2009. Página 1.147.

ED, 111. 329), para lo cual se debe requerir necesariamente una orden judicial (Bidegain, Bidart Campos, Badeni).

En cambio, la justicia ha reconocido facultades a estas comisiones para citar compulsivamente a declarar testigos (**CNCrimCorrFed**, "Fernández Suárez", LL, 94-614, e íd., 'Mendola', LL, 95-488).

Fuente: Sagüés, Néstor P. Obra citada. Página 271. La negrita es nuestra.

- GENTILE (Derecho Parlamentario):

También se ha discutido la facultad de estas comisiones para hacer traer por la fuerza pública a testigos, lo que estimamos se encuentra dentro de las facultades de las Cámaras, siempre que dicho auxilio se lo pidan al juez correspondiente y se encuentre dentro de las (sic) resolución que las cree. Igual criterio debe seguirse respecto de las facultades para allanar domicilios y secuestrar documentación; en ambos casos debe haber habilitación expresa por parte de la norma respectiva y orden judicial. Estas comisiones deben respetar, tan estrictamente como los jueces y demás autoridades que ejercen alguna suerte de función jurisdiccional, los derechos y garantías que la Constitución instituye. El ejercicio de la facultad de investigación está sometido a control judicial.

Fuente: Gentile, Jorge Horacio. Obra citada. Ciudad Argentina. Buenos Aires. 2008. Página 162.

- QUIROGA LAVIÉ (Derecho Constitucional Argentino):

Si bien las comisiones investigadoras tienen fundamento constitucional para realizar sus averiguaciones, es conveniente que el Congreso supere su mora y dicte una ley reglamentando su atribución de disponer allanamientos domiciliarios y de correspondencia y requerir el comparendo de testigos por la fuerza pública. De lo contrario, esas medidas podrían ser atacadas con base en los artículos 17, 18 y 19 CN ante los estrados judiciales, quienes tendrían la última palabra sobre estas facultades. No obstante, el alcance de esta facultad de investigación debe ser sometida a control judicial por las vías correspondientes a fin de verificar el cumplimiento de las garantías del debido proceso legal adjetivo.

Fuente: Quiroga Lavié, Humberto y otros. Obra citada. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe. 2009. Página 1.149.

- JURISPRUDENCIA (citada por Gentile):

... en un fallo del Juzgado de Primera Instancia en lo Federal Criminal y Correccional N° 3 de la Capital Federal, del 10 de septiembre de 1984 y 13 de septiembre de 1984, (se dispuso) lo siguiente: 'Las Cámaras legislativas a través de sus comisiones investigadoras no pueden, sin ley formal que reglamente sus facultades o atribuciones, restringir válidamente el ejercicio de los derechos individuales que emergen de la Constitución Nacional, no cabiendo sustentar actos de esta índole en el art. 67 inc. 28 constitucional (actual art. 75.32), relativo a los poderes implícitos del Congreso. Si los medios con los que se valen las comisiones investigadoras implican una restricción al ejercicio de los derechos individuales reconocidos por la Constitución, no se puede obviar una ley formal que reglamente las facultades restrictivas. Empero ... no resulta cuestionable la facultad de investigación amplia que tienen las Cámaras del Congreso a través de las comisiones respectivas, que encuentra su fundamento en los artículos 67, inc. 7 y 28, y 45 (actuales 75.8 y 32 y 53), de la Constitución Nacional. Por lo tanto, si se le reconoce

a la Cámara legislativa la facultad de investigar, obviamente deben reconocérseles los medios necesarios a tal fin, que estarían implícitos'. En igual sentido encontramos la Sentencia de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional, del 16 de agosto de 1988, y la sentencia de la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional, Sala II, del 30 de septiembre de 1984.

Fuente: Gentile, Jorge H. Obra citada. Páginas 162 y 163.