

CAPÍTULO III

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE HAN REGIDO EL FEDERALISMO EN EL BRASIL

Los ESTADOS miembros son corporaciones territoriales con una cierta descentralización perfecta, a la que se le da el nombre de autonomía constitucional, y que posee el poder de hacer participar a los mismos Estados en la formación de la voluntad nacional.⁴ Podría también decirse que esta descentralización de contenido constitucional confiere, además, la atribución de competencias exclusivas a las Entidades federativas.⁵

De esta manera los Estados miembros poseen la llamada autonomía constitucional con competencias exclusivas, que les confieren carácter propio para regirse por la Constitución y por las leyes locales que adopten, pero observando los principios establecidos en la Carta Federal, como está previsto en la Ley Fundamental de 1967. En consecuencia, los llamados principios constitucionales señalan el límite a la autonomía de los Estados para establecer sus constituciones propias y sus disposiciones legislativas.

Tanto la Constitución del Estado miembro, como sus leyes, no pueden contrariar ni el contexto de la Constitución federal ni tampoco el de las leyes federales que no afecten la autonomía constitucional o las competencias exclusivas de los Estados miembros.

Desde el punto de vista jerárquico las disposiciones legislativas se pueden escalonar de la siguiente manera: Constitución federal, leyes federales, constituciones locales y leyes locales.

Las constituciones y las leyes estatales deben respetar la Constitución y

⁴ Según Barthélemy en su *Direito Administrativo*, p. 113, el Estado federal no puede aumentar o reducir sus competencias sin el consentimiento de los Estados federados, los cuales no se encuentran sobre la autoridad del Estado Federal. Para Duguit, en su *Tratado de Direito Constitucional*, tomo III, p. 74, el consentimiento de las unidades en que se encuentra dividida la Unión, o Estados miembros, es fundamental, y se caracteriza de la siguiente manera el régimen federativo: *primero*: por la existencia de dos grupos de gobernantes, los de la Unión y los de los Estados miembros en un territorio; *segundo*: por la repartición de competencias realizada de tal manera que no pueda ser modificada sin el consentimiento de los dos grupos políticos y el estadual.

⁵ Según Durand, *Les Etats Fédéraux*, París, p. 350, la Federación es sólo una descentralización de orden constitucional con la atribución de competencias exclusivas a los Estados miembros. Nawiasky, en su estudio intitulado *Bundesstaat* (Estado Federal), publicado en el *Staatslexikon* (Diccionario político), Friburgo, 1958, relativa de los Estados miembros.

las leyes federales, pero por otra parte es preciso advertir, pues no siempre la cuestión se plantea correctamente, que las leyes federales no pueden contrariar aquellas competencias exclusivas de los Estados que les son conferidas por el propio texto de la Constitución federal, esto es, no pueden infringir los artículos 13, 25 y demás relativos, de la Carta Fundamental brasileña vigente, que otorgan determinadas competencias exclusivas a los Estados miembros.

Los Estados poseen así una libertad amplia de organizarse constitucionalmente, en uso y goce de sus competencias exclusivas, separándose del modelo nacional, en tanto no vayan en contra de los principios establecidos en la Constitución federal, o también de las leyes federales, siempre que estas últimas no violen sus competencias exclusivas.

João Barbalho afirmaba en cuanto a este punto, que: "Respetados los principios constitucionales de la Unión, expresa el texto constitucional, y no "respetada la Constitución federal", y esto significa que las Cartas de los Estados no están obligadas a seguir a la nacional al pie de la letra, modelándose completamente de acuerdo con ella, sino que pueden divergir en algunos aspectos, con tal que no sean fundamentales. Y bien lo han comprendido las Entidades federativas al organizar sus gobiernos apartándose en algún punto del modelo federal (por ejemplo respecto a la dualidad de las Cámaras legislativas, adoptando la mayoría de las Entidades una sola asamblea; en cuanto al juzgamiento del Jefe del Estado, etc.).

Pero, ¿cuáles son estos principios constitucionales de la Unión? Está visto que no pueden ser otros sino aquellos que le sirven de base y sobre los cuales fue constituida por el Acta de 24 de febrero de 1891. Recorriendo dicho texto constitucional, a partir del Preámbulo, descubrimos los siguientes:

La libertad individual y sus garantías (régimen de libertad, preámbulo; declaración de derechos, título IV, sección II);

La democracia (régimen democrático, preámbulo, artículos 15, 41, 73);

La representación política (régimen representativo, artículos 1º, 29, 30);

La forma republicana (artículos 1º, 6, parágrafo 2º, 41 a 90, parágrafo 4º);

El régimen federativo (artículo 16, parágrafo 2º, 30, 63 y 90, parágrafo 4º).

Con la forma republicana, la temporalidad de las funciones políticas (artículo 17, parágrafo 2º y 29, combinados y artículos 31 y 45); y "la responsabilidad política y civil de los gestores de las funciones públicas" (artículos 53, 57, parágrafo 2º y 82).

Con la federación, la autonomía e igualdad política de los Estados (artículos 2º y 5, 6, 7, parágrafo 2º, 30, 62 y 90, parágrafo 4º).

La división del poder público en tres organismos: legislativo, ejecutivo y judicial, sin la cual no puede estar segura la libertad, sino por el contrario, corre los mayores peligros; así como la facultad de enmendar y de reformar la Constitución adoptada, considerada como elemento fundamental en toda organización política tendiente a establecer un gobierno liberal y

democrático, ambas como garantías supremas cuya ausencia desvirtuaría el régimen estatuido, por lo que deben estimarse como disposiciones indeclinables de las constituciones estaduais.

La Constitución mencionada presupone como existentes en la organización política de cada Estado, a los referidos tres poderes, a los que se refiere separadamente: legislativo (artículos 4º y 90); ejecutivo (artículos 7º, párrafo 3º y 17, párrafo 3º) y judicial (artículos 59, inciso 1, 8º y párrafo 1º, 60, párrafo 1º, inciso a, 62 y 64). Igualmente tiene por consagrada en todas las Cartas locales la facultad de su reforma.⁶

La reforma constitucional de 1925-1926, hecha a la Carta de 1891, declaró lo siguiente: "El gobierno federal no podrá intervenir en negocios peculiares de los Estados, salvo: I. Para asegurar la integridad nacional y el respeto a los siguientes principios constitucionales: a) la forma republicana; b) el régimen representativo; c) el gobierno presidencial; d) la independencia y armonía de los poderes; e) la temporalidad de las funciones electorales y la responsabilidad de los funcionarios; f) la autonomía de los municipios; g) la capacidad para ser elector o elegible, en los términos de la Constitución; h) un régimen electoral que permita la representación de las minorías; i) inamovilidad y carácter vitalicio de los magistrados y la inmodificabilidad de sus emolumentos; j) los derechos políticos e individuales asegurados por la Constitución; k) la no reelección de los presidentes y gobernadores; l) la posibilidad de reforma constitucional y la competencia del poder legislativo para decretarla."

La Constitución de 1934 también se pronunció en cuanto a esta materia en el artículo 7º: "Compete privativamente a los Estados: I. Decretar la Constitución y las leyes por las que se deben regir, respetando los siguientes principios: a) forma republicana representativa; b) independencia y coordinación de los poderes; c) temporalidad de las funciones de elección, limitada a los mismos plazos de los cargos federales correspondientes, y prohibición de la reelección de los gobernadores y de los prefectos para el periodo inmediato; d) autonomía de los municipios; e) garantías al poder judicial y al ministerio público locales; f) presentación de cuentas de la administración; g) posibilidad de reforma constitucional y competencia del poder legislativo para decretarla; h) representación de las profesiones; II. Proveer con recursos propios a las necesidades de su administración, pero con la obligación de la Unión de prestar auxilio al Estado que lo solicitare en caso de calamidad pública; III. Elaborar leyes supletorias y complementarias de la legislación federal, en los términos del artículo 5º, párrafo 3º, IV. Ejercer, en general, todo o cualquier poder o derecho que le sea negado explícita o implícitamente por disposición expresa de esta Constitución."

⁶ Cfr. Ruy Barbosa, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, Rio, 1934, Tomo V, pp. 7-17, autor que comenta el artículo 63 de la Constitución de 1891, haciendo alusión al párrafo citado de João Barbalho.

A su vez, la Constitución de 1937 declara en su artículo 21: "Compete privativamente a los Estados: I. Decretar la Constitución y las leyes por las que deben regirse; II. Ejercer todo o cualquier poder que no les sea negado, expresa o implícitamente por esta Constitución."

Las Constituciones de 1946 y 1967, en los artículos 7º y 10, ambos en su fracción VII, respectivamente, enuncian los siguientes principios constitucionales: *a)* forma republicana representativa; *b)* independencia y armonía de los poderes; *c)* temporalidad de los mandatos obtenidos por elección, limitada su duración a los mandatos federales correspondientes; *d)* prohibición de la reelección de gobernadores y prefectos para el periodo inmediato; *e)* autonomía municipal; *f)* presentación de cuentas por la administración; *g)* garantías al poder judicial.

En la reforma de 1969 se agregó la prohibición a los diputados locales para celebrar contratos o ejercer cargos, empleos o comisiones en organismos públicos, descentralizados o de participación estatal.

La misma Constitución de 1946 también preceptuaba que los Estados deberían respetar los principios consignados en la propia Carta, según lo establecía en su artículo 18; disposición similar a la del artículo 13 de la Ley Fundamental de 1967.

Del mismo modo ambas Cartas nacionales se refieren a los principios constitucionales, que enumeran exhaustivamente y que conciernen a la forma republicana representativa; independencia y armonía de los poderes; temporalidad de las funciones de elección, limitadas a las que señala la Constitución federal; prohibición de la reelección de los gobernadores y de los prefectos para el periodo inmediato; autonomía municipal; presentación de cuentas por la administración y garantías al poder judicial. Las organizaciones estatales deberán respetar los principios establecidos en la Constitución federal, que de modo general corresponden a los mencionados por João Barbalho y a otros que derivan de la propia extensión actual del texto constitucional.

La Carta Magna de 1967, en su texto reformado en octubre de 1969, además de los principios constitucionales antes aludidos, hace referencia a otras normas que deberán ser respetadas por los Estados miembros, según se expresa en el artículo 13, el cual dispone:

"Los Estados se organizan y se rigen por las constituciones y por las leyes que adopten, respetando, además de otros principios establecidos por esta Constitución, los siguientes: I. Los mencionados en el artículo 10, fracción VII; II. La forma de investidura en los cargos de elección; III. El procedimiento legislativo; IV. La elaboración del presupuesto y la fiscalización presupuestaria y financiera, incluyendo la aplicación de los recursos recibidos de la Unión y atribuidos a los municipios; V. Las normas relativas a los funcionarios públicos, inclusive la aplicación a los servidores estatales y municipales, de los límites máximos de remuneración establecidos en ley

federal; VI. Prohibición de pagar por cualquier título a los diputados locales más de dos tercios de sueldos atribuidos a los diputados federales, o de darles remuneración por más de ocho sesiones extraordinarias mensuales; VII. La emisión de títulos de la deuda pública fuera de los límites establecidos por la ley federal; VIII. La aplicación a los diputados locales de lo dispuesto por el artículo 35 en sus diversos párrafos (motivos de pérdida del mandato) en lo que fuere aplicable; y, IX. La aplicación, en lo procedente, de lo dispuesto en las fracciones I a III del artículo 114 (prohibiciones a jueces) a los miembros de los Tribunales de Cuentas, cuyo número no puede ser superior a siete.”

Ruy Barbosa al referirse a esta materia⁷ dividía las instituciones consagradas en la Constitución de la Primera República en tres clases distintas: “La primera es la de las instituciones federales, que los Estados pueden libremente imitar o no en sus constituciones y en sus leyes tales como el sistema bicameral en la organización del poder legislativo, y de las condiciones de responsabilidad y juzgamiento del Jefe del Poder Ejecutivo, la selección de la magistratura y de la jerarquía judicial y su mecanismo, y muchas otras.”

“A este respecto, imitando o apartándose de lo dispuesto en la Constitución Federal, los Estados no tocan los principios constitucionales de la Unión, estimados en sentido técnico en el que los considera el artículo 63 de la Constitución brasileña; porque la naturaleza de ésta permitiría la reforma o sustitución de esas partes de nuestro organismo político, sin quiebra de la conformidad de las normas del régimen democrático, las condiciones del sistema representativo, las exigencias de la forma republicana, la característica del gobierno federal, y no siendo, por tanto, esenciales en la estructura constitucional de la Unión, tampoco lo podrían ser en la estructura constitucional o legislativa de los Estados.”

“Las instituciones de esta primera categoría son de carácter constitucional nacional, por tratarse de instituciones que la Constitución de la Unión adoptó o reserva. Mas no expresan principios constitucionales de la Unión, en virtud de que podrían ser alterados o sustituidos, sin que la Constitución de la Unión sufriese modificación orgánica, esencial, en su carácter federal.”

“Los principios constitucionales de la Unión, a que se refiere el artículo 63 de nuestra Ley Fundamental, se encuentran, pues, en otras dos clases de instituciones o disposiciones constitucionales diversas de las aludidas anteriormente.”

“De ellas, una categoría está formada por las instituciones o disposiciones que, establecidas constitucionalmente en el organismo de la Unión, son igualmente indeclinables en la organización constitucional de los Estados. Tales son, entre muchas otras, las que establecen como órganos supremos de la Unión, el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial; las que decretan, en

⁷ *Op. ult. cit.*, tomo V, pp. 12-24.

relación a los dos primeros, la elección y la temporalidad; en relación a la tercera, el carácter vitalicio y la inviolabilidad; las que garantizan a los individuos la protección judicial de los derechos de libertad, seguridad personal y propiedad; las que declaran revisable la Constitución establecida y le aseguran esa revisión. El Estado, que en su Constitución o en sus leyes no reproduzca u organice lealmente estas instituciones constitucionales de la Unión, infringe los 'principios constitucionales' de que habla la Constitución Federal en el artículo 63."

"La última categoría, por el contrario, se refiere a las instituciones o disposiciones que, consagradas en beneficio de la Unión, con carácter privativo, o por su propia naturaleza y sustancia, esencialmente privativas de la Unión, por lo mismo no pueden tener equivalentes o análogas en las Constituciones de los Estados. Tales, por ejemplo, las que el artículo 7º de la Constitución Federal declara de competencia exclusiva de la Unión la de decretar ciertos impuestos, o ciertos servicios; las que someten privativamente al Congreso de la Unión el comercio internacional o interestadual; las que reservan a los poderes de la Unión las relaciones exteriores, la negociación de los tratados, la declaración de guerra, la celebración de la paz. En este dominio, el respeto a los principios constitucionales de la Unión consiste precisamente en abstenerse los Estados, en sus Constituciones y leyes, de toda o cualquier incursión en un territorio reservado en forma indelegable a la autoridad federal."

Esta opinión de Ruy Barbosa sigue siendo aceptable, con ligeros retoques aun cuando actualmente el proceso del *impeachment* de las autoridades estatales debe conformarse con los preceptos de la ley federal que regula la materia, y además existen disposiciones taxativas de la Constitución federal sobre la organización de la justicia de los Estados, además de que puede señalarse algún otro ejemplo que resulte de una mayor amplitud formulada por la racionalización del texto constitucional vigente.

Los Estados miembros de la federación deben organizarse, en último análisis, de acuerdo con el modelo nacional, respetando sus principios constitucionales, pero sin que esta exigencia signifique uniformidad sino únicamente una relativa conformidad. Mejor dicho puede realizarse una cierta variación de estructura, ya que ciertos aspectos de organización no se encuentran en todos los tipos de Estado federal.

En esta virtud, ciertas peculiaridades son posibles en la estructura federal. Por ejemplo, algunas Entidades federativas o todas ellas pueden ser sujetas del derecho de gentes, gozando de personalidad internacional, como ocurrió con los Estados miembros integrantes del Imperio Alemán establecido en 1871. Puede también otorgarse el derecho de guerra entre o varios componentes de la Unión y algún Estado extranjero. O también la exigencia del consentimiento de cada miembro de la federación para obligarlo a la guerra, como en los Dominios Británicos, aun cuando en la mayoría de los

casos, la guerra declarada por el Poder central es obligatoria a los Estados miembros. Normalmente la política financiera admite dos presupuestos, el de la Unión y el de los Estados miembros, pero también es posible en el Estado federal un sistema de recaudación parcial por la Unión y división de lo recaudado entre la Unión y los Estados miembros, o también un sistema de recaudación por la Unión, y no siendo suficiente, la cobertura de los gastos por contribución de las unidades integrantes, como en la Alemania de 1871 y en Suiza. Es posible también el sistema de contingentes militares locales, como en la propia Alemania de 1871 (artículo 60), y en Suiza (artículo 19), fuerzas que son comandadas por la dirección del Gobierno Central. Por otro lado, también puede establecerse una desigualdad de los Estados miembros de la Unión, los cuales pueden poseer una diversa organización, como en Canadá, cuya Constitución prevé una Cámara para el Estado de Ontario, dos para el de Quebec, y también la desproporción en el número de senadores en la Cámara Alta, como en la Alemania social weimariana, en Austria y en Australia.

Es claro que todo ello deriva del tipo específico del Estado federal que se estudie, pero en Brasil se exige de modo general la relativa conformidad de organización y la igualdad de derechos de los Estados miembros ante la Unión, pues el federalismo brasileño es un federalismo clásico y de equilibrio, diverso del de carácter hegemónico, cuyo modelo más perfecto fue el de la Alemania social weimariana, y que hoy en día ha sido adoptado por algunas federaciones.