

CAPÍTULO VIII

LA REPARTICIÓN DE COMPETENCIAS EN EL RÉGIMEN FEDERAL DE LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA DE 1969

EL RÉGIMEN federal constituye una forma de Estado de gran importancia en el mundo moderno, y del cual resulta indudablemente la vitalidad del *vinculum foederis*.

Es cierto que tiene que ajustarse a la realidad actual, por lo que se configuran dos tipos de federalismo, el clásico o de equilibrio (Estados Unidos, Brasil, Argentina y México) y el federalismo de hegemonía o moderno, llegando inclusive a discutir el grado de federalismo existente, como en el caso de la India, cuya Constitución de 1949 determina que los gobernadores de los Estados son designados por el Presidente y no electos por pueblo.

Se verifica, por consecuencia, una diversidad de organización en el régimen federal, sin desvirtuar su técnica, pero atendiendo a las necesidades dominantes de una época determinada; pero para el cumplimiento de sus fines, en el régimen federal es indispensable que se establezca una división o repartición de competencias entre la Unión y las Entidades federativas, para que no se produzcan conflictos desintegradores del régimen o la ruina del aparato administrativo, llevando la nación al caos.

A esto se debe el sistema de repartición de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Pero, ¿cómo definir la competencia? Gerhard Lassar la entiende de la siguiente manera: "La competencia es la capacidad jurídica para actuar de una corporación pública."³⁹

Generalmente se acostumbra distinguir los siguientes tipos de competencia: exclusiva, concurrente, supletoria y complementaria. Munro escribe al respecto: "Un poder es exclusivo, como en el caso de la acuñación de moneda o de la declaración de guerra, en el supuesto de que la Constitución lo otorgue a la Unión y lo niegue a los Estados miembros, pues de lo contrario, debe estimarse concurrente."⁴⁰

La competencia exclusiva (*ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz, exclusive power*) es la capacidad jurídica de ejercitar únicamente ciertas atribuciones en un determinado campo, en tanto que la competencia concurrente (*konkurrirende kompetenz, concurrent power*) es la capacidad jurídica de rea-

³⁹ A orden jurídico-constitucional das competencias.

⁴⁰ *The Government of the United States*, Nueva York, 1946, p. 358.

lizar determinadas atribuciones, conjuntamente con otras entidades, en una cierta materia.

El Estado federal no puede prescindir de estas reparticiones de competencias o *Kompetenzverteilung* como lo califica la doctrina alemana, aun cuando es cierto, como lo sostenía Duguit, que en el régimen federal, la división de competencias no puede efectuarse sin el consentimiento de los dos grupos de gobernantes.⁴¹

También puede desarrollarse el régimen municipal en el sistema de carácter federal, produciéndose, entonces, una división tripartita de las competencias, pero en estricto sentido esta organización municipal nada tiene que ver con la técnica pura del federalismo.

Burdeau demuestra la existencia de tres sistemas de repartición de competencias entre el poder federal y los poderes locales. Una primera modalidad consiste en enumerar sucesivamente todas las atribuciones de cada una de las dos autoridades, la federal y las estatales, pero este sistema es un medio irrealizable; un segundo método estriba en señalar las facultades de los Estados miembros, de tal manera que las materias no enumeradas se atribuyan a la Unión, como en el caso de Canadá (artículo 91) y África del Sur (artículo 84); y un tercer procedimiento que es el más usual y que se traduce en la atribución a las Entidades federativas de todas las competencias que no le han sido prohibidas o bien, otorgadas directamente a los órganos federales, que es el que han seguido las Constituciones alemanas de 1871 y 1919; y las Leyes Fundamentales de Austria, Estados Unidos (Enmienda X), México, Australia, Suiza, la URSS, etc., y éste es también el sistema adoptado por la Constitución brasileña de 1967.⁴²

En efecto, los artículos 8º y 21 de la Ley Fundamental de Brasil de 1967, en su texto reformado de 1969, se establecen las facultades de la Unión; en los artículos 13 y 23 la competencia general de los Estados, pero sin olvidar a los municipios, cuyas competencias y atribuciones están determinadas por los artículos 15 y 24 de la propia Constitución Federal.

Por otra parte, la competencia de la Unión se puede dividir en *competencia general*, *competencia legislativa* y *competencia tributaria*, y el mismo sistema sigue la Constitución para con los Estados miembros, a los cuales se aplica la misma técnica de competencia general, legislativa y tributaria.

Además, el problema de la repartición de tributos por vía de regla ha sido analizado bajo la designación de división de rentas o compensación de finanzas, el cual es ampliamente discutido en los libros de derecho constitucional y de ciencias financieras.

Debemos examinar ahora el artículo 8º de la Constitución Federal de 1967, en su texto reformado en 1969, que se refiere a la competencia de la Unión:

⁴¹ *Traité du droit constitutionnel*, tomo III, 2ª Ed. París, 1923, p. 358.

⁴² *Tratado de Ciencia Política*.

"Artículo 8º compete a la Unión:

"I. Mantener relaciones con los Estados Extranjeros, celebrar con ellos tratados y convenciones; participar en organizaciones internacionales;

"II. Declarar la guerra y hacer la paz;

"III. Decretar el estado de sitio;

"IV. Organizar las fuerzas armadas;

"V. Plantear y promover el desenvolvimiento de la seguridad nacional;

"VI. Autorizar, en los casos previstos en ley complementaria, que fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o que permanezcan en él transitoriamente;

"VII. Autorizar y fiscalizar la producción y el comercio de material bélico;

"VIII. Organizar y mantener la policía federal con el fin de:

"a) Ejecutar los servicios de policía marítima, aérea y de fronteras;

"b) Prevenir y reprimir el tráfico de estupefacientes y drogas afines;

"c) Investigar infracciones penales contra la seguridad nacional y el orden político-social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión, así como otras infracciones cuya realización tenga repercusiones interestaduales y exija represión uniforme, según se disponga por la ley; y

"d) Practicar la censura de las diversiones públicas;

"IX. Emitir moneda;

"X. Fiscalizar las operaciones de crédito, capitalización y seguros;

"XI. Establecer el plan nacional de vías de comunicación;

"XII. Mantener el servicio postal y el Correo Aéreo Nacional;

"XIII. Organizar la defensa permanente contra las calamidades públicas, especialmente la sequía y las inundaciones;

"XIV. Establecer y ejecutar planes nacionales de educación y de salud, así como planes regionales de desarrollo;

"XV. Explotar directamente o mediante autorización o concesión:

"a) Los servicios de telecomunicaciones;

"b) Los servicios e instalaciones de energía eléctrica de cualquier origen o naturaleza;

"c) La navegación aérea, y

"d) Las vías de transporte entre puertos marítimos y fronteras nacionales, o que traspasen los límites de un Estado o Territorio;

"XVI. Conceder amnistía, y

"XVII. Legislar sobre:

"a) Cumplimiento de la Constitución y ejecución de los servicios federales;

"b) Derecho civil, mercantil, penal, procesal, electoral, agrario, marítimo, aeronáutico, espacial y del trabajo;

"c) Normas generales sobre presupuesto, gasto y gestión patrimonial y

financiera de naturaleza pública; de derecho financiero; de seguros y previsión social; de defensa y protección de la salud; del régimen penitenciario;

"d) Producción y consumo;

"e) Registros públicos y sociedades mercantiles;

"f) Expropiación;

"g) Requisiciones civiles y militares en tiempo de guerra;

"h) Yacimientos, minas y otros recursos minerales; metalurgia, bosques, caza y pesca;

"i) Aguas, telecomunicaciones, servicio postal y energía (eléctrica, térmica, nuclear y cualquier otra);

"j) Sistema monetario y de medidas; título y garantía de los metales; *

"l) Política de crédito; cambio, comercio exterior e interestadual; transferencia de valores fuera del país;

"m) Régimen de los puertos y de la navegación de cabotaje, fluvial y lacustre;

"n) Tráfico y tránsito en las vías terrestres;

"o) Nacionalidad, ciudadanía y naturalización; incorporación de los indígenas a la comunidad nacional;

"p) Emigración e inmigración; entrada, extradición y expulsión de extranjeros;

"q) Directrices y bases de la educación nacional; normas generales sobre deportes;

"r) Condiciones de capacidad para el ejercicio de las profesiones liberales y técnico-científicas;

"s) Símbolos nacionales;

"t) Organización administrativa y judicial del Distrito Federal y de los Territorios;

"u) Sistema estadístico y sistema cartográfico nacionales, y

"v) Organización, efectivos, instrucción, justicia y garantías de las policías militares y condiciones generales de su convocación, incluyendo movilización.

"Parágrafo único. La competencia de la Unión no excluye a los Estados para legislar supletoriamente en las materias de los incisos *c*, *d*, *e*, *n*, *q*, y *v*, de la fracción XVII, respetando la ley federal."

Como puede observarse, la Constitución Federal brasileña de 1967, reformada en 1969, establece en su artículo 8º las competencias de la Unión pero sin eliminar en determinados casos la acción legislativa de los Estados miembros, a través de la competencia supletoria que autoriza expresamente el parágrafo único del citado precepto fundamental.

Por otra parte, el origen del artículo 8º constitucional mencionado deriva

* La letra K no se usa en palabras de origen portugués, de ahí que la Constitución siga ese orden que respetamos. N. T.

del régimen social de Weimar, y más precisamente, del artículo 10 de la propia Constitución alemana de 1919, que disponía escuetamente: "La Nación puede fijar normas generales por vía legislativa" (*Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundgesetze aufstellen*). De acuerdo con este precepto, el Gobierno Federal estaba facultado para establecer normas generales, sin descender a pormenores, lo que también acontece en cierta medida en la Constitución vigente expedida en Bonn en 1949, en los artículos 71 y 73.