

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DISEÑO INSTITUCIONAL BÁSICO DE LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA DE 1988

I. Visión general	41
1. Declaración de inconstitucionalidad por omisión	43
2. <i>Mandado de injunção</i>	45
II. Los Poderes de la Unión	46
1. El presidente	46
2. El Congreso	47
3. Las nuevas relaciones entre el presidente y el Congreso	48
A. Las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria	50
B. La responsabilidad política y penal del presi- dente de la República	52
C. Los procedimientos legislativos	53
a. Procedimiento legislativo ordinario	54
b. Procedimiento legislativo sumario	59
c. Procedimientos legislativos especiales	60
4. El Poder Judicial	63
5. Los Consejos	63
A. Consejo de la República	64
B. Consejo de Defensa Nacional	65
C. Consejo de Comunicación Social	66
III. El artículo 2o. transitorio de la Constitución	66

CAPÍTULO SEGUNDO EL DISEÑO INSTITUCIONAL BÁSICO DE LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA DE 1988

I. VISIÓN GENERAL

La Constitución brasileña de 1988 es un claro ejemplo de lo que la doctrina ha identificado como *Constituciones programáticas*, las cuales se caracterizan por las siguientes notas: *a)* tienen una ambición globalizante, es decir, se refieren no solamente a la política, sino a la vida económica y social de un país; *b)* su razón de ser radica en programar transformaciones sociales profundas, y *c)* procuran la introducción de mecanismos destinados a hacer efectivas dichas transformaciones (en el caso de Brasil, nos referiremos después a la llamada *inconstitucionalidad por omisión*).³¹

En efecto, la Constitución brasileña de 1988 consagró una serie de derechos sociales y económicos cuya materialización implicaría una verdadera transformación de la sociedad brasileña. Tal es el caso, por ejemplo, del derecho al trabajo (artículo 7o.), el derecho a la salud (artículo 6o.), y el derecho a la educación y a la cultura (artículos 6o. y 205). Asimismo, la Constitución incluye declaraciones generales tal y como aquélla que afirma que el orden económico tiene como finalidad asegurar a todos una existencia digna, conforme a los dictados de la justicia social; y reconoce principios como el de la protección de los derechos de los consumidores, la función social de la propiedad privada, la defensa del medio ambiente, la reducción de las desigualdades regionales

31 Ferreira Filho, M. G., “La nouvelle République brésilienne”, en Didier, Maus, y Bon, Pierre, (eds.), *op. cit.*, nota 16, p. 62.

y sociales, la búsqueda del pleno empleo, la valorización del trabajo humano y de la iniciativa privada, y el tratamiento favorable a empresas pequeñas de capital nacional (artículos 170-192).

Keith S. Rosenn ha señalado cinco factores que contribuyeron a dar este carácter *programático* a la Constitución brasileña: *a*) hubo una confusión de roles entre una Asamblea Constituyente que al mismo tiempo era el Congreso; *b*) muchos constituyentes pensaron que sólo introduciendo ciertos principios y criterios orientadores de las políticas públicas a nivel constitucional serían respetados después por la normatividad secundaria y por los encargados de aplicarla; *c*) la creencia generalizada de que los problemas económicos y sociales de Brasil podían arreglarse con un texto constitucional adecuado; *d*) la tradición constitucional de Brasil, que nunca ha tenido una Constitución concisa, y *e*) la influencia del modelo *dirigista* de la Constitución portuguesa de 1976, diseñada como un documento programático destinado a determinar la acción política de futuros gobiernos.³²

Además de lo anterior, resulta lógico pensar que la Asamblea Constituyente canalizó una amplia gama de demandas sociales que habían permanecido reprimidas durante los años de gobierno militar. Muchos de los constituyentes, ya sea por identificación añeja con el reformismo social, o por un deseo reciente de convertirse en abanderados de causas sociales (en parte relacionados con la expiación de culpas derivadas de su pasada vinculación con los gobiernos militares), dieron cauce a las mencionadas aspiraciones sociales.

Quizá una de las primeras inquietudes que surgen al hablar de *Constituciones programáticas* es la relacionada con la eficacia de las mismas. Por ejemplo, en el caso de Brasil, y de acuerdo con Saulo Ramos, la Constitución de 1988 requería algo así como de doscientas ochenta y cinco leyes ordinarias para poder aplicarse efectivamente, amén de la enorme cantidad de leyes existentes cuya congruencia con la nueva Constitución había quedado

32 Rosenn, Keith S., *op. cit.*, nota 22, p. 778.

en entredicho a partir de la expedición de dicha norma suprema. Como sugiere Rosenn, las discusiones en el seno de la ANC habían sido tan polémicas y tan centradas en lo programático, que la práctica de posponer los detalles a la legislación futura sirvió para concluir los debates interminables y aprobar finalmente un documento constitucional.³³

Por otra parte, y en relación con las normas constitucionales programáticas, vale la pena mencionar dos instrumentos jurídicos contemplados en la Constitución, introducidos con la finalidad de garantizar su eficacia: la declaración de inconstitucionalidad por omisión, y el denominado *mandado de injunção*.

1. *Declaración de inconstitucionalidad por omisión*

La acción de inconstitucionalidad por omisión surge en Brasil ante la necesidad de garantizar la eficacia de normas constitucionales cuya aplicabilidad depende de la expedición de leyes ordinarias por parte del Poder Legislativo, o de reglamentos u otras medidas administrativas por parte del Poder Ejecutivo. Es decir, ante la falta de aplicabilidad de una norma constitucional por omisión legislativa o administrativa atribuible a los poderes Legislativo o Ejecutivo, existe la acción de constitucionalidad por omisión, cuyo objeto es obligar al órgano omiso a expedir la ley o el reglamento, o realizar el acto requerido para hacer aplicable aquella norma constitucional.

Marcia Rodrigues Machado ha señalado que las omisiones constitucionales se caracterizan por: a) la falta o insuficiencia de medidas legislativas; b) la falta de adopción de medidas políticas por el gobierno, y c) la falta de adopción de medidas administrativas, como los reglamentos y otros actos de la administración pública. Además, precisa esta autora que la omisión del Poder Legislativo se da cuando el legislador no cumple su deber de legislar en tres supuestos: a) cuando la Constitución establece

33 *Ibidem*, pp. 778-779.

una orden concreta de legislar; *b*) cuando define una obligación permanente y concreta dirigida al legislador (por ejemplo, creación de la enseñanza básica, obligatoria y gratuita), y *c*) cuando la Constitución consagra normas que presuponen la mediación legislativa para tener operatividad práctica.³⁴

Ahora bien, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión puede ser ejercitada por las autoridades y entidades enumeradas en el artículo 103 constitucional: el procurador general de la República, el presidente de la República, las mesas directivas de la Cámara de Senadores, de la Cámara de Diputados y de las Asambleas Legislativas de los estados, los gobernadores de los estados, el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil, los partidos políticos con representación en el Congreso nacional y por confederaciones sindicales o entidades “de clase” de alcance nacional. El ciudadano común y corriente no tiene legitimación para ejercitar esta acción.

Esta acción se interpone ante el Supremo Tribunal Federal, al cual corresponde emitir, en su caso, la declaración correspondiente. El artículo 103 de la Constitución brasileña señala en su segunda sección que: “declarada la inconstitucionalidad por omisión para hacer efectiva una norma constitucional, se hará del conocimiento del Poder competente para efectos de la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para que se haga en treinta días”.

Como puede apreciarse, la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión deja libre al Poder Legislativo para decidir sobre el momento para expedir la ley necesaria para hacer aplicable una norma constitucional. Lo contrario sucede respecto de los órganos administrativos, a los cuales sí se les señala un plazo fijo. José Afonso da Silva ha observado que, en todo caso y ante la imposibilidad de obligar al Poder Legislativo a que legisle dentro de un plazo determinado, la omisión legislativa sería objeto de una

34 Citada por Silva, José Afonso da, “O Sistema Constitucional do Brasil”, en García Belaúnde, D.; Fernández Segado, F., y Hernández Valle, R. (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992, p. 166.

censura moral ante el Poder Judicial y ante la opinión pública, de la cual el Poder Legislativo tendría que dar cuenta. Incluso este mismo autor llega a proponer que la resolución judicial que en su caso llegara a emitirse pudiera tener carácter “normativo”, para valer como ley si, después de cierto tiempo, el legislador no pudiese la omisión.³⁵

2. Mandado de injunção

El *mandado de injunção* es el procedimiento por medio del cual pretende obtenerse una orden judicial que permita el ejercicio de derechos y libertades constitucionales, así como de prerrogativas inherentes a la nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía, en aquellos casos en que no sea posible tal ejercicio debido a la falta de una norma reglamentaria (entendiendo por “norma reglamentaria” tanto leyes ordinarias como reglamentos).³⁶ Su principal objetivo es conseguir la inmediata aplicabilidad de una norma constitucional portadora de los derechos y prerrogativas mencionados, inertes en virtud de la ausencia de reglamentación.³⁷

A diferencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión, el *mandado de injunção* no busca la expedición de una norma secundaria que haga aplicable la norma constitucional. Su finalidad es lograr el ejercicio concreto del derecho o prerrogativa en cuestión. La resolución judicial que recaiga a esta acción tendrá por objeto el otorgamiento directo del derecho o prerrogativa reclamados. No obstante, como lo ha indicado el propio José Afonso da Silva, en la práctica esta institución está destinada a utilizarse poco, debido al carácter de “aplicabilidad inmediata” que de por sí ya tienen los derechos y libertades constitucionales,

35 Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, 6a. ed., Brasil, Revista dos Tribunais, 1990, p. 54.

36 El artículo 5o., LXXI, de la Constitución brasileña establece que “se concederá mandado de injunção siempre que la falta de norma reglamentaria torne inviable el ejercicio de derechos y libertades constitucionales y de prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía”.

37 Silva, José Adonso da, *op. cit.*, nota 35, p. 387.

y a la existencia de normas secundarias que ya regulan las “pre-rogativas” inherentes a la nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía.³⁸

En suma, puede decirse que la Constitución brasileña de 1988 es del tipo *programático*, y que los constituyentes, conscientes de las consecuencias de este carácter en términos de eficacia, introdujeron dos instrumentos jurídicos para “forzar” la aplicabilidad de lo prescrito por ciertas normas. Sin embargo, todo parece indicar que el alcance de dichos instrumentos es en realidad limitado.

II. LOS PODERES DE LA UNIÓN

1. *El presidente*

A pesar del predominio inicial de la idea de establecer en la Constitución los principios de un sistema de tipo parlamentario, finalmente la ANC ratificó el sistema presidencial de gobierno. Es entonces el presidente de la República quien ejerce el Poder Ejecutivo, que realiza funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno. Es elegido junto con un vicepresidente noventa días antes de finalizar la administración presidencial saliente, por un periodo de cinco años. Originalmente, la Constitución de 1988 estableció el principio de no reelección para el periodo inmediato del presidente. Sin embargo, esta disposición fue modificada en 1996, con lo que ahora se permite la reelección presidencial inmediata una sola vez. Asimismo, la Constitución establece que el presidente puede nombrar y remover libremente a los ministros de Estado.

El sistema de elección presidencial se basa en el principio de mayoría absoluta. Si ningún candidato obtiene tal mayoría en una primera votación, entonces se procede a realizar una segunda votación dentro de los veinte días posteriores a la proclamación ofi-

38 *Idem.*

cial de los resultados. En la “segunda vuelta” contendrán únicamente aquellos dos candidatos que hubiesen obtenido más votos en la “primera vuelta”, y se entenderá que gana aquél que obtenga la mayoría de los votos válidos.

La lógica de la elección a dos vueltas obedece a la supuesta idea de procurar que el presidente ocupe el cargo con un amplio apoyo del electorado, que le otorgue la fuerza suficiente para llevar a cabo su programa de gobierno.

2. *El Congreso*

Por su parte, el Poder Legislativo es ejercido por un Congreso nacional dividido en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos en virtud de un sistema de representación proporcional para un periodo de cuatro años. En cambio, el Senado está compuesto de tres representantes de cada estado y del Distrito Federal, elegidos de acuerdo al principio de mayoría relativa, para un periodo de ocho años. Además, el Senado es renovable cada cuatro años, de manera alternada, por uno y dos tercios.

No nos extenderemos aquí demasiado en hacer un estudio minucioso del Congreso nacional de Brasil. Baste decir que las funciones que tiene asignadas, y que sin duda se asemejan mucho a las ejercidas por el Congreso de la Unión mexicana, son funciones legislativas, de fiscalización y control, de carácter jurisdiccional en materia de responsabilidad política, y aprobación o ratificación de ciertos actos del Poder Ejecutivo, tales como nombramientos de ciertos funcionarios. Dentro de estas facultades generales, se encuentran algunas que son de especial relevancia para nuestro estudio, puesto que significaron un intento por alcanzar un nuevo equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en un país con una tradición de presidencialismo “fuerte”. Dejaremos entonces de lado el análisis de facultades e instituciones que ya conocemos e incluso funcionan en México para centrarnos en el análisis de las innovaciones institucionales que han bus-

cado diseñar lo que en Brasil se ha llamado un “presidencialismo mitigado”.

3. Las nuevas relaciones entre el presidente y el Congreso

Como una reacción en contra del predominio del Poder Ejecutivo durante los años de gobiernos militares, la Constitución de 1988 intentó establecer mecanismos que limitaran el poder de la nueva institución presidencial. En otras palabras, si bien no se canceló el sistema presidencial, se buscaron fórmulas para acotar el poder del presidente, dando al Poder Legislativo atribuciones que no tenía bajo la Constitución anterior de 1969.

En primer lugar, se estableció la facultad del Congreso nacional de suspender los actos normativos del Poder Ejecutivo que excediesen de su poder reglamentario o de los límites de la delegación legislativa (artículo 49, V). En segundo lugar, se dio al Congreso y a cada una de sus Cámaras la facultad de fiscalización y control sobre los actos del Poder Ejecutivo, incluyendo los llamados actos de la “administración indirecta”, o sea, de las empresas públicas y las sociedades mixtas de participación estatal mayoritaria (artículo 49, fracción X), y también se facultó al Congreso para velar por la preservación de su competencia legislativa frente a la atribución normativa de los otros poderes, así como para autorizar la realización de un referéndum y convocar plebiscitos (artículo 49, fracciones XI y XV). Además, el Senado tiene la facultad de aprobar o rechazar los nombramientos que el Poder Ejecutivo haga de altos funcionarios, tales como los ministros del Tribunal de Cuentas que le corresponda nombrar, gobernadores de territorios, presidentes y directores del Banco Central y embajadores, entre otros (artículo 52, fracciones III y IV).

Asimismo, las Cámaras o cualquiera de sus comisiones pueden convocar a un ministro (secretario de Estado), para comparecer personalmente ante cualquiera de estos cuerpos, para el efecto de proporcionar información sobre un asunto previamente determinado. La inasistencia a la comparecencia sin causa justi-

ficada importa *delito de responsabilidad* (artículo 50).³⁹ Por otra parte, cualquiera de las Cámaras puede solicitar por escrito, a través de sus mesas directivas, información a los ministros de Estado. Si el ministro requerido no proporciona la información solicitada en un plazo de treinta días, o si proporciona información falsa, incurre entonces en responsabilidad política (artículo 50). Por último, en la fracción VIII del artículo 49 se estableció como facultad del Congreso poder fijar para cada ejercicio financiero la remuneración del presidente y del vicepresidente de la República y de los ministros de Estado.

En relación con las facultades de fiscalización del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, cabe mencionar que el artículo 58 de la Constitución brasileña señala, en su párrafo 3o., que las comisiones parlamentarias de investigación,

que tendrán poderes de investigación propias de las autoridades judiciales, además de otros previstos en los reglamentos de las respectivas Cámaras, serán creadas por la Cámara de Diputados y por el Senado Federal, conjunta o separadamente, mediante requerimiento de un tercio de sus miembros para la averiguación de un hecho determinado y por un plazo cierto, siendo sus conclusiones, si fuera el caso, dirigidas al ministerio público, para que promueva la responsabilidad civil o penal de los infractores.

Y, por su parte, los artículos del 70 al 75 establecen un sistema de control externo del sector público ejercido por el Congreso nacional, auxiliado por un Tribunal de Cuentas de la Unión.

Todas las facultades que hemos mencionado en los párrafos anteriores tienen una gran importancia en relación con el objetivo de lograr un equilibrio de poderes más balanceado en Brasil. La mayoría de ellas no son ajenas a la tradición constitucional latinoamericana del presente siglo. Existen, sin embargo, otras fa-

39 El concepto “delito de responsabilidad” utilizado por el artículo 50 de la Constitución brasileña equivaldría al concepto de “causal de juicio político” empleado en la tradición jurídica mexicana.

cultades del Poder Legislativo que sí constituyen una novedad institucional no sólo en el Brasil, sino en otros países de la región. En las siguientes líneas haremos referencia a ellas.

A. Las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria

En materia presupuestaria, la Constitución de 1988 contempla tres tipos básicos de instrumentos legales. El primero es la *Ley del Plan Plurianual*, la cual establece, de forma regionalizada, las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal en relación con el gasto de capital y corriente y con los programas de duración continuada. El segundo instrumento es la *Ley de Directrices Presupuestales*, que debe contener las metas y prioridades de la administración pública federal; asimismo, esta ley es la que orienta la elaboración de la Ley del Presupuesto Anual y puede establecer alteraciones a la legislación tributaria; además, esta ley debe establecer la política de las agencias financieras oficiales de fomento. Por último, el tercer instrumento es la *Ley del Presupuesto Anual*, que debe comprender la previsión de todos los gastos corrientes y de capital de los poderes de la Unión, incluidos sus órganos centralizados y descentralizados, empresas estatales de diversos tipos y organismos de seguridad social.

Ahora bien, si toca al Poder Ejecutivo preparar las iniciativas relativas a todas estas leyes, corresponde a las Cámaras del Congreso nacional examinar y emitir sus observaciones sobre los proyectos respectivos, según lo dispone el artículo 166 de la Constitución. Dicha facultad es ejercida a través de una comisión mixta permanente de senadores y diputados, y puede recaer no solamente sobre las iniciativas de ley mencionadas, sino sobre los planes y programas nacionales, regionales y sectoriales previstos en la propia Constitución.

En el seno de la comisión mixta permanente mencionada pueden presentarse propuestas de enmienda a las leyes presupuestarias, y tiene que emitir un dictamen que luego debe pasar a la

consideración del pleno de las dos Cámaras del Congreso nacional. En el caso de estas leyes, la Cámara de origen lo será siempre la de diputados, de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución brasileña, el cual indica que así será siempre que se discutan proyectos de ley cuya iniciativa pertenezca de manera exclusiva al presidente de la República, al Supremo Tribunal Federal y a los tribunales superiores.

Lo que aquí nos interesa resaltar es la circunstancia de que el Congreso nacional puede tener injerencia efectiva en el proceso de planeación nacional, con efectos vinculantes para el Poder Ejecutivo. En efecto, el dictamen de la comisión mixta sobre el proyecto de la Ley del Plan Plurianual puede modificar este último, y ser aprobado en los nuevos términos por las Cámaras. Cabe destacar que el proceso de aprobación de esta ley se sujeta a las reglas del procedimiento legislativo ordinario, establecidas en los artículos del 63 al 68 de la Constitución, que analizaremos más adelante.

Por su parte, el presidente de la República puede ejercer el veto en todo o en parte⁴⁰ de los proyectos aprobados, siguiendo las reglas generales del veto establecidas en el artículo 66 de la Constitución. El veto presidencial puede ser interpuesto dentro de los quince días (útiles) siguientes contados desde la fecha en que el presidente reciba el proyecto de ley aprobado por el Congreso; debe, además, comunicar al presidente del Senado, dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas, los motivos del veto. Transcurridos los quince días sin que se interponga el veto, se entenderá que el presidente de la República ha sancionado el proyecto de ley y deberá publicarla. Pero, si el veto es interpuesto, debe ser analizado en sesión conjunta de las dos Cámaras, dentro de los treinta días contados a partir de su recepción, y sólo

40 El veto parcial puede interponerse respecto del texto integral de un artículo, de un párrafo, de un inciso o de una línea (artículo 66, párrafo 2o., de la Constitución brasileña de 1988). Sin embargo, la Constitución de Brasil no indica, como veremos más adelante que es el caso en Argentina, que pueda entrar en vigor la parte no vetada del proyecto de ley en cuestión. Es decir, en Brasil, como en México, se permite el “veto parcial”, mas no la “promulgación parcial”.

puede ser superado por el voto de la mayoría absoluta de los diputados y de los senadores, en escrutinio secreto. Si el veto es superado, el proyecto será enviado al presidente de la República, para su promulgación; y si la ley no fuera promulgada dentro de cuarenta y ocho horas por el presidente de la República, la promulgará el presidente del Senado, y si éste no lo hace en el mismo plazo, deberá hacerlo el vicepresidente del Senado.

B. La responsabilidad política y penal del presidente de la República

En la sección III, del capítulo II, del título IV de la Constitución brasileña vigente se establecen de manera clara e inequívoca las normas relativas a la responsabilidad del presidente de la República. La responsabilidad en que puede incurrir el presidente de la República puede ser de naturaleza “política” o “penal”, como veremos a continuación.

El artículo 85 señala los actos del titular del Poder Ejecutivo que darán lugar a los llamados “delitos de responsabilidad”. Éstos son actos que atentan contra la Constitución federal y, especialmente, contra la existencia de la Unión; contra el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los poderes constitucionales de las unidades de la Federación; contra el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; contra la seguridad interna del país, la probidad en la administración, la ley presupuestal y el cumplimiento de las leyes y decisiones judiciales. Cabe aclarar que la Constitución brasileña ha dejado la tipificación de dichos “crímenes” o “delitos”, así como la especificación de las normas del proceso correspondiente a una ley especial.

Por su parte, de la lectura del artículo 86 de la Constitución se desprende que el presidente de la República también puede responder de actos que constituyan “infracciones penales comunes”.

El procedimiento para exigir responsabilidad política o penal del titular del Poder Ejecutivo en Brasil se inicia con un juicio de admisibilidad. Cualquier ciudadano brasileño puede hacer la de-

nuncia ante la Cámara de Diputados, a la cual corresponde decidir si procede o no conocer sobre la misma. Si decide conocer de ella, sólo podrá declarar procedente la acusación, con la consecuente autorización para la iniciación del proceso, por medio del voto de dos tercios de sus miembros, según lo indica el artículo 51, fracción I, de la Constitución.

Aprobada la acusación, tocará al Senado (en caso de responsabilidad política) o al Supremo Tribunal Federal (en caso de responsabilidad penal) juzgar al presidente de la República. En el primer caso, al iniciarse el proceso, el presidente queda suspendido en el ejercicio de sus funciones. Sustanciado el juicio, la decisión condenatoria que eventualmente tomara el Senado tiene que ser aprobada por mayoría de dos tercios de dicha Cámara. La pena aplicable consiste en la pérdida del cargo, así como la inhabilitación por ocho años para ejercer cualquier función pública, sin perjuicio de las demás sanciones judiciales que procedan.

En el segundo caso, la instauración del juicio ante el Supremo Tribunal Federal implica también la suspensión del presidente en el ejercicio de sus funciones. En caso de sentencia condenatoria, el castigo sería de naturaleza penal, conforme a la legislación correspondiente e implicaría, de manera indirecta, la pérdida del cargo.⁴¹

Es importante resaltar que la Constitución vigente de Brasil ha dejado bien claro el régimen de responsabilidades tanto política como penal del presidente de la República. No hay lugar a confusiones y oscuridad. Tan es así, que Fernando Collor de Melo, quien fuera el primer presidente brasileño elegido por voto universal y directo después de los gobiernos militares, fue juzgado por responsabilidad política en los términos arriba apuntados.

C. Los procedimientos legislativos

La Constitución brasileña contempla diversos tipos de procedimiento legislativo, que responden a necesidades diversas de la

41 La fracción II del artículo 15 constitucional establece como causa de pérdida o suspensión de los derechos políticos el ser sujeto de una sentencia condenatoria en materia penal, mientras duren sus efectos. *Vid.* Silva, José Afonso da, *op. cit.*, nota 35, p. 473.

acción pública, según las circunstancias. De esta forma, podemos hablar del procedimiento legislativo ordinario, del procedimiento legislativo sumario, y de varios procedimientos legislativos especiales, que a continuación reseñamos.

a. Procedimiento legislativo ordinario

Este procedimiento, utilizado para expedir leyes ordinarias, está regulado por los artículos 61 al 68 de la Constitución brasileña. Se divide en varias etapas, similares a las del procedimiento legislativo ordinario mexicano, en las que interactúan diversos órganos, a saber:

Iniciativa. El artículo 61 de la Constitución indica que tienen facultad de presentar iniciativas de ley cualquier diputado federal o senador; cualquiera de las comisiones de las Cámaras del Congreso nacional; el presidente de la República; el Supremo Tribunal Federal; los tribunales superiores; el procurador general de la República; y los ciudadanos, en la forma y en los casos previstos en la propia Constitución (en el caso de los ciudadanos, está prevista la iniciativa popular en el mismo artículo 61, párrafo 2o.).

Corresponde al presidente de la República presentar de manera exclusiva las iniciativas de ley que fijen o modifiquen el número de efectivos de las fuerzas armadas y que establezcan disposiciones sobre las siguientes materias: la creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración centralizada o descentralizada, o el aumento de su remuneración; la organización administrativa y judicial, la materia tributaria y presupuestaria, los servicios públicos y el personal de la administración de los Territorios; los funcionarios públicos de la Unión y de los Territorios y su régimen jurídico; la provisión de cargos, estabilidad y jubilación de los empleados civiles, y también sobre la jubilación y transferencia de los militares para la inactividad; la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, así como sobre normas generales para la organización del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de los estados, del Distrito Federal y de los Territorios; y la creación, estructu-

ración y atribuciones de los ministerios y órganos de la administración pública (artículo 61-1).

Asimismo, el Supremo Tribunal Federal, los tribunales superiores y los tribunales de justicia tienen la exclusividad en la presentación de iniciativas de ley relativas a la alteración del número de miembros de los tribunales inferiores; a la creación y extinción de cargos y a la fijación de los salarios de sus miembros y de los jueces, incluso de los tribunales inferiores, donde los hubiese, de los servicios auxiliares y los de los juzgados a ellos vinculados; a la creación o extinción de tribunales inferiores, y a la alteración de la organización y de las divisiones judiciales (artículo 96, II).

Por su parte, y como una garantía de su autonomía funcional y administrativa, el Ministerio Público, o sea, el procurador general de la República, tiene facultad exclusiva para presentar iniciativas de ley relativas a la creación y extinción de sus cargos y servicios auxiliares, con base en concurso público a través del cual los nuevos funcionarios deben demostrar capacidad técnica y el título correspondiente (artículo 127, párrafo 2o.) Además, el artículo 128 constitucional otorga, en su párrafo 5o., facultades “concurrentes” (del presidente de la República y de los procuradores de los estados y del Distrito Federal) para presentar iniciativas de leyes complementarias relativas a la organización, las atribuciones y el estatuto de cada Ministerio Público.

Debe mencionarse la disposición incluida en el artículo 169 constitucional, la cual limita las facultades de crear nuevos cargos o aumentar remuneraciones a los montos establecidos en el presupuesto aprobado y a los límites establecidos en la ley de directrices presupuestarias. Es decir, las iniciativas de ley cuya presentación es exclusiva de los órganos arriba mencionados tienen que sujetarse a la política presupuestaria aprobada en los instrumentos legales relativos a dicha materia que ya mencionamos.

Por último, el segundo párrafo del artículo 61 indica que la iniciativa popular puede ser ejercida por la presentación ante la Cámara de Diputados de un proyecto de ley suscrito por un mínimo

del 1% del electorado nacional, distribuido por lo menos en cinco estados, con no menos de tres décimos por ciento (0.3%) de electores en cada uno de ellos. El electorado en el Brasil actual comprende unos setenta millones de ciudadanos, lo cual implica que una iniciativa popular tendría que ir apoyada por lo menos por setecientos mil electores. Cabe mencionar que un analista crítico de esta disposición se ha preguntado si no sería más fácil pedirle a un legislador que hiciera suyo el proyecto de ley en cuestión para que ejercite su facultad de iniciativa,⁴² si bien esta crítica no toma en cuenta el impacto que la dinámica social y política resultante del ejercicio de la facultad de iniciativa popular podría tener en la opinión pública, y que ciertamente sería muy distinta a la que abriría una solicitud hecha a un legislador para que presentara una iniciativa de ley.

Debemos mencionar, por último, que el ámbito que puede abarcar la iniciativa popular es el mismo que corresponde a los legisladores federales, es decir, incluye todas las materias sobre las que el Congreso nacional tiene competencia para legislar, salvo aquéllas que son competencia exclusiva de otros órganos, mencionadas en párrafos anteriores.

*Instrucción.*⁴³ Al ser presentada una iniciativa de ley, ésta se turna a la comisión cuya competencia material corresponda al asunto tratado por el proyecto de ley. Corresponderá a estas comisiones, de carácter permanente, hacer un estudio de la propuesta, para lo cual podrán realizar audiencias públicas, convocar a ministros de Estado, citar a cualquier autoridad o ciudadano, y recibir peticiones, reclamaciones o quejas, todo ello con el objetivo de tener la información que les permita pronunciarse sobre el proyecto con base en elementos suficientes. Al emitir la comisión su dictamen, éste pasa al pleno para su discusión y votación.

42 Slaibi Filho, Nagib, *op. cit.*, nota 11, p. 335.

43 En el derecho parlamentario mexicano, esta fase corresponde a la de estudio y dictamen por parte de las comisiones de dictamen legislativo. Nagib Slaibi Filho llama a esta etapa con el nombre de “instrução”. *Ibidem*, p. 337.

Resulta importante mencionar que la fracción I del párrafo 2o. del artículo 58 de la Constitución brasileña señala como una medida para agilizar el trámite legislativo la posibilidad de que algunos proyectos de ley sean “dispensados de la competencia del Pleno”, y, por tanto, discutidos y votados en el seno de la comisión legislativa, y no en aquél, salvo que un décimo de los miembros de la Cámara respectiva se opusieren.

Discusión y votación. El pleno de la Cámara de origen discutirá el dictamen de la comisión legislativa, y posteriormente lo votará, considerándose aprobada aquella iniciativa que tenga la mayoría de votos de los legisladores presentes. Únicamente en el caso de las llamadas “leyes complementarias” se exige una mayoría absoluta de los votos para poder ser aprobadas (artículo 69). La propia Constitución indica en qué materias se requerirá de esta mayoría calificada, como es el caso del artículo 14, párrafo 9o., en materia de inelegibilidades a cargos de elección popular; o el caso del artículo 59, párrafo único, relativo a la ley que regulará la elaboración, redacción, alteración y consolidación de las leyes.

Como lo indica el artículo 65 constitucional, el proyecto de ley aprobado en una Cámara será revisado por la otra, en un sólo turno de discusión y votación, y si esta última lo aprobare, será enviado al presidente de la República para su sanción. Si éste no hace observaciones en el término de quince días útiles, deberá publicar la ley. Si, al contrario, hiciere observaciones, se estará a las reglas del veto, que revisaremos más adelante. Ahora bien, si la Cámara de revisión rechaza en su totalidad el proyecto de ley, entonces éste debe ser archivado; pero si lo modifica, tiene que volver a la Cámara de origen. Cabe señalar que la Constitución brasileña no indica cuántas veces puede darse el reenvío entre Cámaras cuando no hay acuerdo entre ellas sobre un determinado proyecto de ley.

Sanción. La sanción es el acto en virtud del cual el presidente de la República da su conformidad en relación con un proyecto de ley aprobado por las Cámaras del Congreso nacional. Si en un

plazo de quince días contados a partir de la recepción del proyecto aprobado por las Cámaras el presidente no ejerce su poder de veto, se da la sanción automática o tácita del proyecto de ley en cuestión (artículo 66, párrafo 3o.).

Veto. El presidente de la República puede no estar de acuerdo con el contenido del proyecto, en todo o en parte, por considerarlo “inconstitucional o contrario al interés público” (artículo 66, párrafo 1o.). Puede entonces vetarlo, dentro de un plazo de quince días útiles contados desde su recepción, y deberá comunicar al presidente del Senado federal, dentro de cuarenta y ocho horas, los motivos del veto.

El veto será apreciado en sesión conjunta, dentro de treinta días a partir de su recepción, y sólo puede ser superado por el voto de la mayoría absoluta de cada Cámara. Si transcurrido dicho plazo no se delibera sobre el veto interpuesto, será colocado en el orden del día de la sesión inmediata por encima de las demás propuestas, hasta que ocurra su votación final (salvo que existan materias de relevancia y urgencia, que dan lugar a las “medidas provisorias” que puede dictar el presidente de la República, conforme lo indica el artículo 62 constitucional).

Si el veto es superado, el proyecto será enviado al presidente de la República para su promulgación como ley. Si la ley no fuese promulgada dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas por el presidente de la República, lo hará el presidente del Senado, y si tampoco éste lo hiciera en un plazo igual al anterior, deberá hacerlo el vicepresidente del Senado.

Si el veto no es superado, el proyecto de ley en cuestión se considera rechazado, y solamente podrá presentarse de nuevo como proyecto en la misma sesión legislativa mediante propuesta de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso.

Promulgación (o publicación). La Constitución brasileña parece utilizar los términos de “publicación” y “promulgación” como sinónimos. Si el presidente de la República no interpone el veto, “publicará” el proyecto de ley, según lo expresa el pri-

mer párrafo del artículo 66. Si el veto es interpuesto pero resulta superado por las Cámaras, “será enviado el proyecto al Presidente de la República para la promulgación”, dice el parágrafo 5o. del propio artículo 66. Por último, si la ley “no fuese promulgada en cuarenta y ocho horas por el Presidente de la República” (tanto en la hipótesis de que no hubiese interpuesto el veto, como en la contraria, pero aquél hubiese sido superado), “el Presidente del Senado la promulgará, y si éste no lo hiciese en igual plazo corresponderá hacerlo al Vicepresidente del Senado”.

b. Procedimiento legislativo sumario

El artículo 64 de la Constitución brasileña contempla un procedimiento rápido para discutir y aprobar (o desechar) una ley. En este caso, depende de la voluntad del presidente de la República solicitar la “urgencia” en el estudio de proyectos de ley que él mismo haya iniciado, hecho lo cual cada Cámara del Congreso deberá pronunciarse sucesivamente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la petición presidencial, sobre el proyecto en cuestión. Si no lo hicieren dentro del plazo mencionado, la discusión del proyecto será incluida en el orden del día de manera automática, y tendrá prioridad sobre todos los demás asuntos, para dar lugar a la votación correspondiente.

Como se trata de iniciativas del presidente, corresponde a la Cámara de Diputados ser la de origen, y al Senado ser la Cámara revisora.⁴⁴ El plazo de cuarenta y cinco días no es para cada una, sino un plazo global para que ambas se pronuncien de manera sucesiva. Al ocurrir el pronunciamiento sin enmienda de la Cámara revisora, el proyecto pasará al presidente para su sanción, promulgación y publicación. Y si el Senado realiza modificaciones al proyecto aprobado por la Cámara de origen, ésta tendrá

44 Dice el artículo 64 de la Constitución: “la discusión y votación de los proyectos de ley de iniciativa del Presidente de la República, del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores tendrán su inicio en la Cámara de Diputados”.

que apreciarlas dentro de un plazo de diez días.⁴⁵ Si no lo hiciera en ese plazo, la discusión sobre las modificaciones hechas por el Senado sería incluida en el orden del día de la cámara baja de manera automática, y con prioridad sobre cualquier otro asunto, para pasar desde luego a su votación. Si se aprueban éstas, el proyecto pasa al presidente para su sanción (en su caso, veto), promulgación y publicación. Si no se aprueban, el proyecto quedará archivado.

Cabe señalar que la Constitución brasileña de 1988 ha dejado al criterio del presidente de la República la calificación de aquellas circunstancias que impliquen “urgencia”, para, con base en ellas, poner en movimiento el procedimiento legislativo sumario, en lugar del ordinario.

c. Procedimientos legislativos especiales

*La reforma constitucional.*⁴⁶ El procedimiento de reforma constitucional está previsto en el artículo 60. Están facultados para proponer una enmienda constitucional por lo menos un tercio de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado; el presidente de la República; más de la mitad de las asambleas legislativas de los estados, manifestándose, cada una de ellas, por la mayoría relativa de sus miembros. La propuesta deberá ser discutida y votada en cada Cámara del Congreso, en dos turnos, considerándose aprobada si obtiene, en ambas, tres quintos de los votos de sus respectivos miembros. En su caso, la enmienda constitucional será promulgada por las mesas de las Cámaras, con el respectivo número de orden. Además, la Constitución no podrá ser reformada cuando ocurra una “intervención federal”, o mientras haya un estado de defensa o estado de sitio.

45 Los plazos a que hace referencia el artículo 64 no corren durante los periodos de receso del Congreso Nacional, ni se aplican respecto de los proyectos de Código (artículo 64, párrafo 4o.).

46 Evidentemente, el procedimiento de reforma constitucional no es un “procedimiento legislativo” en sentido estricto, pero sí lo es en sentido amplio, al considerar la Constitución como “ley suprema”.

Por otra parte, el párrafo 4o. del mismo artículo 60 establece varios principios “pétreos” o irreformables, a saber: la forma federativa de Estado; el voto directo, secreto, universal y periódico; la separación de poderes, y los derechos y garantías individuales.

Las leyes presupuestarias. La elaboración, discusión y aprobación de las leyes presupuestarias fueron analizadas en la parte de este estudio relativas a la intervención del Congreso en la planeación nacional, como puede verse en páginas anteriores. Nos remitimos a ellas para evitar repeticiones innecesarias.

Las leyes delegadas. Las leyes delegadas son aquéllas elaboradas por el presidente de la República, quien solicita la delegación al Congreso nacional. La resolución del Congreso a través de la cual delegue facultades al titular del Poder Ejecutivo para legislar debe especificar el contenido de la delegación y los términos de su ejercicio.

El artículo 68 indica que no serán objeto de delegación los actos de competencia exclusiva del Congreso nacional, los de competencia exclusiva de la Cámara de Diputados o del Senado, las materias reservadas a ley complementaria, ni la legislación sobre: a) organización del Poder Judicial y del Ministerio Público, en cuanto a la carrera y las garantías de sus miembros; b) nacionalidad, ciudadanía, derechos individuales, políticos y electorales, y c) planes plurianuales, directrices presupuestarias y presupuestos.

Por último, el artículo 68 constitucional dispone que la resolución que recae en la solicitud de delegación puede ordenar la apreciación del proyecto por el Congreso nacional, caso en el cual éste lo aprobará o rechazará en votación única, sin que pueda introducir ningún tipo de modificación. De esto se desprende que la solicitud de delegación incluye el proyecto de ley que quiere elaborarse.⁴⁷

Las leyes “complementarias”. Como ya mencionamos, las leyes complementarias son aquéllas respecto de las cuales se exige una mayoría absoluta de los votos en las Cámaras del Congreso,

47 Silva, José Afonso da, *op. cit.*, nota 35, p. 458.

para que sean aprobadas en su calidad de leyes. Salvo esta exigencia de una mayoría calificada, el procedimiento para aprobarlas (o rechazarlas) es el mismo que el ordinario. La propia Constitución indica en qué materias se exigirá ley complementaria en lugar de ley ordinaria.

Las medidas provisionales. Son medidas con fuerza de ley, adoptadas en caso de “relevancia y urgencia” por el presidente de la República, quien deberá someterlas de inmediato a la consideración del Congreso nacional. Si éste estuviera en receso, deberá ser convocado extraordinariamente para reunirse en un plazo de cinco días (artículo 62).

El mismo artículo 62 establece que las medidas así adoptadas perderán eficacia, desde su adopción, si no fueran convertidas en ley en el plazo de treinta días, a partir de su publicación. Por un lado, si la conversión en ley no ocurre, el Congreso nacional deberá “disciplinar” las relaciones jurídicas derivadas de las medidas provisionales. En este supuesto, la “disciplina” de las relaciones jurídicas mencionadas tendría que hacerse a través de una ley ordinaria, que eventualmente podría ser rechazada o aprobada.⁴⁸ Por otro lado, si se da la conversión de las medidas provisionales en ley, la labor del Congreso no se limitaría simplemente a investir a dichas medidas con un carácter formal de ley, sino que también podría regular sus efectos de manera diferente a como lo hubiere planteado originalmente el Poder Ejecutivo.⁴⁹

Las materias sobre las cuales puede proceder la expedición de las medidas provisionales son las mismas que pueden ser objeto de regulación por ley ordinaria. Pero José Afonso da Silva opina que las medidas provisionales no pueden regular materias que a su vez no pueden ser objeto de delegación, puesto que lo contrario sería una insensatez;⁵⁰ ni tampoco en materia de legislación tri-

48 La Constitución no indica a quién correspondería elaborar el proyecto de ley correspondiente.

49 Slaibi Filho, Nagib, *op. cit.*, nota 11, p. 346.

50 Ya que debe considerarse que hay materias que, por su importancia, solamente deben ser estudiadas, discutidas y aprobadas por el Congreso nacional.

butaria, puesto que el artículo 150, fracción III, inciso b), señala que la Unión no podrá cobrar tributos en el mismo ejercicio financiero en que haya sido publicada la ley que los estableció o aumentó (principio de anterioridad).⁵¹

4. *El Poder Judicial*

El artículo 92 de la Constitución brasileña señala como órganos del Poder Judicial los siguientes tribunales: *a)* el Supremo Tribunal Federal; *b)* el Superior Tribunal de Justicia; *c)* los tribunales regionales federales y jueces federales; *d)* los tribunales y jueces del trabajo; *e)* los tribunales y jueces electorales; *f)* los tribunales y jueces militares; *g)* los tribunales y jueces de los estados, del Distrito Federal y Territorios.

El Supremo Tribunal Federal está compuesto por once ministros, nombrados por el presidente de la República con aprobación de la mayoría absoluta del Senado federal. Por su parte, el artículo 104 de la Constitución de Brasil señala que el Superior Tribunal de Justicia se compondrá, como mínimo, de treinta y tres ministros, quienes serán nombrados por el presidente de la República con aprobación del Senado federal, bajo la siguiente fórmula: un tercio, de entre jueces de los tribunales regionales federales; un tercio, de entre jueces de apelación de los tribunales de justicia, designados en terna elaborada por el propio Tribunal, y un tercio, en partes iguales, de entre abogados y miembros del Ministerio Público federal, estatal, del Distrito Federal y Territorios, alternativamente, con base en el procedimiento del artículo 95 constitucional. Según este artículo, el propio Tribunal formará una terna, enviándola al Poder Ejecutivo, el cual, en los veinte días siguientes, escogerá uno de sus integrantes para la nominación.

5. *Los Consejos*

José Afonso da Silva define a los Consejos como aquellos “organismos públicos destinados a la asesoría de alto nivel y de

51 Silva, José Afonso da, *op. cit.*, nota 35, p. 459.

orientación y hasta de deliberación en determinado campo de actuación gubernamental”.⁵² Se trata de tres órganos constitucionales previstos en el documento fundamental. Ellos son: el Consejo de la República, el Consejo de Defensa Nacional, y el Consejo de Comunicación Social.

A. Consejo de la República

El artículo 89 constitucional define el Consejo de la República como el órgano superior de consulta del presidente de la República. Lo forman el vicepresidente de la República; el presidente de la Cámara de Diputados; el presidente del Senado federal; los líderes de la mayoría y de la minoría en la Cámara de Diputados; los líderes de la mayoría y de la minoría del Senado federal; el ministro de Justicia, y seis ciudadanos brasileños por nacimiento, con más de treinta años de edad, dos de los cuales serán nombrados por el presidente de la República; dos, por el Senado, y dos, por la Cámara de Diputados. Estos ciudadanos durarán en dicho cargo tres años, y al terminar su periodo no pueden volver a ser nombrados para ocuparlo.

Las facultades de este Consejo están previstas en el artículo 90 de la Constitución brasileña: pronunciarse sobre la intervención federal, estado de defensa y estado de sitio, y pronunciarse sobre las cuestiones relevantes para la estabilidad de las instituciones democráticas.⁵³

Todo parece indicar que este Consejo tiene su inspiración en un órgano equivalente previsto en los artículos 144 al 149 de la Constitución portuguesa, que responde a un esquema preponderantemente parlamentario. La Constitución no obliga al presidente a consultarlo ni menciona que la opinión que el Consejo llegase

⁵² *Ibidem*, p. 555.

⁵³ Debemos mencionar que la Constitución brasileña no señala lo que ha de entenderse por “cuestiones relevantes para la estabilidad de las instituciones democráticas”, lo cual significa que queda a criterio de los miembros del Consejo de la República la calificación de las mismas.

a emitir tenga efecto vinculante alguno para el presidente de la República. A final de cuentas, el Consejo de la República no es sino una institución que la corriente parlamentarista dentro de la Asamblea Constituyente alcanzó a incrustar dentro del esquema presidencial que finalmente predominó en aquélla.⁵⁴

B. Consejo de Defensa Nacional

El artículo 91 de la Constitución lo define como el órgano de consulta del presidente de la República en los asuntos relacionados con la soberanía nacional y la defensa del Estado democrático. Lo forman el vicepresidente de la República; el presidente de la Cámara de Diputados; el presidente del Senado federal; el ministro de Justicia; los ministros militares; el ministro de Relaciones Exteriores, y el ministro de Planeación.

Las facultades de este Consejo son: opinar en los casos de declaración de guerra y de la celebración de la paz, en los términos de la propia Constitución; opinar sobre la declaración de estado de defensa, de estado de sitio y de la intervención federal; proponer los criterios y condiciones de utilización de las áreas indispensables para la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su uso efectivo, especialmente en la fijación de fronteras y en las relacionadas con la preservación y la exploración de los recursos naturales de cualquier tipo, y estudiar, proponer y acompañar el desarrollo de iniciativas necesarias para garantizar la independencia nacional y la defensa del Estado democrático.

Este Consejo es sustituto del Consejo de Seguridad Nacional de tiempos de los gobiernos militares. Todo hace suponer que, dada la propensión de los altos militares brasileños a adoptar un papel “tutelar” en la política de ese país, el Consejo de Defensa Nacional les brinda un espacio institucional por el cual pueden ejercer presión en áreas importantes de la política nacional, a pesar de que formalmente el presidente no esté obligado a consul-

54 Silva, José Afonso da, *op. cit.*, nota 35, p. 556.

tarlo, y de que sus opiniones no tengan efecto vinculante alguno en relación con el primer mandatario.

C. Consejo de Comunicación Social

El capítulo V de la sección II del título VIII de la Constitución brasileña de 1988 contiene una serie de normas relativas a la “comunicación social”, que abarca aspectos como el de la libertad de expresión, el derecho a la información, la prohibición de la censura política, ideológica y artística, y la regulación de los medios masivos de comunicación, entre otros. Por su parte, el artículo 224 de la Constitución señala que, para los efectos del mencionado capítulo V, el Congreso Nacional instituirá, como órgano auxiliar, el Consejo de Comunicación Social a través de una ley.

Las funciones, facultades y forma de este órgano auxiliar del Poder Legislativo federal no están señaladas en la Constitución. Queda en manos de la ley que en su momento se expida el regularla. Esto hace que dicho Consejo sea en la práctica un órgano constitucional de naturaleza endeble, de funciones oscuras y facultades imprecisas.

III. EL ARTÍCULO 2o. TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN

Como indicamos en el capítulo anterior, la corriente (en un principio mayoritaria) que dentro de la ANC apoyaba la idea de establecer un régimen de tipo parlamentario fue vencida al aprobarse el texto final de la Constitución. Poderosas fuerzas favorables a la conservación del régimen presidencial, entre ellos el propio presidente Sarney y varios gobernadores con aspiraciones presidenciales, se pusieron en movimiento para lograr el cambio en la balanza dentro de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, los parlamentaristas lograron “salvar” algunos elementos aislados de su propuesta, como fue el caso, por ejemplo, del Consejo de la República.

Asimismo, y de manera por demás importante, los parlamentaristas consiguieron posponer la decisión definitiva sobre el tipo

de régimen político a una fecha posterior a la expedición de la Constitución, después de que —argumentaron— se hubiese debatido suficientemente el tema.

En virtud de esta consideración, se incluyó en el artículo 2o. transitorio de la Constitución, la disposición siguiente: “el día 7 de septiembre de 1993 el electorado definirá, a través de un plebiscito, la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo) que deben regir en el País”.

Por la importancia y riqueza del debate institucional provocado por dicha disposición transitoria, nos dedicaremos en el siguiente capítulo a hacer un estudio detallado de los principales argumentos desarrollados en defensa de las formas de gobierno alternativas.