

## CAPÍTULO SEXTO

### ESTRUCTURA NORMATIVA DE LAS CONSTITUCIONES

Y EFICACIA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES . . . . .	167
I. Estructura y elementos de las Constituciones . . . . .	167
II. Eficacia de las normas constitucionales orgánicas . . . . .	172
III. Eficacia de las normas constitucionales limitativas . . . . .	176
IV. Eficacia de las normas constitucionales socioideológicas . . . . .	180
V. Eficacia de las normas de estabilización constitucional . . . . .	183
VI. Eficacia de las normas de aplicabilidad de la Constitución . . . . .	190

## CAPÍTULO SEXTO

### ESTRUCTURA NORMATIVA DE LAS CONSTITUCIONES Y EFICACIA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

#### I. ESTRUCTURA Y ELEMENTOS DE LAS CONSTITUCIONES

1. Una Constitución es un conjunto sistemático y orgánico de normas. Se presenta como un todo unitario, una codificación de normas, organizadas coherentemente, que el poder constituyente juzgó fundamentales para la colectividad estatal. No obstante eso, basta una simple mirada sobre el texto constitucional para verificar que sus normas inciden sobre materias de naturaleza y finalidades de las más diversas. De ahí sucede que la

...simple enunciación de la palabra “Constitución” provoca, entre nosotros, una especie de representaciones de índole estatal, jurídica y política. Pensémosla como una organización de los poderes supremos del Estado, como un conjunto de normas jurídicas con determinado contenido, y, tal vez, como ciertas garantías formales, y, en fin, como algo que, en su estructura y funcionamiento, está condicionado por ideales políticos, y como una forma a través de la cual el poder político-social se convierte en poder estatal. Si pensamos en el problema en términos gnoseológicos, entonces, la Constitución se nos convierte en un campo de aplicación de esquemas interpretativos de carácter jurídico, socio-lógico y político.<sup>400</sup>

De ese carácter polifacético de las Constituciones<sup>401</sup> se originó el tema de su estructura normativa, distinguiéndose, dentro de ella, ciertos tipos o categorías de normas que la generalidad de los autores denominan “elementos de las Constituciones”.<sup>402</sup>

400 García-Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, p. 99, donde inicia un capítulo dedicado a las estructuras de las Constituciones.

401 El término es de García-Pelayo, *idem*.

402 Sobre otro aspecto, digamos desde el punto de vista ontológico, como ya comentamos antes, tomando el término “regla constitucional” como género, se puede también clasificar en reglas constitucionales ónticas, reglas constitucionales técnicas o procedimentales y reglas constitucionales deónicas, con repercusión también en el tema de eficacia y aplicabilidad.

2. La observación demuestra que cada categoría de esas normas o elementos corresponde a determinado periodo histórico, a cada tipo de estructura sociocultural que definía un tipo de organización estatal. La evolución del constitucionalismo contiene, en cada etapa histórica, elementos nuevos que se integran en la estructura normativa de las cartas políticas. En la antigüedad, en su aspecto material, las leyes fundamentales del periodo absolutista se limitaban al aspecto organizativo de la estructura estatal y de sus órganos supremos. Sus normas, consuetudinarias o escritas, contenían simples elementos orgánicos, aunque se insinuase, en la estructura constitucional del absolutismo, otros elementos que no se podían conceptuar como meramente orgánicos; tales eran, por ejemplo, ciertas prerrogativas de la clase noble y clerical. Pero la escénica constitucional, de hecho, encontraba en aquéllos, elementos orgánicos. La revolución burguesa, de la que nació el Estado liberal, introdujo un elemento nuevo en la estructura constitucional: los derechos individuales, al lado del elemento orgánico, ahora, según la formulación de Montesquieu, de la técnica de división funcional de los poderes, y la formulación norteamericana de la técnica de división vertical o territorial de los poderes, apoyo del estado federal. De ahí surgirán las Constituciones burguesas, compuestas de dos elementos, al decir de Carl Schmitt: “de un lado, los principios del Estado de derecho para la protección de la libertad burguesa ante el Estado; de otro lado, el elemento político del que se deduciese la forma de gobierno... propiamente dicha”.<sup>403</sup> Al primer elemento lo denomina el principio de distribución o de participación, caracterizando los derechos individuales; el segundo, lo llama principio de organización u orgánico, que sirve para poner en práctica el principio de distribución: el poder del Estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas.<sup>404</sup>

3. El propio Schmitt concibe esa estructura constitucional burguesa como Constitución mixta, en el sentido de que el elemento propio del Estado de derecho, independiente y completo en sí mismo, se une como elemento político-formal.<sup>405</sup> Pinto Ferreira, en el mismo sentido, destaca que, en general,

403 *Teoría de la Constitución*, p. 47.

404 *Ibidem*, pp. 147 y 231.

405 *Op. cit.*, pp. 233 y 234.

...esos primeros actos legislativos y constitucionales se componían de dos partes principales: Un *Bill* o *Declaration of Rights*, declarando los derechos individuales de los ciudadanos, al lado de sus derechos políticos, y un *Plan of Government*, estatuyendo los principios fundamentales de la división y el equilibrio de los poderes, según la doctrina de Bolingbroke, Locke y Montesquieu.<sup>406</sup>

Adolfo Posada, también, distingue, en el contenido de las Constituciones, dos categorías de elementos: a) un elemento dogmático, con sus expresiones y declaraciones definidoras e imperativas, que consagran determinados principios y normas fundamentales. Por ejemplo: la fuente o sede de la soberanía, las condiciones y garantías de la personalidad y ciertos derechos de libertad, etcétera; b) un elemento orgánico, con disposiciones sobre organización de los poderes, determinación de sus respectivas funciones y de las relaciones entre las instituciones que desempeñan.<sup>407</sup> Se ve claramente que esa posición no difiere de la de Carl Schmitt, al determinar la estructura de la Constitución, válida sólo para las Constituciones puramente liberales, por no tener en cuenta los elementos de compromiso e ideológicos de las Constituciones contemporáneas.

4. La Revolución de 1848 ya inscribe, en el texto de su Constitución provisional, el derecho de trabajo. Después, la Constitución de México de 1917 sistematiza, por primera vez, el conjunto de derechos económicos y sociales del hombre. Enseguida, la Revolución soviética proclama la “Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado”. Y vino la Constitución de Weimar a consignar, al lado de los derechos individuales, los derechos sociales y económicos. Así, en una forma transnacional y de un compromiso, las Constituciones contemporáneas, imitando la intención de la Constitución de Weimar, trazan siempre un capítulo sobre el orden económico y social, como elemento socioideológico, al lado de una declaración de los derechos individuales como elementos limitativos del poder, y un conjunto de normas estructuradoras del Estado y de sus órganos, como elementos orgánicos, entre otras normas formales o de aplicabilidad y determinadoras de la rigidez y defensa de la Constitución (normas de estabilización constitucional).

406 *Da Constituição*, p. 47. Bajo esos dos planos, el contenido de las Constituciones satisfacía los requisitos del artículo 16 de la Declaración del Hombre y del Ciudadano, de 1789: “una sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, ni determinada la separación de poderes, no posee Constitución”.

407 *Tratado de derecho político*, tomo I, pp. 17 y 18.

La Constitución se transformó, así, en un concepto al cual convergen diversas esferas de la realidad, razón por la que los autores descubren en ella un documento de estructura compleja en una unidad sistemático-formal, integrado de varios elementos.

5. Para tal propósito, ya citamos a Pinto Ferreira, Posada y Schmitt. Otros autores discutieron el tema, bastando aquí indicar la posición de Karl Loewenstein, para quien en una Constitución auténtica se deben incluir, como mínimo irreductible, los siguientes elementos fundamentales: a) la diferenciación de las diversas tareas estatales y su atribución a los diferentes órganos estatales o detentadores del poder, para evitar la concentración de poder en las manos de un único y autocrático detentador del poder; b) un mecanismo planeado que establezca la cooperación de los diversos detentadores del poder; dispositivos e instituciones en forma de pesos y contrapesos, significando simultáneamente una distribución y, por tanto, una limitación del ejercicio del poder político; c) un mecanismo, planeado igualmente con anterioridad, para evitar los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores autónomos del poder con la finalidad de evitar que uno de ellos, en el caso de no producir la cooperación exigida por la Constitución, resuelva el *impasse* por sus propios medios, es decir, sometiendo el proceso del poder a una dirección autocrática, etcétera; d) un método, también establecido de antemano, para la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas —el método racional de reforma constitucional— para evitar el recurso a la ilegalidad, a la fuerza o a la revolución; e) finalmente, la ley fundamental deberá contener un reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual (los derechos individuales y libertades fundamentales, y su protección contra la intervención de uno o de todos los detentadores del poder).<sup>408</sup> Ninguna palabra fue reservada a los elementos socioideológicos de las Constituciones contemporáneas; sin embargo, reconoce el autor citado que “las recientes Constituciones son tan conscientemente ideológicas, que casi se podría decir que una Constitución no parece estar completa cuando no está imbuida, por todas partes, de determinada ideología”.<sup>409</sup>

6. Sirviéndonos de los datos de la teoría constitucional de esos autores, y especialmente de Meirelles Teixeira,<sup>410</sup> además de la observación direc-

408 *Teoría de la Constitución*, p. 153.

409 *Ibidem*, p. 212.

410 *Op. cit.*, p. 183.

ta del contenido de las Constituciones contemporáneas, podemos distinguir, en su estructura normativa, cinco categorías de elementos, según su naturaleza, función o finalidad:

- 1) Normas constitucionales orgánicas, son las que contienen los elementos orgánicos del Estado y del poder;<sup>411</sup>
- 2) Normas constitucionales limitativas, las que contienen los elementos limitativos del poder, consustanciando especialmente el elenco de los derechos democráticos e individuales del hombre, bien como las garantías constitucionales de esos derechos;<sup>412</sup>
- 3) Normas constitucionales socioideológicas, las que consustancian los elementos ideológicos, de compromiso, de naturaleza económica y social de las Constituciones contemporáneas;<sup>413</sup>
- 4) Normas de estabilización constitucional, las que consagran los elementos destinados a asegurar la solución de conflictos constitucionales y la defensa de la Constitución;<sup>414</sup>
- 5) Normas constitucionales de aplicabilidad, las que regulan los elementos formales de aplicabilidad de la Constitución.<sup>415</sup>

7. La eficacia jurídica de las normas constitucionales, como enseguida veremos, está íntimamente vinculada a esa categorización y discriminación de los elementos de la Constitución. La naturaleza, la función y la finalidad de esos elementos constituyen presupuestos en los que se asienta la mayor o menor eficacia de las normas constitucionales, no de un modo absoluto, sino de manera predominante.

Conviene, no obstante, adelantar que los elementos de la Constitución no tienen valor aisladamente, pues, como se insertan en un sistema, se condicionan recíprocamente, de tal suerte que no se pueda interpretar

411 Los elementos orgánicos de la Constitución Federal se concentran, predominantemente, en sus títulos III, exactamente denominado "De la organización del Estado" (artículos 18 a 43), y IV, de la organización de los poderes (artículos 44 a 135).

412 Los elementos limitativos de la Constitución Federal se encuentran en su título II, bajo la rúbrica "Los derechos y garantías fundamentales" (artículos 5o. y 17).

413 El capítulo II del título II ("Los derechos sociales", artículos 6 a 11) y los títulos VII ("Del orden económico y financiero", artículos 170 a 192) y VIII ("Del orden social", artículos 193 a 232) contienen los elementos socioideológicos.

414 Las normas de estabilización constitucional pueden ser encontradas en los artículos 34 a 36; 52, X; 85 y 86; 97; 1023, I, letra "a" y III y también los artículos 136 a 141, incluso que estos estén más volcados para el sustento del régimen.

415 Esos elementos se encuentran en el preámbulo, en las disposiciones transitorias y en las reglas sobre promulgación y vigencia.

unos sin tener presente el significado de los demás.<sup>416</sup> Se influyen mutuamente y cada institución constitucional concurre para integrar el sentido de las otras, formando una red interpenetrante que confiere coherencia y unidad al sistema, por la conexión recíproca de significados. Pero eso no excluye la existencia de significados particulares y peculiares a cada bloque de normas que, en conjunto, constituyen un subordinado de todo, y forman los elementos en sí.

## II. EFICACIA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES ORGÁNICAS

8. Las normas que componen el elemento orgánico son, generalmente, de eficacia plena y de aplicabilidad inmediata. Siendo, como el nombre indica, disposiciones de naturaleza organizativa de la estructura del Estado, de los poderes públicos y de sus relaciones entre sí y con los gobernados, a través de la definición de competencias y respectivas funciones, se comprende que tales disposiciones contengan normas que regulen y disciplinen, con precisión, la forma de Estado, la forma de gobierno, la fuente de los poderes, la división de éstos entre los órganos gubernamentales (división funcional) y entre entidades territoriales (división vertical).

Precisamente porque esas normas constitucionales procuran expresar la parte sustancial de aquello que se acostumbra denominar de Constitución material, tiene que dictar preceptos desde luego incidentes sobre el asunto del que conocen, bajo pena de abrir oportunidad a conflictos constitucionales insolubles. La verdad es que ni siquiera así, tales conflictos son evitables, como es ejemplo el sistema brasileño, donde las divergencias entre órganos han sido una tónica de nuestra experiencia, al punto de debatirse contra el presidencialismo, lo cual se atribuye a la responsabilidad por las crisis permanentes, postulándose su sustitución por el sistema parlamentarista, más maleable, y propiciador de más colaboración entre los poderes.

No es pertinente aquí un juicio de valor sobre esta última cuestión, ya que, ahí, se observa no tanto un problema de eficacia jurídica de las normas constitucionales, sino, especialmente, un divorcio entre éstas y la realidad subyacente, que interfiere con el tema más profundo de la eficacia social (efectividad) de la Constitución.

416 Cfr. Meirelles Teixeira, J. H., *op. cit.*, p. 189.

9. Nuestra preocupación se sitúa en otro orden de ideas, no en la sociológica, como sería el análisis arriba apuntado. Desde el punto de vista jurídico en el que nos colocamos, es decir, de la aplicabilidad inmediata, o no, de las normas constitucionales, basta examinar nuestro estatuto mayor para verificar que el poder constituyente reguló directa y suficientemente la organización del Estado brasileño y la estructura de los poderes gubernamentales. Y, cuando se habla que reguló directa y suficientemente, no se está expresado la idea de que lo haya hecho bien, no se está, en definitiva, expresando un juicio de valor, sino un juicio de realidad, en el sentido que de esas normas emanaron del constituyente con eficacia plena y capaz de incidir con la entrada en vigor de la carta magna.

10. Nos apresuramos, por ello, en decir que esas normas constitucionales orgánicas consustanciadas en los artículos 18 a 135 de nuestra carta política son predominantemente de eficacia plena y aplicabilidad inmediata. Muchas existen con respecto de las cuales el constituyente prefirió simplemente esbozar principios y esquemas, dejando, para el legislador ordinario, la complementación de su eficacia, mediante una normatividad ulterior. Por un motivo u otro, el constituyente se abstuvo de dar una normatividad completa y ciertas normas organizativas, limitándose a delinear la estructura orgánica de ciertas instituciones, abriendo la oportunidad para que el legislador ordinario, con alguna discrecionalidad, complementase la obra esbozada, según las conveniencias del momento.

11. Ello revela la presencia de varias normas constitucionales de principio institutivo entre las de naturaleza orgánica, incluso haciéndose notar que es ahí su campo propicio. Son de eficacia limitada, como ya se dejó dicho. Dependen, pues, de una legislación ulterior que les integre la aplicabilidad. Así, son las que se refieren a la creación de territorios y de municipios (artículo 18, §§ 2o. y 4o.), el permiso para que las fuerzas extranjeras transiten por el territorio nacional o permanezcan en él temporalmente (artículo 21, IV), la autorización de los estados para legislar sobre cuestiones específicas de las materias relacionadas en el artículo 22 (párrafo único de ese artículo), la fijación de normas para la cooperación entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios (artículo 23, párrafo único), la organización administrativa y judicial de los territorios (artículo 33), a los conflictos de competencia en materia tributaria (artículo 146, I), a la institución de préstamo compulsorio (artículo 148), el establecimiento de requisitos para la inmunidad fiscal de las instituciones de educación y asistencia social (artículo 150, VI, c), la fijación de alícuotas



mínimas y máximas en operaciones internas del impuesto sobre circulación de mercaderías y prestaciones de servicios, ICMS (artículo 155, § 2o., V), las limitaciones de la competencia estadual y municipal en lo que atañe a sus deudas públicas (artículo 52, VI y VII), al ejercicio financiero y gestión financiera (artículo 165, § 9o.), a los límites de gastos con el personal de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios (artículo 169), las atribuciones del vicepresidente de la República (artículo 79, párrafo único), la definición de los crímenes de responsabilidad del presidente de la República, del respectivo proceso y juicio (artículo 85, párrafo único), la organización y funcionamiento del Consejo de la República y de la Defensa Nacional (artículos 90, § 2o., y 91, § 2o.), la organización, preparación y empleo de las fuerzas armadas (artículo 142, § 1o.), la obligación de todos los brasileños al servicio militar (artículo 143), la atribución de encargos paramilitares a las mujeres y eclesiásticos (artículo 143, inciso 2), el límite de edad, estabilidad y otras condiciones de transferencia del servidor militar para la inactividad (artículo 42, inciso 9; esos requisitos fueron regulados por el constituyente directamente con relación a los servidores civiles) (artículo 40), la organización, atribuciones y estatuto de los Ministerios Públicos (artículo 128, inciso 5), el estatuto de la Magistratura (artículo 93), la organización, funcionamiento y competencia de la Justicia Militar (artículo 124, párrafo único), la creación de tribunales y jueces militares estaduais (artículo 125, § 3o.), la organización y competencia de los tribunales, de los jueces de derecho y de las juntas electorales (artículo 121), la competencia del Tribunal Superior del Trabajo (artículo 111, § 3o.), la institución de juntas de conciliación de juzgado, la atribución de su jurisdicción a jueces de derecho (artículo 112), la constitución, investidura, jurisdicción, competencia, garantías y condiciones de ejercicio de los órganos de Justicia del Trabajo (artículo 113).

La mayoría de esas normas remiten a una legislación, que ya existía al momento en su entrada en vigor, por lo que ellas, por ello, ya incidieron (o tienen posibilidad de incidir) inmediatamente, en los términos de esas leyes preexistentes que sólo deben ser acomodadas a los principios innovadores que la Constitución, por ventura, haya trazado. Algunas veces, con todo, la norma constitucional se limitó a constitucionalizar reglas u orientación ordinaria precedente.

12. Hay casos en que la norma constitucional no menciona una legislación que le dé eficacia, sino, bajo sus términos, claramente necesita de

esa normatividad posterior, por exigencia de otras disposiciones constitucionales o en razón de la materia de la que conoce. Por ejemplo, el artículo 217, II, que prevé el fomento de prácticas deportivas, contempla en sus incisos algunas medidas para volver realidad el fomento prometido, entre las cuales “el destino de los recursos públicos para la promoción prioritaria del deporte educacional y, en casos específicos, para el deporte de alto rendimiento”. Ahora bien, por tratarse de empleo de recursos públicos, todavía la norma no menciona la necesidad de ley, ésta se hace indispensable, ya que se trata de realización de gastos, y éstos no pueden hacerse efectivos sin previsión legal (artículo 167).

13. Hay, incluso, en esa parte de la Constitución, muchas normas de carácter facultativo (artículo 22, párrafo único; 37, XIX;<sup>417</sup> 50; 136 y 137; 148; 149, párrafo único; 150, § 7o.; 153, § 1o.; 154; 155, § 2o., V; 156, § 1o.), unas dependientes de ley, otras de resolución senatorial o de decreto, las cuales tienen su eficacia y aplicabilidad siempre subordinada a la voluntad del destinatario de la autorización, que goza de entera discrecionalidad en cuanto a su aplicación, pero está vinculado a la forma, requisitos y condiciones establecidos para el uso de la facultad otorgada. Más allá, las normas que autorizan la creación de tributos también son de esa naturaleza (tal y como ya dijimos), pues estatuyen mera posibilidad de institución de los tributos indicados a cada entidad pública (Unión, estados, Distrito Federal y municipios), que puede, o no, utilizar competencia atribuida, pero, decidiendo hacerlo, hay que obedecer las reglas constitucionales que determinan que se ha hecho mediante ley (artículo 150, I), según la forma, condiciones y límites estatuidos en el conjunto de disposiciones sobre el sistema tributario nacional. Son esas normas, en definitiva, dotadas de eficacia prohibitiva, en el sentido de que no pueden usar otras competencias, sino aquellas conferidas.

14. Finalmente, es conveniente apuntar que rara vez se encuentran normas constitucionales de eficacia contenida y de principio programático entre los elementos orgánicos de la Constitución.

De eficacia contenida, nos parece ser el del artículo 37, I (“a los cargos, empleos y funciones públicas tendrán acceso los brasileños que cumplan los requisitos establecidos en la ley”).

417 El dispositivo dice: “solamente por ley específica podrán ser creadas empresas públicas, sociedad de economía mixta, autarquía o fundación pública”. Hay ahí una facultad, o sea, la posibilidad de ser creadas aquellas entidades, y una limitación, o sea, esa creación sólo puede ocurrir por ley específica, o sea, ley que tenga por objeto esta creación.

### III. EFICACIA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES LIMITATIVAS

15. Las normas limitativas (elementos dogmáticos o limitativos) imponen restricciones y deberes a los poderes gobernantes y, en contrapartida, confieren derechos subjetivos a los gobernados. Se sitúan predominantemente entre las disposiciones que estatuyen sobre las declaraciones de los derechos fundamentales y democráticos, y garantías constitucionales de esos derechos. En nuestro estatuto político máximo aparecen concentradas en el título II, especialmente entre los artículos 5o. y 14 a 17.

16. Páginas atrás, distinguimos un conjunto de normas que denominamos normas de eficacia contenida. Son aquellas que estatuyen directamente sobre los intereses configurados, pero prevén, también, medios de contener su propia eficacia en los límites que atiendan el orden público, la seguridad, las buenas costumbres; en definitiva, la efectividad misma de los derechos y ventajas en ellas otorgados, con el fin de que el ejercicio de esos derechos y la obtención de esas ventajas por unos no vengán a perjudicar los intereses de los otros. Pues bien, en el ejemplo presentado se percibe claramente que las normas de eficacia contenida (o con posibilidad de ser contenidas por una reglamentación ulterior o por conceptos generales en ellas consignadas) se manifiesta, con más frecuencia, entre las disposiciones que consagran los derechos democráticos e individuales del hombre y las garantías constitucionales.

17. De lo expuesto se concluye fácilmente que las normas limitativas son de eficacia contenida. Volvamos, entre tanto, al tema, para ofrecer nuevos ejemplos, para verificar particularidades relativas al asunto ahora vinculado con la eficacia de los elementos dogmáticos o limitativos.

La regla del artículo 5o., inciso XXVII, estatuye: “a los autores les corresponde el derecho exclusivo de utilización, publicación o reproducción de sus obras, transmisible a los herederos por el tiempo que la ley fije”. La primera parte de la disposición confiere un derecho incondicionado e incondicional, constituyendo una norma plenamente eficaz e inmediatamente aplicable. Pero la segunda norma de la disposición ya contiene una regla que posibilita la contención de su eficacia, en aquella expresión “por el tiempo que la ley fije”. Nótese bien: aunque mencione una legislación ulterior, la norma no es propiamente de eficacia limitada. El derecho de los herederos, en el caso, se opera eficaz y directamente, una vez verificada la condición de hecho implícito: muerte del titular del derecho

de autoría. Es un derecho que no depende de la ley. Ésta cambiará para contenerlo en el tiempo. Si ella fuera promulgada, se daría la restricción en ella impuesta, desde que ésta no impida completamente la eficacia de la regla constitucional; por ello, no se podrá impedir la transmisión por herencia de los derechos de autor. Pero, no habiendo ley, la regla no sufrirá limitaciones, y tales derechos ingresarán en el patrimonio del heredero, para siempre.

Ya tenemos así una idea del problema, valiendo, sin embargo, repetir que normas de eficacia contenida son también aquellas que hacen referencia al “orden público”, “buenas costumbres”, etcétera, como conceptos que condicionan la actividad discrecional del poder de vigencia.

Es de advertir que esos conceptos y elementos de contención de las normas constitucionales definidoras de derechos, *per se stante*, no pueden impedirlos completamente. Hay límites en esa limitación.<sup>418</sup> Ésta debe transitar de una ley, que tendrá que circunscribirse a reglamentar el ejercicio de aquellos derechos, deteniéndose donde obtenga un equilibrio tal que todos puedan igualmente obtener la situación de ventaja conferida. La ausencia de ley reglamentaria significa incondicionalidad del ejercicio del derecho otorgado. Balladore Pallieri (comentando el artículo 40 de la Constitución italiana, que dispone que el derecho de huelga se ejercita en el ámbito de las leyes que lo regulan) sitúa bien el problema, por lo que nos permitimos una cita de su pensamiento:

La determinación de los límites entre los cuales es ejercitable el derecho de huelga y dejada al arbitrio de la ley, a la cual cabe decidir si la huelga será admitida sólo para fines económicos o también para fines políticos, se podrá ser vedada en ciertos períodos críticos de la nación, deberá ser admitida para todos los trabajadores o podrá ser excluida por aquellos que presten ciertos servicios, y así en adelante. La ley podrá poner limitaciones, pero el derecho fundamental de huelga deberá ser salvaguardado, y sería inconstitucional la ley que lo vetase, o la cañera de tales restricciones que prácticamente alcanzase el mismo resultado.<sup>419</sup>

Más adelante concluye: “Falta incluso la ley que dispone sobre el derecho de huelga; nuestra magistratura...” todavía ha admitido que el prin-

418 Paolo Barile estudia bien el asunto en dos obras: *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, especialmente “Sezione seconda”, y *Le libertà nella Costituzione*, desde la p. 136, principalmente.

419 *Diritto costituzionale*, pp. 364 y 365.

cipio puesto en la Constitución vale, a pesar de ello, y el derecho de huelga subsiste desde entonces.<sup>420</sup>

18. Estamos ahora en condiciones de asegurar que la mayoría de las normas limitativas son de eficacia contenida. Pero existen también las de eficacia plena, bastando recordar las citadas en el artículo 5o., I, II, III, IV etcétera, de la Constitución Federal.

Encontramos, entre los elementos dogmáticos o limitativos, reglas de eficacia limitada, especialmente de principio institutivo.

Ejemplos de lo anterior se encuentran en la Constitución revocada que redujo la eficacia de las siguientes normas aseguradoras de los derechos fundamentales del hombre y garantías constitucionales, haciéndolas depender de la legislación integrativa: el § 12 del artículo 153 de la carta de 1969 decía que “la ley dispondrá sobre la prestación de fianza”, sin indicar para qué, en cuanto que la de 1946 estatuyó que “nadie sería llevado a prisión en ella detenido si prestase fianza permitida por la ley”; más grave, por ello, era el retroceso verificado con relación a la defensa del acusado, prevista en el § 15 del artículo 153, según el cual la “ley asegurará a los acusados amplia defensa, con los recursos en ella inherentes”; estaba claro que la “ley es la que haría asegurar...”, a medida que la materia fuera regulada directa y eficazmente por el constituyente de 1946, en los términos completos, en el inciso 25 de su artículo 141, que así resaba: “Se le asegura a los acusados la plena defensa, con todos los medios y recursos esenciales de ella, desde la nota de culpa, que, asignada por la autoridad competente, con los nombres del acusador y de los testimonios, será entregado al preso dentro de veinticuatro horas”. Es verdad que, en primer lugar, aquella norma del § 15 del artículo 153 de la carta de 1969 debería ser entendida en consonancia con el § 16 de la misma disposición, que, perentoriamente, determinaba que la instrucción criminal sería contradictoria, significando eso que al acusado cabía defenderse siempre ampliamente; en segundo lugar, venía a colación lo dispuesto en el § 4o. del mismo artículo 153, que consustanciaba la garantía de jurisdicción, lo que, según la doctrina, importaba también en la seguridad del proceso y de la defensa; en tercer lugar, venía también a colación el § 1o. del mismo artículo 153, que aseguraba el “principio de igualdad ante la ley”, lo que envolvía también el principio de la isonomía procesal, que se manifestaba en el tratamiento igual a las partes, en el caso, al acusador (Estado

420 *Ibidem*, p. 367.

o particular) y acusado; en cuarto lugar, finalmente, aquel § 15, dependiente de la legislación, ya encontró leyes aseguradoras de la amplia defensa, siendo, así, de naturaleza afirmativa de las normas preexistentes que no podrían ser modificadas para restringir la amplitud de la defensa de los acusados.

Esas consideraciones son realizadas para demostrar la naturaleza de las normas constitucionales que pueden de una Constitución a otra asumir mayor o menor eficacia, y también para destacar que una norma aislada puede parecer de eficacia reducida, pero, examinada de cara a otras, se tiene que su eficacia se revela plena. La Constitución de 1988 retomó la tradición de la Constitución de 1946, enunciando aquellas normas con eficacia plena (artículo 5o., LV: “A los litigantes, en proceso judicial o administrativo, y a los acusados en general les serán asegurados el contradictorio y amplia defensa, con los medios y recursos en ella inherentes”; LXVI: “nadie será llevado a prisión o en ella mantenido, cuando la ley admita la libertad provisional con o sin fianza”). No son derechos dependientes de la ley, como estaban en la Constitución del 69, pues emanan directamente de las normas constitucionales que los enuncian. Todo ello, más allá, reforzado por la norma del § 1o. del mismo artículo 5o.: “Las normas definidoras de derechos y garantías individuales tienen aplicación inmediata”.

Hay casos en que la Constitución somete algún procedimiento a la ley, con la intención de reforzar un derecho fundamental o una garantía constitucional. Véase, como ejemplo, el texto del inciso XXIV del artículo 5o.: “la ley establecerá el procedimiento para la expropiación por necesidad o por utilidad pública, o por interés social, mediante una justa y previa indemnización en dinero, excepto los casos previstos en esta Constitución”. La parte final se refiere a los casos de pago en títulos (artículos 82 § 4o., III, y 184). Es interesante observar que, en ese caso, tenemos una norma de eficacia limitada de principio institutivo (instituye un procedimiento). Que quiere decir que ella prevé la posibilidad de expropiación, sólo mediante un procedimiento que la ley ha de instituir. La ley ya existe. Si no existiese, la expropiación no podría realizarse, lo que es un refuerzo al derecho de propiedad consignado en el inciso XXII del mismo artículo 5o.

Más difícil de analizar y entender es la norma del inciso XXVIII del mismo artículo 5o.: “están asegurados, en los términos de la ley: a) la

protección a las participaciones individuales en obras colectivas y la reproducción de la imagen y voz humana, inclusive en las actividades deportivas; b) el derecho de fiscalización del aprovechamiento económico de las obras que crearán o que participarán a los creadores, a los intérpretes y las respectivas representaciones sindicales y asociaciones”. La norma genera derechos individuales, porque se cree inserta entre estos derechos que, sin embargo, están asegurados sólo en los “términos de la ley”. Entonces, el goce de esos derechos sólo se hace efectivo en los términos puestos por la ley. Pero el § 1o. del artículo 5o. declara que las normas definidoras de derechos y garantías individuales tienen aplicación inmediata. ¿Cómo conciliar la incoherencia? Véase que la norma no es típica del derecho individual, por referirse a relaciones contractuales, y debería estar entre las normas del orden económico. Una situación protegida ahí es, por ejemplo, el derecho del artista contratado para una novela televisiva de participar en los resultados de los negocios posteriores que la emisora contratante obtenga con la venta de la novela para otra emisora del país o en el extranjero. El hecho de que la norma conste como derecho individual tiene que tener consecuencia. ¿Qué significado tiene el § 1o. del artículo 5o. en una situación como ésta? En el caso que examinamos, la ley mencionada en el texto es imprescindible para definir cláusulas contractuales que se deban organizar en favor del participante en obras colectivas, etcétera. Pero, a falta de ley, el Poder Judicial no puede dejar de apreciar pleitos de interesados que prevén la concurrencia de actos que les den tales derechos, aunque los contratos sean omisos en su previsión. Ahí es donde la eficacia de la norma puede estar entre las de derechos individuales, teniendo en cuenta el § 1o. del artículo 5o.

#### IV. EFICACIA DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES SOCIOIDEOLÓGICAS

19. La eficacia de las normas constitucionales socioideológicas (que en nuestra carta constitucional básica se encuentran entre los artículos 170 a 232) merece un examen atento, dado que es ahí donde se localizan las disposiciones “incómodas”, según la expresión de Crisafulli, en virtud de que prospera una acentuada tendencia de considerarlas, todas, o así todas, de naturaleza programática, y de ninguna eficacia, de acuerdo con cierta corriente doctrinal, cuya validez ya rebatimos.

20. Es cierto que los elementos socioideológicos de las Constituciones trazan la marca de compromiso que caracteriza el constitucionalismo contemporáneo, y muchas de sus disposiciones no conseguirán fuerza directamente operativa, limitándose a trazar principios y esquemas programáticos. Pero, a los pocos, de Constitución en Constitución, van ellas captando más y más contenido concreto, y varias de ellas que, en las Constituciones anteriores revelaban un mero ideal a ser acogido, simples programas a ser desarrollados mediante ley, hoy aparecen como reglas de eficacia plena y aplicabilidad inmediata, en cuanto que otras ingresarán en el papel de aquellas de principio institutivo.

21. Ya explicamos, en algún lugar, las normas programáticas de la Constitución vigente. Vamos ahora a examinar, entre las socioideológicas, las de principio institutivo, en primer lugar, para, después, estudiar las de eficacia plena, con particular atención a aquellas que confieren derechos a los trabajadores.

22. Contienen principio institutivo las disposiciones de los artículos 172, 173, § 3o., 174, § 2o., 175 y su párrafo único, 177, §§ 2o. y 3o. (EC-9/95), 192, 194, párrafo único, 200, 214, 218, § 4o.

23. Volvamos, por ello, nuestra mirada a las normas socioideológicas de eficacia plena. Son varias, y nos limitaremos a indicar, ejemplificativamente, algunas de las disposiciones que las contienen: § 2o. del artículo 8o. (libertad sindical, directamente establecida por la Constitución); artículo 9o., artículo 176 (*caput*) y sus §§ 1o. (EC-6/95), 3o. y 4o.; artículo 177 y sus incisos (no los párrafos); artículo 180; artículo 181; artículo 192, § 3o. (la aplicabilidad de ese párrafo no depende de la ley complementaria prevista en el *caput* del artículo, porque tiene autonomía propia, y podría hasta constituirse en un artículo autónomo); artículo 206; artículo 207 y § 2o. (EC-11/96; y § 1o. es de eficacia limitada —principio institutivo—); §§ 1o., 2o. y 3o. del artículo 208; artículos 209 a 212; 215 (también de eficacia jurídica plena, pero no socialmente efectiva, pues el no cumplimiento real de la regla no le retira la capacidad de regir directamente el interés en ella previsto ni su aplicabilidad inmediata); artículo 220, menos los §§ 3o. y 4o., que son de naturaleza institutiva; artículos 222 y 223; los artículos 226 con sus párrafos, y 228.

24. Reservamos el espacio final de esta parte de nuestro estudio, para un examen más detenido de las normas del artículo 7o. de la Constitución. Aquí, ella dio un paso al frente con relación al correspondiente ar-



título 157 de la carta de 1946. Éste, en efecto, decía que la “legislación de trabajo y de la previsión social obedecerá a los siguientes preceptos, independientemente de otros que velen por la mejoría de la condición de los trabajadores”. Inmediatamente, en diecisiete ítems y un párrafo expugné los preceptos que la ley debería consagrar. Tales preceptos tenían un nítido sentido programático, aunque, con razón, Pontes de Miranda viese en ellas, reglas jurídicas de naturaleza diferente: algunas, suficientes en sí; otras, no.<sup>421</sup>

La Constitución vigente regula directamente los derechos de los trabajadores, en el artículo 7o., donde estatuye en términos inequívocos: “Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, además de otros que vean por la mejoría de la condición social”. No parece haber duda, todos los derechos constantes de los incisos de aquel artículo (salvo los derechos indicados en los incisos V, XX y XXVII, todavía programáticos; el derecho de participación en las utilidades, inciso XI, ya fue reglamentado, dejando de ser programático; si la reglamentación es o no satisfactoria es otra cuestión) fueron directamente conferidos por el constituyente a los trabajadores, reservándose, además de ellos, otros que, programáticamente, viesen la mejoría de su condición social.

No se diga que hay derechos entre los previstos, que no pueden ser obtenidos de inmediato, como el de “reducción de los riesgos inherentes al trabajo, por medio de normas de salud, higiene y seguridad” y el de la “asistencia gratuita a los hijos y dependientes desde el nacimiento hasta los seis años de edad en guarderías y preescolar” (artículo 7o., XXII y XXV). Puede ser problemático y hasta difícil el cumplimiento del deber contrapuesto a ese derecho. Pero a los trabajadores les otorgan un reconocimiento de su exigibilidad, pudiendo, por ello, recurrir a las vías judiciales para constreñir a las instituciones de previsión al cumplimiento de la prestación asistencial prevista.

25. No necesitamos examinar todas las normas, que ahora tendrán sentido de una real declaración de los derechos de los trabajadores. Analizaremos, con todo y ello, el derecho de huelga, asegurado en el artículo 9o. a los trabajadores, a los que compete incluso decidir sobre la oportunidad de ejercerlo y sobre los intereses que deban por medio del defender, salvo la huelga de los servidores públicos (artículo 37, VII). Ahí, la Constitución confiere a los trabajadores el derecho de huelga, directamente. Será

421 *Comentários à Constituição de 1946*, t. VI, p. 10.

inconstitucional la ley que regule el derecho de huelga. La ley referida en el § 1o. del artículo 9o. no interfiere con la eficacia del derecho de huelga, en sí, pero incide en su procedimiento con relación a los servicios o actividades esenciales, porque dispone sobre la atención de las necesidades inaplazables de la comunidad, y, en ese caso, la operación de la huelga queda sujeta a la observancia de lo que disponga la ley. Hay ahí en un límite bastante estrecho, una forma de norma de eficacia contenida.

Todo eso significa que no sólo podrá hacer distinción entre huelga económica y huelga política para considerarse una u otra ilícita. Los fines, los motivos de la barrera, tan sólo pueden justificar interferencia del poder público, bajo el argumento de ilicitud, ya que a los trabajadores les corresponde el derecho de decidir sobre los intereses que deban defender por medio del derecho de huelga. La ley que así lo disponga restringirá la norma constitucional, y tendrá su validez comprometida. Y la autoridad que así lo acoja estará cometiendo un delito de responsabilidad, si no otro más grave.

Diferente es el derecho de huelga, previsto para los servidores públicos, conforme lo dispone el artículo 37, VII (EC-19/98): “el derecho de huelga será ejercido en los términos y los límites definidos en la ley específica”. En la práctica, “es casi lo mismo que rechazar el derecho prometido; primero, porque, si la ley no lo contempla, el derecho no existirá; segundo, porque, contemplándolo, no hay parámetro para su contenido, puede ser tanto más abierta como más restrictiva. Depende de la correlación de fuerzas. Por eso, es mejor contemplar el derecho con esas condicionantes, que no ser constitucionalmente reconocido”.<sup>422</sup>

## V. EFICACIA DE LAS NORMAS DE ESTABILIZACIÓN CONSTITUCIONAL

26. Las Constituciones están hechas para perdurar rigiendo las estructuras, situaciones, comportamientos y conductas que sus normas tienen como adheridas a los valores jurídicos necesarios a la convivencia social en la comunidad a la que se refieren. La permanencia de determinado orden constitucional depende de factores extrínsecos y de factores intrínsecos. Los extrínsecos, que aseguran la durabilidad de la Constitución, son de orden sociológico y psicológico, como ocurre en Inglaterra. Los intrín-

secos son técnicas creadas por las propias normas constitucionales, destinadas a asegurar su estabilidad y defensa.

La Constitución [dice Pontes de Miranda] por el hecho de existir, es ley. Como ley se impone. Las leyes o son infringidas por los individuos, o por los propios órganos del Estado. Defenderlas es uno de los propósitos técnicos. La defensa de la Constitución debe pasar al frente de cualquier ley, por ser la ley que constituye al Estado, después de construido. Más allá de ser defendida contra las violaciones, rige la Constitución contra las tentativas de cambio que no atenderán las reglas sobre reforma.<sup>423</sup>

27. A esas normas que prevén sobre las técnicas de defensa de la Constitución es a las que llamamos “normas de estabilización constitucional”. Proporcionan los elementos que aseguran la durabilidad de la Constitución, estatuyendo sobre la defensa, orden y rigidez constitucionales.<sup>424</sup> Pero en la lección de Pontes de Miranda, la “técnica de la defensa de la Constitución comporta problemas diversos, como el problema de la guarda de la Constitución y de la rigidez constitucional, aquélla ligada al órgano defensivo y ésta, al coeficiente de estabilidad de las reglas constitucionales”.<sup>425</sup>

Las normas constitucionales de estabilización (o defensa) de la Constitución nos indican, no sólo las técnicas y los medios para ello, sino también: a) a quién cabe defenderla y guardarla; b) contra quién se dirigirá la defensa y guarda.

28. Rigidez constitucional e inconstitucionalidad de las leyes. Son dos sistemas técnicos de las Constituciones modernas destinadas a asegurar su estabilidad contra las investidas del legislador ordinario.

1) La rigidez, como se sabe, y ya dijimos, se refiere a la mayor dificultad de cambio de las Constituciones, y confiere, a sus normas, supremacía jurídica con relación a las demás reglas jurídicas del ordenamiento estatal. Impide su modificación por vía de legislación ordinaria o complementaria, y genera la invalidez o ineficacia de las leyes y actos que las infringieran. Significa eso que las normas que consustancian el principio

423 “Defesa, guarda e rigidez das Constituições”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 4, p. 3.

424 Pontes de Miranda, “Defensa, guarda e rigidez das Constituições”, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 4, pp. 1 a 12, y vol. 5, pp. 1 a 25, cuidó magníficamente el tema bajo la perspectiva de las técnicas existentes. Ese ángulo no es lo que nos está preocupando aquí, por lo que sólo es expuesto en la medida suficiente para su comprensión. Nos interesa sólo examinar la eficacia de esas técnicas.

425 Trabajo cit., *supra*, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 4, p. 3.

de la rigidez constitucional funcionan, a un tiempo, como instrumentos que aseguran la eficacia de las otras disposiciones insertas en el estatuto mayor del Estado, y como reguladoras de esa eficacia en el tiempo, ya que, admitiendo su modificación mediante ley de enmienda constitucional, demuestran que su inmutabilidad no es absoluta, sino relativa.

La norma constitucional, que permite enmiendas a la Constitución Federal, es meramente facultativa, en cuanto a la propuesta de cambio: “La Constitución podrá ser enmendada”, dice el artículo 60. Las demás reglas sobre el asunto (incisos y párrafos del artículo 60) son todas de eficacia plena y de aplicabilidad inmediata, una vez desencadenado el proceso de elaboración de la enmienda constitucional. Al discriminar, en el artículo 60, los titulares del poder de iniciativa de enmienda, la Constitución no impone la obligación de utilizar ese poder, sino es impositiva en el sentido de que la iniciativa sólo pertenece a aquellos titulares ahí indicados, e incluso, ha de respetar los requisitos exigidos en los incisos I y II del mismo artículo. Son también plenamente eficaces y de incidencia directa las reglas de los §§ 2o. y 3o. del mismo artículo relativo al modo de funcionamiento del Congreso Nacional: discusión, votación, aprobación y promulgación de enmienda constitucional.

Cuando no se trata de materia *interna corporis*, el no respeto a esas reglas incumbe en la inconstitucionalidad de la ley de reforma de la carta magna.

Merece la pena destacar, en el tema que nos ocupa, las normas de los §§ 1o. y 4o., por la relevancia que presenta con relación a la eficacia de las normas constitucionales. El segundo instituye un núcleo jurídicamente inmodificable: “No será objeto de deliberación la propuesta de enmienda tendiente a abolir: I. La forma federativa del Estado; II. El voto directo, secreto, universal y periódico; III. La separación de los Poderes; IV. Los derechos y garantías individuales”, ampliando el núcleo inmodificable con relación a las Constituciones anteriores. El primero retira la eficacia de las disposiciones sobre enmienda constitucional, cuando otro grupo de normas de estabilización y defensa de la Constitución (las que regulan la intervención federal, el estado de defensa y el estado de sitio) inciden. Hay ahí, en esta última hipótesis, un fenómeno curioso ligado al tema de la eficacia de las normas constitucionales. En el instante en que un grupo de normas manifiesta su eficacia, por vía de un mecanismo de coordinación y recíproco condicionamiento, se retrae la eficacia de otras disposiciones; la norma del cuestionado § 1o. del artículo 60 vincula la técnica

de revisión constitucional con la técnica de defensa del orden creado y sustentado por la Constitución, cuando estatuye: “La Constitución no podrá ser enmendada en la vigencia de intervención federal, de estado de defensa y de estado de sitio”.

Más importantes, con todo y ello, son las normas del § 4o., que vedan las enmiendas constitucionales tendientes a abolir las situaciones constitucionales ahí enumeradas, como vimos arriba. Su eficacia es plena y su aplicabilidad es directa y completa, desde que la Constitución entró en vigor. Así, por ejemplo, la norma del inciso I del § 4o. del artículo 60 importa al conferir eficacia jurídica permanente a las normas que estructuran la federación. No sólo la regla declaratoria del artículo 1o. de la carta política, sino todas las normas que constituyan desdoblamiento lógico del principio federal, como, por ejemplo, las que confieren autonomía a los estados-miembros (lo que implica la existencia de órganos propios y un mínimo de competencias exclusivas).<sup>426</sup> El inciso II del mismo párrafo reporta las reglas del artículo 14. El inciso III al principio expresado en el artículo 2o. (“Son Poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”), con los desdoblamientos del título IV sobre la organización de los poderes. Finalmente, el inciso IV expone los derechos y garantías individuales referidos en el artículo 5o.

2) La cuestión de la inconstitucionalidad de las leyes se vincula al de la rigidez de la Constitución. Este tema no lo trataremos aquí. Nos interesa tan sólo destacar las normas de la Constitución Federal que se relacionan con el asunto, para verificar la naturaleza de su eficacia. Son las siguientes: a) artículo 97: “Solamente por el voto de la mayoría absoluta o de sus miembros o de los miembros del respectivo órgano especial, podrán los tribunales declarar la inconstitucionalidad de la ley o acto normativo del poder público”; b) artículo 102: “Compete al Supremo Tribunal Federal, principalmente, la guarda de la Constitución, cabiéndole: I. procesar y juzgar originariamente: a) la acción directa de inconstitucionalidad de ley o acto normativo federal o estadual y la acción declaratoria de constitucionalidad de ley o acto normativo federal; II. ...; III. juzgar, mediante recurso extraordinario, las causas decididas en única o última instancia, cuando la decisión recurrida: a) contraríe las disposiciones de esta Constitución; b) declare la inconstitucionalidad de tratado o ley federal; c) juzgue válida una ley o acto de gobierno local contestando de cara de la

426 Cfr. Durand, Charles, “El Estado federal en el derecho positivo”, *El federalismo*, p. 190.

Constitución; c) artículo 52: “Compete privativamente al Senado Federal: X. suspender la ejecución, de todo o en parte, de la ley declarada inconstitucional por decisión definitiva del Supremo Tribunal Federal”; d) artículo 102, § 2o.: “Las decisiones definitivas de mérito, proferidas por el Supremo Tribunal Federal, en las acciones declarativas de constitucionalidad de una ley o acto normativo federal, producirá eficacia contra todos los efectos vinculantes, relativos a los demás órganos del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo”; e) artículo 103: “Pueden proponer la acción de inconstitucionalidad: I. el Presidente de la República; II. la Mesa del Senado Federal; III. la Mesa de la Cámara de Diputados; IV. la Mesa de la Asamblea Legislativa; V. el Gobernador del Estado; VI. el Procurador General de la República; VII. el Consejo Federal del Orden de los Abogados de Brasil; VIII. Partido Político con representación en el Congreso Nacional; IX. confederación sindical o entidad de la clase de ámbito nacional”; f) artículo 103, § 1o.: “El Procurador General de la República deberá ser previamente oído en las acciones de inconstitucionalidad y en todos los procesos de competencia del Supremo Tribunal Federal”; g) artículo 103, § 2o.: “Declarada la inconstitucionalidad por omisión de medida para volver efectiva la norma constitucional, será dada instrucción al poder competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose del órgano administrativo, deberá hacerlo en treinta días”; h) artículo 103, § 3o.: “Cuando el Supremo Tribunal Federal apreciara la inconstitucionalidad, en tesis, de la norma legal o acto normativo, citará, previamente, al Abogado General de la Unión, que defenderá el acto o texto impugnado”; I) artículo 103, § 4o.: “La acción declaratoria de constitucionalidad podrá ser propuesta por el Presidente de la República, por la Mesa del Senado Federal, por la Mesa de la Cámara de los Diputados o por el Procurador General de la República”.

Son normas, como se ve, de eficacia plena y de aplicabilidad inmediata, porque, verificados los presupuestos y situaciones descritos, inciden sin necesidad de legislación ulterior, aunque existan leyes que disciplinen procesos y procedimientos viendo la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos.

Obsérvese que esas normas interfieren con aquellas que confieren el poder de legislar y emitir decretos y dictar sentencias. La Constitución regula el proceso legislativo (artículos 61 a 69, 165 y 166). Se presume que los actos legislativos se conformen a la Constitución, y los respeten, pues son hechos —debería serlo— con base en las normas constituciona-

les también de eficacia plena. Por eso, milita en su favor una presunción de constitucionalidad. De ahí la razón por la que su ineficacia general (*erga omnes*) se dará: a) con la publicación de la decisión del Supremo Tribunal Federal en el caso de declaración de inconstitucionalidad en acción directa (artículo 102, § 1o., a) y en el caso de decisión de mérito en las acciones declaratorias de constitucionalidad (artículo 102, § 2o.); b) después que el Senado Federal suspendiera la ejecutoriedad de la ley juzgada inconstitucional por el Supremo Tribunal Federal, en decisión definitiva tomada por el voto de la mayoría de sus miembros (artículos 52, X, y 97).

29. Estado de defensa y estado de sitio. El primero indicado es el estado de defensa (artículo 136), que puede ser decretado por el presidente de la República, oído el Consejo de la República y el Consejo de la Defensa Nacional, “para preservar o inmediatamente reestablecer, en locales restringidos y determinados, el orden público o la paz social amenazados por grave e inminente inestabilidad, inconstitucionalidad institucional o actuar por calamidades de grandes proporciones en la naturaleza”, determinando medidas coercitivas autorizadas en los límites fijados en el § 1o. del artículo 136, siempre que no exceda el plazo de 60 días, prorrogables una vez por igual periodo (artículo 136, § 2o.). Las medidas autorizadas son de interferencia coactiva en la autonomía privada de los individuos y servicios públicos. Y, nótese, el concepto de “orden público y de paz social” como precepto de contención de la eficacia de las normas consustanciadoras de derechos fundamentales.

El *estado de sitio* puede ser decretado por el presidente de la República, oído el Consejo de la República y el Consejo de Defensa Nacional, después de autorizados por el Congreso Nacional (artículo 137), en los casos de: I. conmoción grave de repercusión nacional o concurrencia de actos que comprueben la ineficacia de la medida tomada durante el estado de defensa; II. declaración de estado de guerra o respuesta a la agresión armada extranjera. El artículo 138 y el artículo 139 estatuyen normas sobre amplitud, medidas coercitivas, duración, vigencia y cese del estado de sitio. Todas esas normas contemplan la estabilización y defensa de la Constitución, en cierta medida, contra procesos violentos de cambio o perturbación del orden constitucional. Por ejemplo, cuando un grupo de insurrectos pretenda dar un golpe de Estado para derribar al presidente de la República, las normas de estado de sitio pueden ser utilizadas para impedirlo, y con ello se está defendiendo directamente la norma constitu-

cional que garantiza un determinado periodo presidencial, entre otros. Si la rebelión ve el cambio del régimen, el desencadenamiento de eficacia de las normas de estado de sitio tiene como objetivo asegurar la defensa —y, pues, la eficacia— de todas las normas de la Constitución que la sustentan.

Finalmente, como se vio, el presidente no está obligado a decretar ninguno de los estados indicados. Se le otorga simple facultad para ello. Pero, una vez utilizada ésta, las demás normas pertinentes son de eficacia plena e inmediata aplicabilidad, y su falta de respeto puede generar la interferencia del Poder Judicial. El desencadenamiento de la eficacia de esas normas incumbe en la disminución o hasta en la suspensión de la eficacia de otras, especialmente de las que confieren derechos, garantías y prerrogativas, tal y como se numera en los artículos 136, § 1o., y 139.

30. *Intervención en los estados.* He aquí otro instituto constitucional previsto con la finalidad de estabilización y defensa de la Constitución. Sus normas constan en los artículos 34 a 36 de nuestro estatuto mayor. En cuanto a la eficacia, esas normas tienen la misma naturaleza de aquellas del estado de sitio; sólo el deber de intervenir, verificados los presupuestos indicados en los artículos 34 y 35, es más acentuado que el de decretar el sitio. Hay incluso obligatoriedad de hacerlo cuando ocurren los requisitos previstos en el artículo 36, II y III.

31. *Responsabilidad del presidente de la República.* Algunas normas sobre la responsabilidad del presidente de la República también deben ser incluidas entre las de estabilización y defensa de la Constitución. Especialmente son de esa naturaleza las del artículo 85 y sus incisos I, II, III y IV, que consideran delitos de responsabilidad del presidente los actos de él que atenten contra: a) la Constitución Federal; b) la existencia de la Unión; c) el libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y de los poderes constitucionales de los estados; d) el ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales; e) la seguridad interna del país.

Pero esas normas tienen eficacia limitada, pues dependen de una ley especial, que defina esos crímenes, que establezca las reglas de su proceso y juicio. Vale la pena decir que las normas de los artículos 85 y 86 de la Constitución constituyen reglas de principio institutivo. Da los principios. La ley especial cabe completarla, con lo que su eficacia queda reducida. Sin embargo, a esa ley no le quedó mucho por regular; deberá atenerse sólo a los pormenores, porque aquellos artículos ya ofrecieron casi



todo su contenido, y en eso ellas son plenamente eficaces y de aplicabilidad inmediata. La ley especial tiene que respetarlos. No puede, por ejemplo, inventar otros delitos de responsabilidad más allá de los previstos. Hay que restringirse a la definición de éstos, incluso con la observancia del esquema típico indicado para cada uno. El proceso y el juicio tendrá, también, que respetar las bases y procedimientos ya enunciados en el artículo 86. En aquello que la ley innova, será inconstitucional, ante los principios trazados por las reglas de las dos disposiciones citadas. Entre tanto, cuando había ley anterior regulando la materia, la parte de esa ley que contrariara tales disposiciones quedó revocada por inconstitucional.

32. *Órganos de guarda de la Constitución.* Finalmente, unas breves palabras sobre las normas que indican los órganos a los que les incumbe la guarda de la Constitución. Tales órganos son los siguientes: a) los jueces y tribunales, especialmente el Supremo Tribunal Federal, que tiene el deber de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y actos que infrinjan normas constitucionales; b) el presidente de la República, a quien cabe decretar los estados de defensa, el estado de sitio y la intervención en los estados; c) la Cámara de los Diputados y el Senado Federal, a los cuales compete, respectivamente, declarar procedente la acusación y el juicio del presidente de la República en los delitos de responsabilidad; d) el Senado Federal, a quien compete la suspensión de la ejecutoriedad de las leyes o decretos inconstitucionales; e) las Fuerzas Armadas, destinadas a defender los poderes constitucionales, la ley y el orden; f) el Consejo de la República, como órgano de consulta del presidente de la República (artículo 89); g) el Consejo de Defensa Nacional, también como órgano de consulta del Presidente de la República (artículo 91); h) en cierto modo, todas las personas, entidades, órganos e instituciones a las que la Constitución dio competencia para proponer la acción de inconstitucionalidad.

## VI. EFICACIA DE LAS NORMAS DE APLICABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

33. Las Constituciones acostumbran trazar ciertas normas y principios que condicionan aspectos de su aplicabilidad. A ellas y a ellos, la doctrina les da el nombre de “elementos de aplicabilidad de la Constitución”, y nosotros los llamamos simplemente “normas de aplicabilidad de la Constitución”.

Así, son el preámbulo, las disposiciones transitorias, las disposiciones sobre la promulgación, publicación y momento inicial de vigencia de la Constitución.

34. Preámbulo. Es la parte que precede al texto articulado de las Constituciones. Su extensión varía de Constitución a Constitución. El de la Constitución de 1946 era del tenor siguiente: “Nosotros, los representantes del pueblo brasileño, reunidos, bajo la protección de Dios, en Asamblea Constituyente para organizar un régimen democrático, decretamos y promulgamos la siguiente Constitución de los Estados Unidos del Brasil”. Más extenso es el preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América, así enunciado: “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, con el fin de formar una unión más perfecta, establecer la justicia, garantizar la tranquilidad interna, proveer la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros y para nuestros descendientes, promulgamos y establecemos la Constitución para los Estados Unidos de América”.

También era largo el preámbulo de la Constitución francesa de 1946, que contenía la declaración de los derechos políticos y sociales del hombre. Asimismo, el preámbulo de la Constitución de la antigua Checoslovaquia de 1948, también con una declaración de derechos y una síntesis de las luchas del pueblo checoslovaco, con la particularidad de ser considerado como parte de la Constitución, por fuerza de su artículo 171, número 1. Todo eso cambió con el régimen comunista.

Más breve era el preámbulo de la Constitución de Brasil de 1967: “el Congreso Nacional, invocando la protección de Dios, decreta y promulga la siguiente Constitución de Brasil”, que fue mantenido en la de 1969, con el único cambio del nombre “Constitución de Brasil” por “Constitución de la República Federal de Brasil”. Valía, sin embargo, como preámbulo, en lo que atañe a la fundamentación de la autoridad otorgante de la enmienda constitucional, el conjunto de considerandos justificativos de su promulgación. Fundamentalmente no pasaba de cláusula promulgatoria, salvo sólo aquella invocación de la protección de Dios. No es extraña la ausencia del preámbulo en las Constituciones, como por ejemplo la de Albania, la de Austria, la de Bélgica y la de Dinamarca.

La Constitución brasileña de 1988 trazó el siguiente preámbulo:

Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para instituir un Estado democrático, destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la se-

guridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin preconceptos, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, con la solución pacífica de las controversias, promulgamos, bajo la protección de Dios, la siguiente Constitución de la República Federal del Brasil.

Hay controversia en la doctrina en cuanto al valor del preámbulo de las Constituciones. La mayoría de los autores rechazan la naturaleza normativa en el sentido técnico-jurídico, reconociendo en ella simples directivas básicas del régimen constitucional, especialmente del orden moral y filosófico.<sup>427</sup> Es esa la opinión de Kelsen, para quien en el preámbulo “exprese las ideas políticas, morales y religiosas que la Constitución tiende a promover. Generalmente, el preámbulo no estipula normas definidas en relación con la conducta humana y, por consiguiente, carece de un contenido jurídicamente importante. Tiene un carácter antes ideológico que jurídico”.<sup>428</sup>

Pero la cuestión está lejos de ser pacífica.

Carl Friedrich reconoce en ella una particular importancia porque refleja la opinión pública a la cual cada Constitución debe su fuerza.<sup>429</sup> Burdeau entiende que el preámbulo, cualquiera que sea, fija la aptitud del régimen ante los grandes problemas sociales, políticos e internacionales.<sup>430</sup> Carl Schmitt sustentó que las Constituciones de Alemania de 1871 y 1919 contenían preámbulos en que la decisión política se encontraba formulada de manera singularmente clara y penetrante, rebatiendo la teoría que los trataba casi siempre como “simples declaraciones”, o “noticias históricas”, o declaraciones de valor meramente enunciativo, no dispositivo.<sup>431</sup> García-Pelayo, después de exponer el pensamiento de Schmitt, no titubeó en considerar las declaraciones contenidas en el preámbulo como parte integrante y esencial del orden jurídico constitucional, puesto que dan sentido a las normas jurídicas.<sup>432</sup>

Vedel defiende la tesis de que el “preámbulo, texto votado por el constituyente bajo un título general recubriendo el conjunto del texto constitucional, sometido como tal al referéndum, es parte integrante de la Consti-

427 Cfr. Burdeau, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, pp. 71 y 376.

428 *Teoría general del derecho y del Estado*, p. 309.

429 *La démocratie constitutionnelle*, p. 86.

430 *Op. cit.*, p. 376.

431 *Teoría de la Constitución*, p. 29.

432 *Derecho constitucional comparado*, p. 111.

tución y tiene, como mínimo, un valor jurídico igual a ésta”.<sup>433</sup> Pero reconoce que, en ella, hay partes imprecisas, vagas, de las que no se pueden extraer verdaderas normas jurídicas. Incluso en esa parte, ve consecuencias jurídicas.<sup>434</sup> Corresponde observar que Vedel está analizando el preámbulo de la Constitución francesa de 1946, que Carl Friedrich cree ser “una anomalía jurídica, porque tal preámbulo debe necesariamente ser más que un valor declarativo”.<sup>435</sup>

De esas ideas hasta aquí expuestas, parece ser posible fijar una tesis general sobre la eficacia y el valor jurídico de los preámbulos de las Constituciones. La mayoría de las veces, ellas hacen referencia implícita a una situación pasada indeseable, y postulan la construcción de un orden constitucional con otra dirección,<sup>436</sup> o una situación de lucha en la persecución de los propósitos de justicia y libertad;<sup>437</sup> otras veces, expresan un principio básico, político, social y filosófico del régimen instaurado por la Constitución. Hay casos en que todo eso viene mezclado con las declaraciones de derechos y garantías constitucionales.<sup>438</sup>

En cualquiera de esas hipótesis, los preámbulos valen como orientación para la interpretación y aplicación de las normas constitucionales. Tienen, pues, eficacia interpretativa e integrativa, pero contienen una declaración de derechos políticos y sociales del hombre, sirven como regla de principio programático, por lo menos, aunque la jurisprudencia francesa, como anota Liet-Veaux, les da valor de ley, una especie de ley supletoria.<sup>439</sup>

35. Disposiciones transitorias. Trazan un conjunto de normas generalmente separado del cuerpo de la Constitución, como la nuestra de 1946 y la vigente, con una numeración propia de los artículos. Ésa es la mejor técnica, porque se trata de regular y resolver problemas y situaciones de carácter transitorios, generalmente ligados al paso de un orden constitucional a otro.

Las normas de las disposiciones transitorias son parte integrante de la Constitución. Habiendo sido elaboradas y promulgadas por el constituyente, se revisten del mismo valor jurídico de la parte permanente de la

433 *Manual élémentaire de droit constitutionnel*, París, 1949, p. 326.

434 *Ibidem*, pp. 326 y 327.

435 *Op. cit.*, p. 87.

436 *Cfr.* Preámbulo de la Constitución de Estados Unidos.

437 *Cfr.* Preámbulo de la Constitución de Eslovaquia.

438 *Cfr.* Preámbulo de la Constitución francesa de 1946.

439 *Droit constitutionnel*, pp. 136 y 137.

Constitución. Pero su carácter transitorio indica que regulan situaciones individuales y específicas, de tal suerte que, una vez aplicados y agotados los intereses regulados, se agotan, perdiendo la razón de ser por la desaparición del objeto de conocimiento, no teniendo más aplicación en lo futuro.

Ejemplo típico es la regla constante del artículo 1o. del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias de la Constitución Federal: “El Presidente y el Presidente del Supremo Tribunal Federal y los miembros del Congreso Nacional prestarán el compromiso de mantener, defender y cumplir la Constitución, en el acto y en la fecha de su promulgación”. Su eficacia transitoria operó completamente. Se agotó. No es más norma jurídica, sino simple proposición sintáctica con valor meramente histórico. Así son en general todas las que figuran en el Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias. Muchas ya se agotaron. Otras se van agotando poco a poco.

Son normas que regulan situaciones o resuelven problemas de excepción. Por ello, los autores entienden que de sus disposiciones no se pueden tener argumentos para la interpretación de la parte permanente de la Constitución. De una solución excepcional para situaciones excepcionales sería absurdo extraer argumentos para resolver situaciones y problemas de carácter general y futuros. La misma doctrina, por ello, entiende que lo inverso es racional y lógicamente recomendable: en la duda, cuando haya interpretación y aplicación de las disposiciones transitorias, debe el intérprete recurrir a lo dispuesto en una parte permanente en la Constitución, pues aquí se encuentran los criterios y soluciones que normalmente, y para un futuro indefinido, y en un número también indefinido de casos y situaciones, la Constitución ofrece como regla general.

Las normas transitorias tienen, como vemos, el mismo valor jurídico de las normas constitucionales permanentes. Eso quiere decir que son normas constitucionales. Tienen, por regla, eficacia plena y aplicabilidad inmediata. Algunas, sin embargo, encomiendan a la ley la reglamentación de intereses sobre ciertas materias (artículos 49, 50, 62 por ejemplo). Pero su eficacia es transitoria, y su aplicabilidad se disipa con la desaparición de la situación excepcional regulada. Abren ellas excepciones a principios consustanciados en las normas permanentes de la Constitución, pero sólo en el caso concreto. Un ejemplo claro lo encontramos en la Constitución de 1967, que, aunque ya separado en buena parte, mantenemos aquí, porque su análisis ilustra la discusión del tema. Su artículo 99 y el § 1o.

de éste estatúan que eran estables, “después de los años, los funcionarios, cuando nombrados por concurso” (principio que se preserva en el artículo 41 de la Constitución vigente), y que nadie podrá ser efectivo o adquirir estabilidad, como funcionario, si no realizase concurso público. Véase como ejemplo el § 2o. del artículo 177 de las disposiciones transitorias de la misma Constitución, que confirió estabilidad a los servidores de la Unión, de los estados y de los municipios, de la administración centralizada o autárquica, que, a la fecha de su promulgación (24 de enero de 1967), contasen, por lo menos, cinco años de servicio público.

Se abrió, ahí, excepción a lo dispuesto en el artículo 99. Se daba estabilidad a quien no hiciera concurso público. Estabilidad —nótese bien— no efectividad. Aquello significa que el servidor no puede ser expulsado del servicio público sin proceso administrativo; es una garantía constitucional del funcionario que se extendió al servidor beneficiado; es vínculo al servicio público, no al cargo. La efectividad es vínculo del funcionario al cargo; dice respecto a la titularidad de atribuciones y responsabilidad específicas de un cargo. En ese caso, el § 2o. del artículo 177 no abrió excepción al principio permanente previsto en el § 1o. del artículo 99 referente a la efectividad, que continuaba prevaleciendo, también, con relación a los servidores referidos en el artículo 177, § 2o. Éstos y ningún otro podían ser efectivados, como funcionarios, sin prestar concurso público. La Constitución dio lo general: estabilidad, pero no dio lo específico: efectividad. En ese aspecto, la norma era plenamente eficaz y de aplicabilidad inmediata; no necesitaba ley para verificarse como el derecho conferido. El servidor no dejó de ser servidor; sólo ganó estabilidad con las consecuencias a ella inherentes: no puede ser expulsado o dispensado sin las garantías del proceso administrativo en que se le asegurase amplia defensa. No se transformó en *funcionario* en el sentido de derecho administrativo brasileño, el cual se conceptúa en razón del cargo público, sus atribuciones y responsabilidades.

No había providencia alguna a tomar, para que ese derecho integrase el patrimonio jurídico del servidor que estuviese en una situación prevista. Sus derechos, relativos a la estabilidad, pero sólo a ésta, estaban plenamente garantizados sólo por la norma constitucional transitoria. Pero también no se le podría dar más que eso, si contrariase la norma constitucional permanente. Era, pues, inconstitucional efectivarlo. La ley que lo hiciese infringiría lo dispuesto en el § 1o. del artículo 99.

Algazara, con todo y ello, creó la interpretación de esa disposición transitoria relativa a los profesores de enseñanza oficial. Oír decisiones de primera instancia dando no sólo estabilidad, sino también efectividad a los profesores catedráticos oficiales. Decisiones en ese sentido hechas a la Constitución, desconocían que había normas especiales exigiendo concurso para los cargos iniciales y finales de las carreras de magisterio de grado medio y superior. Aunque no las hubiese, las consideraciones que exponemos sobre la eficacia de la regla del § 2o. del artículo 177 ya serían suficientes para demostrar que éstas no conferirían derecho a la efectividad de ningún profesor, sin prestar concurso público.

En caso de duda en la interpretación de una disposición transitoria, ya vimos, debe el intérprete recurrir a las normas permanentes para extraer el exacto sentido de aquélla. Ahora bien, el artículo 168, numeral 3, número V, de aquella Constitución (como el vigente artículo 206, número V) estipulaba: “La provisión de los cargos iniciales y finales de las carreras del magisterio de grado medio y superior será hecho, *siempre*, mediante prueba de habilitación, consistiendo en concurso público de pruebas y títulos cuando se trate de enseñanza oficial”. *Siempre*, dice el dispositivo. Y ese adverbio ahí tiene especial relevancia para la interpretación del § 2o. del artículo 177. El principio viene de la Constitución de 1946, artículo 168 también, pero número VI: “para la provisión de las cátedras, en la enseñanza secundaria oficial y en la superior oficial o libre, se exigirá concurso de títulos y pruebas”. La norma aumenta “siempre” y “público”. Para nuestra argumentación, lo público no importa tanto, pero lo de *siempre* aparta nítidamente la incidencia de la regla transitoria. Ella apareció, en el texto, exactamente porque también surgió aquella excepción transitoria. No existía en el Proyecto de la Constitución (artículo 168), ni era preciso, porque también no existía la disposición transitoria en debate. Se introdujo ésta, el adverbio tuvo que ser inserto (más allá, con destaque, por eso se puso entre comillas), para que quedase definido que la regla transitoria no podría incumplir la situación ahí prevista. No era necesario, porque, incluso sin ella, se podría proveer a nadie de aquellos cargos, como ningún otro (salvo los de confianza, en comisión), sin concurso público.

Por eso decimos que aquella norma transitoria no alberga la efectividad, pues ésta, con relación a aquellos servidores, implicaría la provisión de cargo sin concurso, ya que, no siendo titular de cargos, el medio de hacerlos efectivos sería darles uno, como lo hizo la Ley paulista número

10.118, de 20 de mayo de 1968 (dispone sobre la integración de los servidores mencionados en el artículo 9o. del Acto de las Disposiciones Transitorias de la Constitución del Estado), *inconstitucionalmente*.

36. Promulgación, publicación y vigencia. El artículo 189 de la Constitución de Brasil de 1967 estipulaba: “Esta Constitución será promulgada, simultáneamente, por las Mesas de las Cámaras del Congreso Nacional y entrará en vigor el día 15 de marzo de 1969”. Contenía, así, dos cláusulas: la de promulgación y la de vigencia. Como la Constitución de 1967 fue otorgada mediante enmienda, se separaron las dos cláusulas. La de promulgación, que dependía de amplia justificación y fundamentación, antecedía el texto articulado, basada en seis considerandos, a saber: “Los Ministros de Marina, de Guerra, del Ejército y de la Aeronáutica Militar..., Considerando..., Considerando..., etc., etc.”.

“Promulgan la siguiente enmienda a la Constitución del 24 de enero de 1967: ...” (seguía el artículo 1o. de la enmienda, por medio del cual se daba redacción integral al nuevo texto constitucional). Encerraba ese nuevo texto el artículo 2o. de la enmienda, que contenía la cláusula de vigencia: “La presente Enmienda entrará en vigor el 30 de octubre de 1969”.

La publicación de esa enmienda, con el texto de la Constitución de 1969 que en ella se contenía, se dio el 20 de octubre de 1969; ratificada con la publicación el 21 de octubre de 1969; republicada, finalmente, el 30 de octubre de 1969.

Eran normas de eficacia plena y aplicabilidad inmediata, tanto que fueron las primeras en ser ejecutadas.

La Constitución de 1988 trazó la cláusula de promulgación inserta en el preámbulo: “Nosotros, representantes del pueblo brasileño... promulgamos, bajo la protección de Dios, la siguiente Constitución de la República Federal de Brasil”. Pero no tiene ella un artículo con la cláusula de vigencia, lo que significa decir que la Constitución entraría en vigor inmediatamente después de su publicación, como ocurrió, hasta porque las normas constitucionales no quedan sujetas a las reglas sobre vigencia de las leyes contenidas en la Ley de Introducción al Código Civil.