

# PRESENTACION DE LA NUEVA CONSTITUCION BRASILERA

Por José Pareja Paz-Soldán.

## Evolución constitucional

Desde su descubrimiento, en 1500, por Alvarez de Cabril, el Brasil fué una colonia portuguesa. Y salvo el período de 1580 a 1640 en que se unieron las coronas de España y Portugal en un solo monarca, y en que por consecuencia, Brasil siguió el destino de la Madre Patria, los lusitanos lo poseyeron hasta 1823, pese a las tentativas de holandeses y franceses.

El despotismo que ejerció la Metr6poli sobre ella no fué tan absoluto como el que mantuvo España sobre las suyas. Al contrario, lentamente, se fué considerando al Brasil mas como una prolongación filial que como una zona de dominación. Los colonos brasileros gozaron de ciertas concesiones, y en muchas oportunidades, se hallaban protegidos del arbitrio de las autoridades coloniales y aún tenían jurisdicción especial. Los senados de cámaras desempeñaban importantes funciones, inclusive el de reemplazar a los capitanes gobernadores. Los jueces laicos eran de origen popular. Y aunque éstas y otras medidas no garantizan a los colonos, un régimen de igualdad total ni impidiesen ciertos excesos de la autoridad real, lo cierto es que bajo ese ambiente, progresó el Brasil en más amplia medida que durante el sistema feudal que retaceó al país y pobló de minúsculos absolutismos, el vasto territorio sometido al régimen de capitanías.

A raíz de la invasión napoleónica a la península ibérica Joan VI se refugia en Río de Janeiro. Allí permanece hasta el año 1820. En esa fecha, y a semejanza de lo acontecido en España, se produce en Lisboa un movimiento liberal que depone al Vi-

rrey Beresford. La Junta Provisoria invita al Rey a regresar y a aceptar la constitución dictada. Joan VI acoge con simpatía ese retorno y deja el Gobierno del Brasil encomendado a su hijo, Pedro de Alcántara.

Ya se evidenciaban en el Brasil claros anhelos de independencia. En 1815, el Rey había elevado al Brasil a la categoría de principado, creando así, la base de la nueva nacionalidad. La Independencia podía considerarse desde esa fecha como la segregación natural de un organismo ya formado.

A las Cortes lusitanas concurre una fuerte representación de diputados brasileiros. Los más sobresalientes son Diego Antonio Feijó, Nicolás Campos Vergueiro, Pedro de Araujo Lima y los célebres hermanos Andrada, José Bonifacio y Antonio Carlos. El Parlamento de Lisboa pretende desconocer las garantías concedidas al Brasil e inclusive, rebajar su condición de Principado. Se propicia una política de recolonización y se quiere suprimir hasta el libre comercio, establecido por el Rey en 1815. Los representantes americanos protestan y abandonan el Portugal. En Río los patriotas exaltados impiden violentamente, el regreso a Lisboa, del Príncipe Regente, llamado por las Cortes y los instan a que se proclame Emperador. La revolución emancipadora se realiza pacíficamente. Don Pedro deviene Defensor Perpetuo del pueblo brasileiro. Las tropas portuguesas son pronto, expulsadas.

El Emperador convoca una Asamblea. Ella inicia sus labores el 17 de abril de 1823. Son los prohombres de la reunión los dos hermanos Andrada. Los debates se realizan en una atmósfera violenta. Se producen declamaciones y asonadas demagógicas. Se forman grupos extremos: reaccionarios que propician un gobierno absoluto, exaltados que predicán la república, moderados, monarquistas, conciliadores. El bloque imperial permanece firme frente a las tendencias democráticas. El 30 de agosto se publica un proyecto de la Asamblea ultraliberal. Las proposiciones espectaculares de los constituyentes como la expulsión global de todos los portugueses y las agitaciones que ocasionan, determinan al Emperador a disolverlos. Una Comisión imperial designada al efecto, prepara un anteproyecto, que ratificado luego, por las Cámaras Municipales, se promulga como Constitución

del Estado. Se establece un Imperio constitucional, parlamentario y unitario.

El Brasil vive días de constante agitación. La guerra brasilero-argentina por la posesión de la Banda Oriental, que concluye con la Independencia del Uruguay, los rencores entre portugueses y nacionales, las múltiples dificultades de la política interna obligan al Emperador a abdicar, en abril de 1831, en favor de su menor hijo, don Pedro de Alcántara.

La Regencia se desarrolla en medio de una lamentable anarquía. José Bonifacio de Andrada, el regente, incapaz de controlar la situación, resigna el Gobierno en manos de Diego Antonio Feijó, hombre de gran energía. En el fondo, la demagogía encubre la lucha entre unitarios y federalistas.

La Regencia fué un gobierno moderado, alejado a la vez, dice García Calderón (1) de los reaccionarios y de los exaltados, del absolutismo y de la República. Pero una maniobra liberal determina que el Emperador sea declarado mayor de edad, a los quince años de edad, en 1841.

El mayor problema que ocupa casi todo el reinado de Pedro II es el de la esclavitud. Desde 1830 se había prohibido la internación de los esclavos. El Emperador propicia una política de emancipación gradual. En el Senado se levanta la voz autorizada de Joaquín Nabuco, pidiendo la abolición incondicional. En septiembre de 1871 se vota la ley llamada de los vientes libres, por la cual, nadie nacía esclavo en el Brasil. El sector liberal exige medidas radicales. En 1888 se decreta la abolición total.

Esa medida hiere los intereses de la oligarquía terrateniente. Los agricultores emigran al campo republicano. Las clases medias se cohesionan "Olvidadas las diferencias de castas, descontentos los liberales, gastados los ministerios conservadores, la suprema esperanza es la República. Es la inquietud del momento como lo fué el Imperio en los últimos días coloniales." (2)

Una revolución estalla el 15 de noviembre de 1889. El Em-

---

(1) *Les democraties latines*. Francisco García-Calderón.

(2) *Ibid.*

perador es depuesto y expatriado. Asúme el Gobierno, el Mariscal Deodoro de Fonseca.

Una Asamblea discute, meses después, la organización del nuevo Estado. Se establece la forma republicana y el régimen federal. Cada una de las antiguas provincias constituirá un Estado autónomo. El antiguo municipio neutro se convierte en Capital Federal. La Constitución se inspira principalmente, en el ejemplo norteamericano. Ruy Barboza, Campos Salles y Benjamín Constant son los hombres de la Asamblea, los que realizan el acierto de crear un sistema que se adapte a la multiplicidad del territorio nacional.

Tal ha sido la evolución constitucional del Brasil: colonia portuguesa, monarquía, Imperio Constitucional y república federal. García Calderón celebra que "el Brasil se haya preparado, bajo paternas autocracias, a la realización tranquila de los sueños republicanos. La Constitución no ha sido el don inmediato de constituciones irrealizables, sino el término lógico de una conquista dolorosa. Un principio, el de autoridad, domina esta evolución. Un despotismo estrecho va cediendo en sus seculares prerrogativas frente a los tenaces ataques de un ardiente liberalismo. Las revoluciones fracasan ante la continuidad monárquica." (1)

"El Imperio representa, agrega, en nuestra América dividida la autoridad tutelar. Entre la colonia feudal y la República—dos puntos extremos del desarrollo político—surge la monarquía brasilera, como poder moderador." El Imperio ha formado a la nacionalidad brasilera. Realizó el milagro de la unidad territorial. Mantuvo sabiamente cohesionados a todos los Estados, en los momentos encrespados que vivió el país, entre 1830 y 1870. Enseñó al pueblo, a gobernarse autónomamente. Fué un elemento de equilibrio, de progreso, de formación democrática. Conservó las tradiciones, creó intereses permanentes, estableció cierta cohesión social. En un pueblo tropical y bullicioso fué un factor de control. Actualmente, no existe ninguna ten-

---

(1) *Les democraties latines*. Francisco García-Calderón.

dencia monarquista. Sin embargo, la huella del Imperio subsiste todavía. El Imperio ha educado al pueblo brasilero, y le ha legado una tradición de cultura, de suprema distinción, de altivez.

Frente a la anarquía republicana de Latino-América, el ejemplo brasilero ha sido considerado por algunos historiadores,—Riva-Agüero y García-Calderón entre nosotros—como la mejor demostración de que la monarquía debió ser la forma de gobierno de nuestras repúblicas incipientes. Pero no hay que olvidar que existieron en el Brasil otros motivos, además de los de oportunismo político y de sagacidad política: una tradición monárquica, flexibilidad de la dinastía reinante, realización pacífica de su emancipación,—en contraste con las encarnizadas luchas nuestras—ausencia de fuertes personalidades o de caudillos deslumbrantes. José Bonifacio fué más bien, un consejero y un tribuno; algo así como Monteagudo o como nuestro insigne Sánchez Carrión.

Supo cumplir el Imperio su tarea histórica: mantener unido al Brasil y crear tradiciones de gobierno. Y realizó además, la más difícil tarea de todo gobierno: retirarse con ademán sereno, cuando surgía ya madura, la República.

### **Génesis de la nueva constitución**

Con ligeras reformas, la Constitución del 91 se mantuvo en vigencia hasta la revolución de octubre de 1930. Aquietada la situación, apreciables sectores del país expresaron la necesidad de una nueva Constitución. Se convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente, encargada de discutir y redactar una nueva Carta Política y de elegir al Presidente de la República.

La Constituyente inició sus funciones el 15 de noviembre de 1933. Una Comisión, llamada de los veintiséis, por el número de sus miembros, preparó el anteproyecto respectivo. Trabajaron en él principalmente, Raúl Fernández, quizás la primera mentalidad jurídica brasilera, Carlos Maximiliano y Levi Carneiro, renombrados tratadistas de derecho constitucional. Tras animados debates, se aprobó en sus líneas generales, el proyecto de la Comisión. Fué promulgada solemnemente por el Presidente de la Asamblea Constituyente, el 23 de julio pasado. Inmediatamente,

la Asamblea eligió a Getulio Vargas, jefe del gobierno provisorio, como Presidente Constitucional de la República. La nueva Constitución es bastante extensa y detallada. Consta de 8 títulos, divididos a su vez en capítulos, y de 187 artículos, además de 27 disposiciones transitorias.

### **El Gobierno Presidencial**

La tendencia que sobresale en la organización política del Estado moderno es la del robustecimiento del Poder Ejecutivo. Ello es lógico. En primer lugar, aumentan incesantemente, las funciones del Estado. Ya no se limita éste a ser simplemente, el celoso guardián de la libertad individual. Tiene sobre todo, un fin social: gerente del bien común. A medida que extiende sus funciones, se transforma en propietario, administrador, empresario. Supervigila instituciones, nacionaliza actividades económicas, inclusive pretende a veces, establecer una economía dirigida. En la actualidad por consiguiente, gobernar no es sólo mantener el orden, sino desarrollar todo un plan. A los gobernantes políticos suceden los administradores. Se esboza una nueva tendencia "la tecnocracia" que predica el gobierno de los especialistas.

Hauriou ha analizado certeramente este fenómeno. En el gobierno de una nación intervienen conjuntamente, lo que él llama, el poder mayoritario y el poder minoritario. El primero, constituido por los electores, la opinión pública y el Parlamento designa a los miembros del poder minoritario y ejerce sobre ellos funciones de control y de crítica. El poder mayoritario traza pues la orientación general de un régimen y determina su política. El poder minoritario lo ejerce un reducido grupo y es ante todo, un poder de dirección, de empresa y de eficiencia técnica.

Nuestra época se caracteriza además, por una quiebra considerable del principio de autoridad. Las indecisiones de los gobiernos parlamentarios, la corrupción en las funciones públicas, —sintetizados en la célebre frase de Faguet: "culto de la incompetencia y horror a las responsabilidades,"—los desórdenes sociales, la prédica revolucionaria y la crisis mundial hacen urgente por contraste, la necesidad de robustecer la autoridad central y

de enaltecer la jerarquía. El Poder Ejecutivo debe disfrutar de las garantías necesarias para mantener el orden social y para desenvolverse con eficiencia, sus planes y empresas.

La Constitución brasilera ha nacido en este clima. Además, su tradición política lo propiciaba. Desde su iniciación en 1891, el régimen republicano fué francamente presidencial. La ausencia de instituciones intermedias, la tendencia personalista de la política, la vastedad del territorio, el ejemplo de la Constitución norteamericana, la insuficiencia de vías de comunicación y cierta deficiencia en la cultura política explican y justifican esa tendencia.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República. (Art. 51). Es elegido por sufragio directo y secreto y su período dura 4 años. Sólo podrá ser reelecto, pasados 4 años de haber cesado en sus funciones (Art. 52). Tiene iniciativa en las leyes y facultad de veto. (Art. 41 y 45). Podrá decretar la intervención en los Estados, en ciertas circunstancias, sometiéndola a la aprobación inmediata del Poder Legislativo (Art. 12, inc. 6). Estará auxiliado por los Ministros de Estado, los cuales serán nombrados y removidos, por decisión suya, a semejanza de los secretarios ministeriales en los Estados Unidos. (Art. 59). Tiene la facultad de nombrar a todos los empleados federales. (Art. 56). Podrá decretar el estado de sitio con autorización del Poder Legislativo o en su receso, de la Sección Permanente del Senado Federal (Art. 175). En caso de vacancia o muerte, se convocarán nuevas elecciones, si se produjeron durante los dos primeros años del período o el Congreso eligirá al sucesor, si hubiera transcurrido ese plazo (Art. 52). El nuevo Presidente sólo gobernará por el resto del período.

### **El Poder Legislativo**

Acabamos de ver que el régimen constitucional brasilero es presidencial. En consecuencia, el Parlamento se concreta a sus funciones específicas: confeccionar las leyes y controlar al Presidente de la República.

El artículo 39 de la Constitución, establece las atribuciones del Poder Legislativo, las que son las usuales de legislación

(aprobar las leyes orgánicas, generales y particulares); administrativas (régimen interno, demarcación territorial, estado de sitio); financieras (aprobar el presupuesto y la Cuenta General de la República y decretar determinados impuestos) e internacionales (autorizar la declaratoria de guerra, aprobar y ratificar los tratados, etc.).

Tendrán iniciativa en las leyes, el Presidente de la República, cualquier comisión o miembro de la Cámara de Diputados, el plenario del Senado Federal, y los miembros de éste, en materias propias de su competencia (Art. 41). La Constitución se distingue por su afán de especialización técnica. Y así, limita la iniciativa de las leyes referentes al establecimiento o aumento de empleos públicos y de sus emolumentos y a la fijación de las fuerzas armadas, al Presidente de la República; a éste y a la Cámara de Diputados, las que versen sobre materias financieras y al Senado las que interesen a uno o más Estados determinados y los pedidos de intervención federal. (Art. 41).

El Presidente de la República podrá objetar, en el término de diez días, cualquier proyecto de ley, pudiendo el Congreso insistir, por mayoría absoluta de las Cámaras. Las discrepancias entre las dos ramas del Congreso se resuelven por un procedimiento de debates e insistencias sucesivas. (Ars. 44 y 45). La legislatura ordinaria dura seis meses.

### **El Senado Federal**

Mirkine-Guetzavitch observa (1) que es tendencia común en las modernas constituciones disminuir el papel y la competencia de la Alta Cámara. El reproche habitual que se le hace es que atenta contra el principio democrático, cuando sus miembros no son elegidos por sufragio directo. Y cuando tienen un origen democrático, ello implica una inútil bifurcación del dominio legislativo.

Los defensores del Senado destacan que su existencia responde a la necesidad de especialización y que ofrece mayores ga-

---

(1) Las nuevas constituciones del mundo. Recopilación y prólogo de Mirkine-Guetzavitch.

rantías en la gestación de las leyes. La Cámara de Diputados es principalmente un organismo político. Los asuntos candentes y el presupuesto se dejan a su jurisdicción. Los técnicos—legislación especial, codificación, violación de la Constitución, tributos, etc.—que requieren mayor examen y serenidad serían objeto de la competencia del Senado. Debe ser éste, un órgano de cooperación, de sagacidad política y de competencia. Tal es la orientación que revelan los senados de Checoslovaquia, de Polonia y Grecia. Nuestro intento de Senado funcional se apoya en los mismos considerandos.

El Senado brasileiro será un órgano de representación y de coordinación. Encarna la unidad nacional y la igualdad jurídica de los Estados. Le incumbe asimismo, promover la coordinación de los poderes federales entre sí, velar por el cumplimiento de la Constitución, realizar la continuidad administrativa y demás actos de su competencia (Art. 88). Está compuesto por dos representantes de cada Estado y del Distrito Federal, elegidos por su sufragio popular. Su mandato dura ocho años. Art. 89).

Las funciones específicas del Senado son: aprobar los proyectos de codificación de leyes, que serán revisados después y en globo, por la Cámara de Diputados; estudiar con los Consejos Técnicos, las soluciones de los problemas nacionales y trazar los planes respectivos; autorizar la intervención federal en los Estados, en ciertas ocasiones; suspender la vigencia de las leyes anticonstitucionales o pedir la anulación de los actos ilegales. (Art. 90).

Durante el receso, del Senado, la mitad de sus miembros constituidos en Comisión Permanente, ejercerán determinadas funciones y especialmente, las de supervigilancia constitucional. (Art. 92).

### **La Cámara de Diputados**

El Poder Legislativo, declara el art. 22, es ejercido por la Cámara de Diputados, en colaboración con el Senado Federal. Ello indica la mayor importancia de la Cámara Baja. Además, en su composición se hace un interesante ensayo de organización

corporativa. Estará integrada por diputados elegidos mediante sufragio universal y por representantes de las organizaciones profesionales, en la forma indicada por la ley (Art. 23).

En la reciente Asamblea Constituyente se ensayó ya la representación profesional. Asistieron cuarenta diputados clasistas. Su colaboración resultó sumamente apreciable.

La representación funcional viene a corregir uno de los mayores errores de la democracia: su tendencia individual y atómica. El sufragio universal redujo la voluntad nacional a la mera suma aritmética de electores. Olvidó que el pueblo vive enraizado en el pasado y se proyecta hacia el porvenir y que el individuo vive y actúa en el seno de su familia, de su gremio, de su región. El principio corporativo—respetando el principio de selección popular,—corrige su presentismo y su incoherencia.

Además, el régimen funcional representa mayor eficiencia técnica, mayor respetabilidad y la seguridad de atender mejor a los intereses permanentes y orgánicos de los asociados.

Los diputados clasistas serán elegidos en el Brasil, por el sufragio indirecto de las asociaciones. En el mecanismo electoral, se establecen cuatro categorías: agricultura y ganadería; industria; comercio y transportes y profesiones liberales y funcionarios públicos. El total de las tres primeras clases comprenderá los seis séptimos de la representación profesional. Esta a su vez, alcanzará un quinto de la totalidad de los diputados. La representación profesional deberá estar constituida en tal forma que represente todas las actividades económicas y culturales del país y garantizará una composición igual del Capital y del trabajo, para lo cual, existirán en las tres primeras categorías, dos grupos electorales distintos: una de las asociaciones de los empresarios y otra de las de los empleados. (Art. 23).

Los diputados no clasistas serán elegidos por sufragio directo y proporcional, a razón de un diputado por cada 150,000 electores, hasta el número de veinte; y de este límite, uno por cada 250,000 electores. (Art. 23, Inc. I).

### La Organización Federal

El federalismo es una obra de equilibrio entre las fuerzas de absorción y del poder central y las opuestas, de autonomía de las zonas locales. Y mientras el poder minoritario de gobierno y de empresa procura acumular la mayor suma de atribuciones, el poder mayoritario—órgano regionales, parlamentos estatuales—pretende absorber ciertas funciones. El grado de descentralización de un país puede pues, considerarse como una diagonal de esas fuerzas.

En el Brasil, la organización federal coordina armónicamente, ambas tendencias. El Gobierno federal respeta las autonomías locales pero se reserva las funciones sustanciales. Al Estado federal le compete:

- a) La suma de soberanía exterior;
- b) La defensa nacional;
- c) El poder de normalizar la vida política de un Estado, mediante la intervención federal;
- d) La supervigilancia financiera, el sistema tributario y la reglamentación de la economía nacional;
- e) Legislar en materias de derecho civil, social, procesal y electoral;
- f) Revisar la constitucionalidad de las leyes y estatutos de cada Estado y la normalidad de los procesos judiciales; y
- g) Organizar los servicios generales como correos, medidas y moneda. (Art. 5).

Los Estados podrán:

- a) Fijar su Estatuto, respetando ciertas bases como la forma republicana y representativa de gobierno, la independencia y coordinación de los poderes, la temporalidad de los cargos, etc.;
- b) Decretar impuestos sobre algunas materias;
- c) Dictar leyes complementarias;
- d) Ejercer las funciones generales de administración y las demás que no se opongan al régimen constitucional. (Art. 7).

La interventoría en un Estado será decretada por el Presidente de la República, previo acuerdo del Poder Legislativo, de

la Cámara de Diputados o de la Corte Suprema, según las circunstancias y sólo por razones de interés fundamental como para mantener la integridad nacional, concluir una guerra civil, reorganizar las finanzas y restaurar el ejercicio de la Constitución.

No se llega pues, a un régimen de federalismo absoluto. El Brasil cuida celosamente, su unidad territorial, eje de su grandeza. Las colonias españolas se transformaron en múltiples nacionalidades, al advenir a la vida independiente. El Brasil, pese a factores geográficos adversos, ha sabido realizar el milagro de su unidad, obra sobre todo, del Imperio.

Sin embargo, se percibe en la actualidad una marcada rivalidad entre San Pablo y Río de Janeiro. Los paulistas ambicionan segregarse, constituyendo con parte del Estado de Matto Grosso, una república independiente. La vinculación entre los diversos Estados se mantiene no obstante, vigorosa y existe fuertemente arraigada, una conciencia nacional. Las tendencias separatistas sólo se agudizarán como problema, en un futuro incierto.

### **Las libertades individuales y los derechos sociales**

La guerra mundial creó nuevas formas económicas. Surgieron también, jóvenes ideologías sociales. Las clases trabajadoras tuvieron mayor cohesión, mayor precisión en sus métodos y fines, mayor ilustración y conciencia de sus derechos. El problema obrero, el problema social, agudizado por crisis continuas, ascendió al primer plano. Si el siglo XIX se preocupó principalmente, de organizar políticamente a la sociedad, el nuestro busca anhelosamente la realización de la justicia social.

En el Derecho Constitucional se han proyectado esas inquietudes. Las constituciones del siglo pasado y principios del siglo actual, se limitaron a incluir una lista de derechos individuales, extractados de la Declaración de los Derechos del Hombre. Son éstos de un valor siempre renovado, ya que tienen un fundamento eterno: la libertad personal. Pero ésta exige su necesario complemento: los derechos de la comunidad social. La so-

cialización del Derecho absorbe cada día, nuevos aspectos de la vida jurídica. El Estado no sólo debe cuidar la libertad individual sino también proteger y amparar el bien común, interviniendo en las diversas esferas y regulando prudentemente su actividad, para obtener nuevas y más justas formas sociales.

Todas las constituciones contemporáneas agregan al usual catálogo de garantías individuales y nacionales, las modernas garantías sociales. Ellas han sido votadas en una época en que ningún partido político puede ignorar la cuestión social. No existen además, ciudadanos políticos extraños a su cualidad de seres sociales. Asistimos, dice Mirkine—Guetzevitch (1), a la transformación de la teoría general del Estado y de los propios derechos individuales. El Estado no solamente debe garantizar la independencia jurídica de la persona, sino procurarle un mínimo de condiciones para asegurarle su independencia social y económica.” Las garantías sociales no sólo legislan ya sobre las relaciones entre el Capital y el Trabajo, las limitaciones de la propiedad privada, sino que aún llegan a englobar en determinados Estados, las funciones de cultura, enseñanza, familia. El facismo, el bolchevismo y el nazismo pretenden absorber—en nombre de la nación, de la clase o de la raza, respectivamente—la vida íntegra del hombre para insertarla en sus estados totalitarios.

La Constitución brasilera tiene un interesante capítulo sobre las garantías individuales y nacionales, el orden social y económico, la familia, la educación y la cultura. (Título III, capítulo 2.º, Títulos IV y V). No olvidemos sin embargo, que este país ha sido uno de los menos afectados por la reciente crisis económica. Sumamente extenso (8.524.777 Km<sup>2</sup> de superficie), con cerca de cuarenta millones de habitantes y con capacidad para alojar al doble de población, su territorio encierra vastas riquezas. La vida es fácil y el trabajo abunda. Las cosechas son pingües. El café, principal producto de exportación, consigue cada día mejores cotizaciones en el mercado mundial.

Las agitaciones socialistas son en ese país obra exclusiva de

---

(1) **Las nuevas constituciones del mundo. Recopilación y prólogo de Mirkine-Guetzavitch.**

factores políticos. El brasileiro es un hombre sano, alegre, dispendioso, poco atribulado por agitaciones ideológicas. La política—su gran pasión—se mueve principalmente, por simpatía o por rencores personalistas. Y pese a su intensidad, siempre se desarrolla en un ambiente de cultura y consideración. Los dictadores no consiguen clientela y la nación se desenvuelve dentro de los llamados cauces legales.

La Constitución asegura a los brasileiros y a los extranjeros residentes en el país, la inviolabilidad de las libertades de subsistencia, seguridad y propiedad; garantiza la igualdad jurídica y la libertad de conciencia, de tránsito, de imprenta, etc. (Art. 113). Sólo se aplicarán las penas de muerte, de confiscación y de condena perpetua, en caso de guerra nacional. (Art. 113, inc. 29).

El capítulo sobre el orden social y económico es mesurado, realista y ajeno a cualquier extremismo. Declara el art. 115 “que el orden económico debe ser organizado conforme a los principios de justicia y a las necesidades de la vida nacional, de manera que posibilite a todos, una existencia digna.” Dentro de esos límites, se garantiza la libertad económica.” El Estado promoverá el fomento de la economía popular, y propiciará la nacionalización progresiva de los bancos, minas, caídas de aguas y otras riquezas nacionales. Los sindicatos y demás asociaciones profesionales serán reconocidos por la ley, otorgándoles completa autonomía y permitiendo la pluralidad de asociaciones (Art. 117, 119 y 120).

La legislación del trabajo se inspirará en los siguientes principios: Establecimiento de un salario mínimo; igualdad de salario, por trabajos análogos, sin diferenciarlos por razón de sexo o condición civil; jornada de ocho horas; vacaciones anuales remuneradas; indemnización por despedida del empleo sin justa causa y reconocimiento de las convenciones colectivas de trabajo. (Art. 121).

Contiene además, ese título muchos otros artículos referentes a la función social del Estado, a las obras de previsión e higiene social y a la protección de la inmigración.

En el terreno educacional, el Estado se reserva las funciones

de inspección y fomento de la educación y de la cultura y las de planificación y organización educacional. (Título V).

### **La constitucionalidad de las leyes. Los consejos técnicos**

El proceso de racionalización del poder conduce, según Mirkine-Guetzevitch, a la jurisdicción constitucional. Todo poder público es susceptible de control, puesto que lo es toda soberanía delegada. Y sobre todo, la idea misma de la supremacía del Poder Constituyente, entidad organizadora del Estado, y el primado de las leyes constitucionales exigen un órgano que proteja la superlegalidad constitucional. Los Estados Unidos fueron los primeros que establecieron ese control. Y aunque algunos jueces, excesivamente conservadores, han juzgado anticonstitucionales determinadas leyes sociales o que limitaban una incontrolada libertad individual, la vigilancia del Poder Judicial ha resultado benéfica. En la actualidad, casi todas las constituciones europeas y algunas americanas establecen este control y su ejercicio se encomienda al Poder Judicial. La Constitución española, entre otras, ha creado, una jurisdicción especial: el Tribunal de Garantías. El proceso que establece la Constitución brasilera es el siguiente: Los jueces ordinarios juzgarán sobre la constitucionalidad de las leyes y actos estatuales o federales. Y ya se declare procedente la demanda y por consiguiente, inconstitucional el acto o la ley impugnados o ya se deseche la queja, pasarán los procesos respectivos a revisión de la Suprema Corte Federal (Art. 76, III). Esta puede, en última instancia, negarse a aplicar una ley por inconstitucional, pero no tiene facultad de derogarla, de manera general.

Se ha dicho que la función de gobernar es esencialmente, una función técnica. Con ese fin, en cada Ministerio existirán diversos organismos técnicos, coordinados en Consejos Generales, encargados de asesorar al Ministro y de servir de órganos consultivos al Congreso. (Art. 103).

### El sufragio y la jurisdicción electoral

La democracia integral, implica estos cinco postulados de vinculación indisoluble: voto universal, voto secreto, voto obligatorio, voto profesional y voto femenino. Con excepción de éste último, todas las constituciones modernas amparan esos principios. En Europa, salvo unos cuantos países como Rumania, Yugoslavia, Grecia y Turquía, las mujeres gozan de los mismos derechos electorales que el hombre. En América, esa tendencia se abre paso firmemente. El Uruguay la acaba de consagrar en su novísima Constitución (marzo de 1934). Al debatirse el tema en la Asamblea Constituyente, peruana, el doctor Belaúnde defendió con brillo y nutridos argumentos, la conveniencia de otorgar amplios derechos electorales a la mujer. Los representantes apristas los limitaban a las mujeres que trabajan y estudian. Se les concedió finalmente derecho al voto, pero restringiéndolo injustificadamente a las elecciones municipales.

Son electores, todos los brasileros, mayores de 18 años, que se alisten de conformidad con las disposiciones legales. Nada aconsejaba extender el voto a los menores de dieciocho años. En Europa, sólo Estonia y Danzint y en América, Argentina, el Uruguay, Salvador y Guatemala lo admiten. La actividad política supone cierta apreciación de los intereses del Estado. El acto del sufragio requiere preparación, discusión, actividad partidarista. Todo eso convida al bullicio y al debate políticos. Y el mal brasileros como el de otros países, es precisamente su excesivo politiquerismo.

Para todo lo referente a las elecciones federales, estatales y municipales se establece una jurisdicción especial: la Justicia electoral. Lo integran jueces regulares, en cada una de las sedes electorales; tribunales regionales en la capital de cada Estado y un Tribunal Superior en Río de Janeiro, presidido por el Vicepresidente de la Corte Federal de Justicia y formado por jueces de esta Corte, por miembros de los Tribunales judiciales y por ciudadanos de reconocida reputación, escogidos por el Presidente de la República, dentro de ternas formadas por la Corte Suprema. (Art. 82).

### Los funcionarios públicos

Cada país de Latino-América posee una enorme burocracia. Un gobierno es, dice Justo Sierra, una administración de empleados, protegidos por otros empleados: el ejército. Los presupuestos nacionales son ante todo, cajas de beneficencia.

Ese afán burocrático es uno de los factores de nuestra excesiva preocupación política. En países en donde la mitad o la tercera parte de su población depende del presupuesto nacional, es lógico que los que disfrutan o esperan disfrutar de él, tengan una intensa vibración política.

La aspiración burocrática es genérica en América y aún en muchos países europeos. En España califican de enchufistas a los que disfrutan de varias posiciones presupuestales, fenómeno que es bastante frecuente. En Francia,—que siempre se había distinguido por su eficiente administración—predomina en la actualidad, un criterio de retribución política. Su extensa burocracia constituye una grave carga para las finanzas nacionales. En los Estados Unidos, el partido vencedor retribuye con cargos y situaciones, los servicios electorales.

En el Brasil existen un número excesivo de empleados públicos. Pero es tan rico ese país que pese a frecuentes malversaciones, y al aumento creciente de su burocracia, la atención de los servicios regulares del Estado y la realización de importantes obras públicas se realizan dentro de la normalidad presupuestal.

En la Constitución aprobada se dibuja un esfuerzo para estabilizar los servicios burocráticos. El Título VII se refiere íntegramente a los funcionarios públicos. Los cargos del Estado son accesibles a todos los brasileros, sin distinción de sexo. Los funcionarios sólo podrán ser destituidos por justa causa o por motivo de interés público (Art. 169). Si tuvieran más de diez años de servicios, esa separación sólo se realizará por sentencia judicial o por proceso administrativo, de conformidad con la ley respectiva. (Art. 169). Se dictará un Estatuto de Funcionarios Públicos, que contendrá el cuadro de todos los empleados del Es-

tado (Art. 170). El primer nombramiento en los puestos de carrera se realizará por concurso. El funcionario que cumpla 68 años o se invalide en el servicio será jubilado con sueldo íntegro. (Arts. 168 y 172).

### Las garantías de la Iglesia Católica

El advenimiento de la República, en 1891, implicó asimismo. la iniciación de un régimen laico y sectario. Sus prohombres y principalmente, Demetrio Ribeiro, iniciaron una política hostil a la Iglesia. Contra esa orientación protestaron siempre, las mayorías católicas. Paulatinamente, los últimos gobiernos, contemplaron en forma mas respetuosa sus derechos. Producida la revolución de 1930 y convocadas las elecciones para una renovación constitucional, los católicos se aprestaron prontamente. Organizaron la Liga Electoral Católica, que devino la institución electoral más poderosa del Brasil, que obtuvo una apreciable mayoría en la Asamblea. Al votarse los párrafos respectivos, se estableció:

a)—La promulgación de la Constitución en nombre de Dios: "Nos los representantes del pueblo brasilero, puesta nuestra confianza en Dios, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente (Introducción a la Constitución").

b)—Declaración constitucional de la enseñanza religiosa escolar: "La enseñanza religiosa será de frecuencia facultativa y administrada de acuerdo con los principios de la confesión religiosa del alumno, manifestada por los padres o responsables y constituirá materia de los horarios de las escuelas públicas, primarias, secundarias, profesionales y normales (Art. 153).

c)—La prohibición constitucional del divorcio: "**La familia, contituida por matrimonio indisoluble**, está bajo la protección especial del Estado". (Art. 144).

d)—La asistencia religiosa en los hospitales, cuarteles y penitenciarías, a solicitud de los interesados (Art. 113, inc. 6).

Estas reformas tendrán grata resonancia en el Continente. La inclusión del nombre de Dios en el frontispicio de la Constitución, es un símbolo: la proyección en el campo político, del renacimiento espiritual en nuestra América.

Por otra parte, el Brasil es un país de un gran sentido jurídico. Marca la orientación en ese campo, en nuestro Continente. La prohibición divorcista se aprobó por la mayoría de 159 votos contra 31, precisamente en los días en que se promulgaba en el Perú la ley del divorcio por mutuo disenso. No olvidemos que el anteproyecto de reforma de nuestro Código Civil se inspira notablemente en la clara y nutrida legislación brasilera. La fundamentación constitucional de la indisolubilidad matrimonial es un ejemplo singularmente interesante y un espléndido desmentido de aquellos que consideran al divorcio como una libertad moderna como una conquista necesaria.

Al discutirse este artículo, al lado de los motivos éticos, sociales y jurídicos, se destacó en la Constituyente brasilera la necesidad de proteger al hogar. Erra es la única institución organizada en nuestra América y la mejor escuela de formación personal. Siegfried, en su libro sobre América-Latina, atribuye nuestro atraso político a la ausencia de instituciones intermedias entre el Gobierno y el pueblo. De allí la urgencia de amparar a la institución de la familia. En el Brasil, el hogar es campo cerrado y refugio venerable y misterioso que ha sabido crear la grandeza del país.

### **Comentario Final.**

La Constitución aprobada es una obra inmejorable de sagacidad política y de técnica jurídica. Toda gran empresa es en cierto modo, producto del medio en que florece. La cultura jurídica del pueblo brasilero es magnífica. Toda su legislación se caracteriza por su desarrollo ordenado, por su metodización técnica, por su claridad y ponderación. Son ellas también, las principales características de la nueva Constitución.

Los aspectos más interesantes son sin duda, su orientación espiritualista, su preocupación por amparar la familia, el control constitucional de las leyes y la representación profesional, en el Parlamento. Esta última innovación tiene para nosotros, especial importancia. Nuestra Constitución ha establecido el Senado gremial, a partir de 1936. Para nuestra experiencia y orientación,

es singularmente útil observar el desarrollo del aspecto funcional de la Cámara de Diputados brasilera.

Los teóricos y revolucionarios redactan constituciones que pretenden imponer desde afuera y que son el resultado de construcciones lógicas y de ordenaciones racionales. De Maistre, por lo contrario, creía que sólo existen constituciones genéticas, producto del medio y de la costumbre. La misión de los legisladores consiste tan sólo, en descubrirla. Lo justo se halla en el punto medio. Víctor Andrés Belaúnde, en reciente conferencia, declaró que en la vida de los pueblos hay que atender a ambos elementos. El elemento genético es obra de los factores biológico, económico y consuetudinario. El otro elemento es de carácter ideal: afán de perfección, de superación, de construcción racional. Esos ideales deben corresponder a la psicología y a la naturaleza de cada pueblo. No pueden ser artificiales. Pero tampoco debe limitarse el avance político al lento movimiento vegetativo. Toda constitución como todo producto humano tiene algo de oscilación pendular, entre las fuerzas conservadoras y las renovadoras que la rodean. Tal es la nota principal de la nueva Constitución de los Estados Unidos del Brasil.

Lima, agosto de 1934.