

CAPÍTULO VII

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA UNIÓN EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO DURANTE EL RÉGIMEN DE LAS LEYES FUNDAMENTALES DE 1946, 1967 Y 1969

LA UNIÓN se organiza con determinados principios que se encuentran en la base de su estructura y organización; los que son indispensables para el mantenimiento del equilibrio orgánico del país, por lo que se exige de una cierta armonía existencial, que se consolida por medio de determinados principios, llamados los principios constitucionales o principios de la Constitución.

Gurvitch los llama principios constitucionales,²¹ es decir, las fórmulas básicas de interpretación teórica del constitucionalismo, los mismos que son calificados por Thomas M. Cooley como "principios generales del derecho constitucional" (*the general principles of Constitutional Law*); los que corresponden a los "principios constitucionales" (*constitutional principles*) de Laski; y a las leyes fundamentales (*fundamental laws*) de Munro; a los principios amplios (*large principles*) de James Parker Hall; a los "principios fundamentales" (*principes fondamentaux*) de Barthélemy-Duez; o los "*principes généraux du droit constitutionnel*" de Esmein, autor que conjuntamente con Laski y Munro les consagró un análisis magistral.

Consideramos oportuno transcribir el comentario expresivo del propio Esmein: "Parece a primera vista que no existen principios generales de derecho constitucional, sino únicamente los particulares de cada Constitución, Estado o Gobierno. En realidad esto ocurrió en Occidente hasta el siglo XVIII. Los diferentes Estados descansaban sobre la antigua posesión y sobre el espíritu de tradición; ellos encontraban su consagración en la historia nacional y no se procuraba ninguna otra, ya que su legitimidad no era discutida en forma alguna. Sus reglas y sus gobiernos eran, las más de las veces, fijados únicamente por la costumbre. Pero la filosofía del siglo XVIII introdujo

²¹ *Osnovy sovietskoj konstituitzii* ("Las bases de la Constitución Soviética", Moscú, 1923; Stoutchka, *Utchenie o gosudarstvie i konstitucii R.S.F.S.R.* ("La doctrina del Estado y la Constitución de la República Federada Socialista Rusa"), Moscú, 1923, pp. 184 y ss.; y Engels, *Osnovy sovietskoj konstituitzii* ("Las bases de la Constitución Soviética"), Moscú, 1923, pp. 64-65; autores que observan que en la justa interpretación del federalismo debe siempre existir un equilibrio ante la Unión y sus principios constitucionales, respecto a las tendencias del regionalismo.

en el Occidente una nueva corriente de ideas, que en la medida que se aplicaron a las especulaciones políticas, constituyó un inmenso refuerzo para reconstruir las sociedades modernas según las reglas de la razón y de la justicia natural, conformando una fuerza poderosa que debía transformar el mundo. Esos principios teóricos conquistaron los espíritus y fueron puestos en práctica por las revoluciones americana y francesa, y de ahí ganaron, a través de un contagio irresistible y fecundo, a la mayoría de las naciones de Europa y de América, modelando sus Constituciones en el mismo sentido y con fórmulas similares, de manera de establecer un fondo común de principios y de instituciones que representan verdaderamente a la libertad moderna. En consecuencia, existen en nuestros días principios generales de derecho constitucional para los pueblos libres de Occidente.”²²

Es evidente que existen determinados principios generales del constitucionalismo moderno, que especialmente deben ser revelados en las técnicas de las democracias occidentales o de las democracias marxistas; principios que es preciso estudiar de acuerdo con la doctrina y la práctica brasileñas.

En el Brasil la Constitución de 1891 no distinguía los principios constitucionales de la Unión, pues era omisa a este respecto, correspondiendo a sus intérpretes y comentaristas la preciosa labor de delimitarlas. La primera sistematización de los principios constitucionales de la Unión se debe a João Bardalho, en cuanto que más tarde la revisión constitucional de 1925-1926, determinó expresamente la existencia de ciertos principios constitucionales, siendo ésta la orientación que han seguido las siguientes Constituciones brasileñas de 1934, 1937, 1946, 1967 y la vigente de 1969.

Las tres últimas leyes fundamentales enumeran expresamente los principios constitucionales, el primero de los cuales consiste en la forma republicana representativa.

La forma republicana representativa, debe estimarse, por tanto, como el primer principio constitucional, ya que ningún Estado de la nación brasileña puede escapar a una organización en la que no se realice la forma republicana representativa, en la cual, tanto el legislativo como el ejecutivo deben ser electos realmente por voto popular, llegando a presentarse inclusive la hipótesis de que hasta los miembros del poder judicial procedan del mismo voto popular, como ocurre en la Unión Soviética.

En esa virtud, si una de las Entidades federativas de la federación brasileña llega a desviarse de la forma republicana representativa, se justifica inmediatamente la intervención federal.

Tal principio tiene por otra parte su fuente en el artículo IV, sección 4ª de la Constitución estadounidense de 1787, el cual asegura a los *States* la forma republicana de gobierno, a fin de evitar que se dirijan hacia un sistema monárquico o aristocrático.

²² *Elementos de Direito Constitucional Francés Comparado.*

Cooley expresa lo que debe entenderse de manera estricta por forma republicana de gobierno: "Por forma republicana de gobierno debe entenderse un gobierno 'a través de representantes elegidos por el pueblo, que se distingue por una parte, de la democracia, en la cual el pueblo o comunidad, como un todo organizado, ejerce facultades soberanas de gobierno, y en otro sentido del imperio de un hombre, con el carácter de rey, emperador, zar o sultán, o con una clase de hombres que forman la aristocracia'. Por otra parte, el gobierno republicano es incompatible con las formas monárquicas, aun cuando un rey, como órgano del poder ejecutivo, pueda ser electo o de carácter hereditario y al mismo tiempo dejar todos los poderes legislativos a un solo cuerpo representativo, libremente designado por el pueblo."

"Debe advertirse también que lo que se pretende asegurar es una 'forma' republicana de gobierno, ya que a la luz del hecho inevitable de que la expectativa y el intento de la revolución eran las de desterrar las formas monárquicas y aristocráticas, y por tanto no existe duda de que, con forma republicana de gobierno lo que se quería era un gobierno en el que no sólo los representantes del pueblo estableciesen las leyes y sus agentes las administrasen, sino que fuese también el pueblo quien eligiese directa o indirectamente, al poder ejecutivo." ²³

Campbell Black expresa el mismo pensamiento de manera elegante: "Forma republicana de gobierno, en cuanto contrapuesta a autocracia, monarquía, oligarquía, aristocracia o cualesquiera otras formas de gobierno, se distingue en cuanto se asienta en la igualdad política de los hombres. Es un gobierno 'del pueblo, para el pueblo y por el pueblo'. Sus leyes son hechas o por todo el pueblo organizado (caso en el cual la forma de gobierno se llama propiamente 'democracia') o por los representantes electos para ese fin por el pueblo, y su poder ejecutivo reside en las manos de un magistrado supremo electo directa o indirectamente por el pueblo." ²⁴

Sutherland al referirse al mismo tema opina de manera sintética que: "El aspecto característico de la forma republicana de gobierno se encuentra en la facultad o el derecho de elegir a la administración y para adoptar sus propias leyes." ²⁵

También Woodburn opina en los siguientes términos: "Nuestra Constitución no define la forma republicana de gobierno, sobre la cual se han presentado grandes controversias, pero su entendimiento general es claro; ya que 'forma republicana de gobierno' es aquella en la cual los representantes del pueblo elaboran las leyes, que sus agentes aplican, y también en la que el mismo pueblo elige directa o indirectamente a los agentes del poder ejecutivo." ²⁶

²³ *The General Principles of Constitutional Law*, 3^a Ed., 1888, pp. 213-214.

²⁴ *Handbook of American Constitutional Law*, ed. de 1895, p. 239 y *The American Republic and its Government*, 2^a Ed., 1916, p. 54, respectivamente.

²⁵ *Notes on the Constitution of the United States*, 1904, p. 603.

²⁶ *The American Republic and its Government*, 2^a Ed., 1916, p. 54.

A su vez, en la obra redactada conjuntamente por Woodburn y Moran se establece con propiedad que: "El elemento esencial en una república moderna radica en que sus facultades derivan mediata o inmediatamente del pueblo en general, y no en una pequeña porción del mismo, o en una clase privilegiada."²⁷

McClain advierte que la forma republicana implica al mismo tiempo que la delimitación de los poderes en diferentes ramas de gobierno, "el ejercicio de esas facultades mediante funcionarios y cuerpos representativos (*a republican form of government necessarily involves the exercise of the powers of government by representative officers and bodies*)".²⁸

Finalmente Munro sintetiza la cuestión afirmando que: "en tanto que las instituciones de un Estado se mantienen en aproximación razonable a las de un gobierno que deriva en todas sus facultades, directa o indirectamente, del pueblo en general, se entenderá que el gobierno de ese Estado observa la forma republicana".²⁹

Es oportuno, por tanto, aclarar que cuando el legislador constituyente brasileño habló de la forma republicana representativa pretendió referirse principalmente a la forma republicana democrática representativa, ya que república es utilizada como sinónimo de república democrática. En este mismo sentido lo entendió el legislador constituyente norteamericano en opinión de S.E. Forman, quien resalta que: "la forma republicana de gobierno, asegurada por la Constitución a los Estados, es aquella en la que se respeta el principio de la democracia representativa".³⁰

Pero esta democracia representativa debe configurarse en la época moderna, como un gobierno de fondo constitucional, no pudiendo afectar, ni siquiera cuando impera una mayoría, a la vida, la libertad y los derechos básicos del ciudadano, so pena de transformarse en despotismo o en dictadura, oculta bajo un manto teñido de democracia, por lo que debe considerarse como privativo de la república un régimen de temporalidad y de elección de los órganos ejecutivo y legislativo, incluyendo el respeto constitucional de las libertades públicas.

En esta situación, el gobierno republicano representativo es contrario a cualquier sistema de filiación monárquica, aristocrática o dictatorial, y la cuestión de saber si una entidad federativa posee o no carácter republicano, se considera en la práctica estadounidense como una cuestión puramente política, ajena a la intervención judicial.

A este respecto, en la controversia *Lutter versus Borden* encontramos las siguientes consideraciones del *Chief Justice* Taney: "De acuerdo con este precepto de la Constitución, se atribuye al Congreso decidir sobre la clase de

²⁷ *The citizen and the Republic*, p. 79.

²⁸ *Constitutional Law in the United States*, 1905, p. 10.

²⁹ *The Government of the United States*, 1919, p. 395.

³⁰ *The American Republic*, 1912, p. 45.

gobierno establecido en un *State*, por lo que, como los Estados Unidos garantizan a cada *State* un gobierno republicano, el Congreso debe resolver necesariamente sobre la especie de gobierno que fue establecido en las Entidades federativas, antes que pueda determinar si debe considerarse como republicano, de manera que cuando los senadores y diputados de un Estado son admitidos en los órganos de la Unión, la autoridad del gobierno en virtud del cual fueron designados, así como su carácter republicano son reconocidos por la propia autoridad constitucional y esta decisión tiene fuerza obligatoria en los otros departamentos del gobierno, no pudiendo ser discutida en un tribunal de justicia.”³¹

Decisiones similares fueron pronunciadas por la misma Corte Suprema de los Estados Unidos, pudiendo citarse entre ellas las siguientes: *Olsen versus Nehcaskor*, *Nebbia versus New York*, *Block versus Niesk*, *Hamilton versus Kentucky*, *United States versus Mackintosh*, y *Tyson and Brothers versus Banton*.

Recientemente los tratadistas John Ferguson y Dean E. McHenry se refieren a esta cuestión en los siguientes términos: “Los tribunales estiman la materia como política en su naturaleza, y por consecuencia, se excusan de resolver si un determinado gobierno estadual se encuentra de acuerdo con los requerimientos establecidos por la Constitución, ya que por el contrario, esta cuestión se atribuye al Congreso o al Presidente, los que deben determinar las ocasiones en que estas condiciones se presentan.”

“El Presidente puede indicar su preferencia en la elección entre dos regímenes rivales, utilizando tropas para proteger o restaurar el orden, como en el caso de la rebelión de Dorr en Rhode Island, y por su parte, el Congreso puede expresar su aceptación o rechazo de un régimen particular de una Entidad federativa confiriendo o negando curules a los senadores y diputados del Estado respectivo, como lo hizo frecuentemente en la época de la reconstrucción, y así en numerosas ocasiones durante la época de predominio de Huey Long en el Estado de Luisiana, se realizaron esfuerzos para persuadir al Congreso de que negara asiento a los legisladores de la citada entidad, alegando que provenían de un Estado que carecía de forma republicana de gobierno, pero sin haberse obtenido ninguna resolución.”

“Alegando que la forma republicana significa gobierno representativo, una asociación que actuaba en Oregón, en alguna ocasión pretendió demostrar judicialmente que el gobierno local había perdido su autoridad legal a través de la acción de iniciativa o de referéndum, pero la Corte Suprema señaló el carácter político de la cuestión, declarando que la determinación sobre esta materia correspondía al Congreso Federal por conducto de la aceptación o rechazo de senadores y diputados.”³²

³¹ Cfr. Henry Rottschäffer, *Handbook of American Constitutional Law*, Minnesota, 1929, p. 120; Evans-Fenwick, *Cases on American Constitutional Law*, 1942, p. 749.

³² *The American Federal Government*, Nueva York, 1956, pp. 77-78.

La república prevista por el legislador constituyente brasileño es de naturaleza representativa, debiendo entenderse por régimen representativo aquel en el cual el pueblo, o con mayor precisión, el electorado, que no gobierna ni delibera por cuenta propia, elige directa o indirectamente a sus delegados, que actúan en su nombre, y en esta virtud, la presente democracia representativa del Brasil no autoriza el referéndum, el plebiscito, asambleas populares, u otros elementos de la democracia mixta, con excepción de los rarísimos casos de referéndum o de plebiscito previsto en la propia Constitución.

No es necesario en el régimen representativo nacional, que todos los brasileños adquieran automáticamente el carácter de electores o de elegibles, admitiéndose más bien la regulación para la adquisición de tal derecho, hasta en tanto no se llegue a un punto en el cual se viole su carácter popular.

Algunos autores destacados pretenden que la elección de gobernadores locales por las Asambleas Legislativas o por comisiones de las mismas, o bien su designación por las Cámaras municipales, es admisible dentro del texto constitucional, pero este procedimiento no nos parece aceptable, ya que de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución de 1967 y que corresponde en esencia al 148 del texto reformado en octubre de 1969, se establece el procedimiento directo de elección, de manera que sólo por ese procedimiento es posible la elección de los gobernadores y también la de los otros representantes populares en las Entidades federativas.

Al exigirse una forma republicana representativa de gobierno, lo que se tiene en mente es obtener una cierta armonía o conformidad en las instituciones políticas de las unidades federales, para evitar divergencia profunda o radical entre las mismas, como ocurre en las confederaciones, ya que como lo demuestra la realidad de Alemania en el siglo pasado, la que no obstante ser una monarquía comprendía como entidades no sólo monarquías como Prusia, Baviera y otras, sino también repúblicas tales como Hamburgo, Bremen y Lübeck.

Recientemente, la Constitución alemana de Bonn expedida en 1949, también prescribe en su artículo 28, incisos 1º a 3º la conformidad de los *Länder* o Entidades federativas con la Unión, en los siguientes términos: "1) El orden constitucional de las Entidades federativas debe conformarse a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social, en el sentido de la presente ley fundamental. En los Estados, distritos y municipios, el pueblo debe tener una representación que proceda de elecciones, por sufragio universal directo, libre, igual y secreto. En los municipios, la Asamblea de ciudadanos del propio municipio puede elegirse por sufragio; 2) Los municipios tendrán derecho de regular, bajo su propia responsabilidad, con sujeción a las leyes, todos los negocios de la comunidad local. Las agrupaciones del municipio tienen igualmente el derecho de administrarse por sí mismas en los límites de su esfera de atribuciones legales y siguiendo las disposiciones

de la ley; 3) La Federación garantiza la conformidad del orden constitucional de los Estados con los derechos fundamentales y con las disposiciones de los incisos 1 y 2 del presente artículo."

Al comentar este artículo, el tratadista Giese afirma que "se trata de una determinación normativa a fin de conseguir una cierta homogeneidad, de manera que ciertas formas de gobierno como la monarquía, la aristocracia, la democracia popular o cualquier especie de dictadura, se excluyen expresamente, pero depende de la autonomía constitucional de la Entidad federativa establecer la democracia inmediata, el gobierno parlamentario, el régimen bicameral o inclusive el sistema presidencial".³³

En el mismo sentido opinan los juristas Mangoldt y Klein al afirmar que: "De una manera que corresponde al artículo 17 de la Constitución de Weimar, asegura el artículo 28 una cierta homogeneidad (no conformidad ni uniformidad) del orden constitucional de la Unión y el de los Estados miembros." ³⁴

Para los citados comentaristas es inadmisibile la introducción por parte de las Entidades federativas de las formas de la monarquía, de la aristocracia, de la democracia popular, o de cualquier especie de dominación antidemocrática de minorías o de clases, pero por el contrario sería posible un régimen con un Presidente como Jefe de Estado, de una democracia presidencialista o la aceptación de bicamarismo, como se admite a través del Senado que ha establecido la Constitución de Baviera, de 2 de diciembre de 1946, en sus artículos 34 a 42.

Esta opinión es válida en el Brasil pero únicamente en cuanto la imposibilidad de establecer un régimen antidemocrático, pero debe advertirse que la Constitución brasileña exige formalmente una democracia representativa como principio constitucional de la Unión, exigencia, esta última, que no se presenta en la República de Bonn.

Pero en la misma República Federal Alemana pueden establecerse ciertas prácticas de la democracia directa, ya que el citado artículo 28 de la Ley Fundamental no dispone una estricta conformidad entre el orden constitucional de los Estados y de la Unión, como lo destaca el tratadista Wernicke,³⁵ pero son inaceptables otras prácticas, como lo sostiene Theodor Maunz, ya que los Estados miembros no pueden ser monarquías como anteriormente, ni adoptar una dictadura unipersonal, o bien una democracia marxista.³⁶

Otro principio constitucional esencial es el de la *temporalidad de los cargos de elección, limitada a la duración de los de carácter federal*.

Es propio de las democracias un sistema de sucesión o de rotación en el

³³ *Op. cit.*, p. 57.

³⁴ *Das Bonner Grundgesetz* ("La Ley Fundamental de Bonn"), Berlín y Frankfurt a.M., 1957, p. 697.

³⁵ *Bonner Kommentar* ("Comentario sobre la Constitución de Bonn"), Hamburgo, 1954, I, respecto al artículo 28.

³⁶ *Deutsches Staatsrecht* ("Derecho político alemán"). Berlín, 1954, pp. 153-154.

poder, permitiendo la sustitución de los gobernantes, cuya duración debe limitarse como presupuesto básico de ese cambio en los mandatos políticos. Esta limitación de los cargos electivos por lo que respecta a su duración no puede dejarse al arbitrio de las Entidades federativas, para que fuera establecida a su antojo, sino que por el contrario, ha merecido especial cuidado del legislador constituyente federal, que ha procurado determinar una correspondencia de los mandatos de los agentes locales y municipales, con los de carácter federal.

Se ha pretendido de esta manera una asimilación del poder federal con el de los demás poderes local o municipal, de suerte que en la práctica ningún gobernador de un Estado podrá ejercer un mandato superior a cuatro años, como tampoco ningún prefecto ni los miembros de las asambleas legislativas o de la Cámara de los municipios podrán tener un periodo superior a cuatro años, de acuerdo con el modelo federal.

Esta medida debe considerarse justa, porque un largo tiempo en el poder impide una buena administración, debido al cansancio de los agentes políticos investidos durante mucho tiempo en el ejercicio de su cargo.

Otro principio constitucional de la Unión en el régimen de las Cartas de 1946, de 1967 y de 1969, es el relativo a la *prohibición de la reelección de los gobernadores de los Estados y los prefectos de los municipios, para el periodo inmediato*.

En general, todo gobierno desea perpetuarse en el poder y debe existir una limitación constitucional a esta tentativa, ya que tanto los gobernadores como los prefectos pretenderían reelegirse contando con las posibilidades políticas y financieras de sus cargos, para la renovación de sus mandatos, y para evitar esta tendencia es que el precepto constitucional prohíbe la reelección de los gobernadores y los prefectos para el periodo inmediato.

En razón de lo anterior no pueden aspirar a la gubernatura, por lo que se refiere al periodo inmediato, no sólo el gobernador cuyo cargo está por terminar, sino también el vicegobernador que estuvo al frente de la propia gubernatura en el último año del periodo legal.

Es interesante señalar que en los Estados Unidos las reglas de derecho consuetudinario impedían una segunda reelección aun después del intermedio de un cuatrienio, y en la Enmienda XXII que entró en vigor en febrero de 1954, se estableció que nadie podrá ser elegido más de dos veces para el cargo de Presidente, pero en el Brasil únicamente se limita la elegibilidad para el periodo siguiente, ya que después de un ejercicio presidencial, un presidente puede presentar su candidatura, como ocurrió con Rodrigues Alves que se postuló y fue reelecto después de tres periodos presidenciales de sus antecesores.

La independencia y la armonía de los poderes es otro principio constitucional propio del gobierno constitucional, que exige la existencia de una distinción de poderes que permita la fiscalización, control y equilibrio recí-

proco del legislativo, del ejecutivo y del judicial, de acuerdo con el derrotero que se estableció con motivo de las inolvidables enseñanzas del barón de Montesquieu, y que actualmente constituye un esquema adoptado por el moderno Estado de Derecho.

Se ha cuestionado si la división de los poderes es esencial al régimen republicano, ya que tratadistas estadounidenses responden generalmente en forma negativa, en tanto que algunos estudiosos argentinos sostienen la tesis contraria, es decir, que tal división es inherente al régimen republicano, pero resulta claro que el asunto puede ser decidido con facilidad, ya que tanto la monarquía como la república pueden adoptar la tripartición de los poderes, de manera que ese sistema no es esencial para el sistema republicano.

El punto de vista sustentado por Julián Barraquero, de que solamente los gobiernos republicanos adoptan el sistema de división de poderes, es inadmisibile.

Sostuvo este autor, que: "Cuando la Constitución argentina habla de afectación de la forma republicana de gobierno, se refiere a los atentados que los gobiernos ambiciosos y depravados podrán cometer contra el régimen republicano, como la absorción de los poderes públicos por una autoridad concentrada en un hombre y ejercida en provecho particular."

"Lo que pretende la Constitución, al confiar al poder federal la facultad de intervenir, ha sido el evitar que las provincias argentinas sean asoladas por invasiones vandálicas, similares a las de Quiroga, Aldao, Peñaloza y otros tantos caudillos que deshonraron a nuestra patria."³⁷

En los Estados Unidos la facultad de intervenir fue otorgada al gobierno federal para evitar que el partido monarquista, al dominar en algún Estado, transformase la república en monarquía.

En el Brasil se ha querido impedir que el despotismo o la anarquía se entronquen en las provincias como forma de gobierno.

Son éstas las razones en que nos apoyamos para sostener que se equivocan los que, olvidando el momento histórico en que las constituciones fueron expedidas, pretenden aplicar al sistema brasileño la jurisprudencia estadounidense, ya que los textos no son idénticos.

La división tripartita de los poderes también se realiza en las monarquías y de aquí provino la exactitud del criterio adoptado por los juristas norteamericanos a propósito de la diferencia entre república y régimen constitucional de la división de los poderes, en contra de la opinión mencionada de Barraquero.

Afirma Willoughby que: "Para constituir la forma republicana, cada Estado establecerá los órganos gubernamentales que le parezcan convenientes y distribuirá entre ellos los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, conforme en su albedrío lo considere oportuno y práctico, observándose que la general

³⁷ *Espíritu y práctica de la Constitución Argentina*, 1889, p. 180.

aceptación del principio de la separación de los poderes por los Estados, no les fue impuesta por la ley federal.”³⁸

Recuerda también Stimson, que: “El más importante de nuestros principios constitucionales, o sea el de la separación de los poderes en tres departamentos, ha sido expresamente reconocido tanto en las Constituciones de los Estados (excepto posiblemente en la de Nueva York), como en la federal, ya que según una resolución reciente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, tal separación no está garantizada por el Gobierno federal a los ciudadanos de un Estado, dentro de su propio territorio.”

Finalmente señala Goodnow: “Conviene establecer que las prescripciones de la Constitución federal de las que acabamos de hablar, no se aplican ninguno a los Estados; por ejemplo no prohíben que una legislatura local ejerza el poder judicial.”

En resumen, puede concluirse en el sentido de que no es específico del sistema republicano el conocido dogma de la separación de los poderes, sino que por el contrario, pertenece a todo régimen constitucional, incluyendo a la monarquía, pero la Ley fundamental del Brasil adoptó este principio de la independencia y armonía de los poderes como principio constitucional diferente del de carácter democrático, y al cual deben acomodarse las instituciones de las Entidades federativas.

Importa mencionar el *principio constitucional para asegurar las garantías al poder judicial*, ya que éste es el poder más débil y necesita evidentemente ser garantizado, y en este concepto se apoyó especialmente la Ley fundamental brasileña, utilizando la experiencia republicana anterior, para asegurar la independencia de la magistratura. Con ese propósito otorgó garantías especiales a la justicia de los Estados, en los términos de los artículos 136 y siguientes de la Carta de 1967 (que corresponden a los artículos 144 y siguientes de la reforma de 1969), en los que se encuentran diversos preceptos relativos a la independencia de la justicia.

Cualquier tentativa de violar la independencia del poder judicial, dejando de cumplir, por ejemplo, sus sentencias, o impidiendo el libre funcionamiento en el ejercicio de la justicia, o rehusando el pago dentro de los plazos señalados, o reduciéndolos, o cualquier intento para volver dependiente al poder judicial, será considerado como acto violatorio de la Constitución.

Se justifica en ese supuesto la interferencia del gobierno federal, a través de la intervención, que debe ser decretada después de la decisión del Supremo Tribunal Federal, de conformidad con el párrafo único del artículo 8 de la Constitución de 1946, y del artículo 111 de la Constitución de 1967 (artículo 116, según la reforma de octubre de 1969).

Un nuevo principio constitucional consagrado en el Brasil por la Carta fundamental de 1969, es el relativo a la *autonomía municipal*, ya que gene-

³⁸ *The Constitutional Law of the United States*, 1910, pp. 151-1260.

ralmente el gobierno democrático moderno procura garantizar esa autonomía del municipio considerando a los ayuntamientos como una de las fuentes principales de la práctica y de la tutela de las libertades públicas.

La defensa de tal autonomía municipal es uno de los propósitos esenciales de la Constitución brasileña, entendiéndose generalmente por autonomía municipal el poder que tiene la comuna de elegir a sus representantes en los departamentos ejecutivo y legislativo, así como administrarse mediante un sistema financiero propio, que sólo está sometido a la fiscalización de la Entidad federativa.

Si se viola la autonomía municipal procede la intervención federal, ya sea para garantizar el ejercicio de las facultades municipales frente a los ataques de los gobernadores o de los diputados locales, o para proteger la ley orgánica de los municipios afectada por la legislación estadual, pero la declaración de la intervención depende de la inconstitucionalidad del acto violatorio de la autonomía municipal, mediante el examen judicial.

También debe señalarse el *principio constitucional para asegurar la presentación de cuentas de la administración pública*, en virtud de que los agentes del gobierno no pueden aplicar ilegalmente los fondos públicos, sino que todos los funcionarios son responsables por su utilización y por los actos ilegales cometidos en el manejo del erario público. Es indispensable que se presenten las cuentas de los gastos y actividades de la propia administración, y para imponer esta obligación, la Constitución de 1969 autoriza hasta la intervención federal.

Para provocar la decisión del Supremo Tribunal Federal, que debe examinar el caso concreto, debe actuar el Procurador General de la República, en los términos del párrafo único del artículo 8 de la Carta federal de 1946, o según el artículo 11 de la Ley Suprema de 1967; que debe someter el acto a la apreciación del citado Tribunal Supremo.

Los anteriores deben considerarse como los principios constitucionales esenciales, consagrados por la Constitución federal brasileña de 1967, y que resultan de la experiencia establecida desde la implantación de la Primera República en el año de 1889 y perfeccionada durante la vigencia del régimen republicano.

La Constitución brasileña de 1969, o en otras palabras, la Carta Fundamental del Brasil de 1967, con la enmienda constitucional número 1 de 17 de octubre de 1969, determina también, que además de los principios constitucionales mencionados anteriormente, los Estados miembros deberán respetar los siguientes establecidos en la última Ley Fundamental: la forma de investidura en los cargos electivos; el procedimiento legislativo; la elaboración del presupuesto, ya sea como fiscalización presupuestaria o financiera, inclusive en la aplicación de los recursos recibidos de la Unión y atribuidos a los municipios; las normas relativas a los funcionarios públicos, inclusive la aplicación a los servidores locales y municipales, de los límites máximos

de remuneración establecidos en la ley federal; la prohibición de pagar, por cualquier título, a los diputados locales más de los dos tercios de los subsidios o de ayuda de costo de la vida, atribuidos en la ley a los diputados federales, así como remunerar más de ocho sesiones extraordinarias mensuales; la emisión de títulos de la deuda pública de acuerdo con lo establecido en la propia Constitución; la aplicación a los diputados de las Entidades federativas de las normas relativas a la pérdida del mandato que regulan dicha pérdida respecto de los senadores y diputados federales; la aplicación de las normas de la Constitución federal a los miembros de los Tribunales de Cuentas, prohibiéndoles ejercer, aun en disponibilidad, cualquier otra función pública, salvo en el magisterio y en los casos previstos en la Carta Fundamental, así como realizar actividades político-partidarias, no pudiendo su número ser superior a siete.

Se demuestra de esta manera en la evolución de la política brasileña del régimen republicano, desde 1891 hasta 1969, la tendencia creciente para conformar a los Estados miembros de la Unión de acuerdo con las reglas previstas por la Constitución federal.