

LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA DEL 16 DE JULIO DE 1934

POR EL

Dr. Enrique Martínez Paz (hijo)

(Continuación)

I

Antecedentes. — El Brasil independiente. — Constitución de 1824. — Acto Adicional de 1834. — Ley de interpretación de 1840. — Revolución republicana. — Constitución de 1891. — Reforma constitucional de 1926.

1. — Invadido el Portugal en 1808 por las fuerzas napoleónicas e imposibilitado el príncipe regente Dn. Juan de oponer resistencia a esa invasión, decide trasladar la sede del gobierno y la corte portuguesa a la floreciente colonia del Brasil.

Esta circunstancia tuvo una poderosa influencia en el desarrollo posterior del Brasil, de tal modo, que ha podido decir el eminente jurista brasileño Rodrigo Octavio "que los progresos materiales que se manifestaron en el país, fueron de tal orden, que cuando se declaró la guerra de la independencia, no solo tenía el gran imperio una gran capital dotada de vastos establecimientos y notables obras públicas, sino también una pléyade brillante de hombres entendidos en los negocios de la administración que se transformaron en inolvidables estadistas y llenaron con sus nombres gloriosos el primer reinado y el período de la regencia" (1).

En 1820 estalla en Portugal y se extiende al Brasil un movimiento liberal que podríamos calificar por sus finalidades de constitucionalista. Dn. Juan VI, aun en el Brasil, cede ante el movimiento y convoca un consejo de representantes de las ciuda-

des y villas, para que estudiaran las necesidades del país, proponiendo reformas y sugiriendo providencias “útiles para la seguridad individual y de las propiedades, una buena administración de justicia y de hacienda, al aumento del comercio, de la agricultura y de la navegación, al estudio de la educación política y a cualquier objeto conducente a la prosperidad y bien general del Brasil” (2).

Las Cortes Generales portuguesas, que después de la revolución y derrocamiento de la Junta Provisoria de Gobierno, ejercían la autoridad en Portugal, adoptaron como constitución provisoria del Portugal y por tanto del Brasil, la constitución española de 1812, pero es de notar que esta constitución no tuvo verdadera aplicación allí.

Llamado Dn. Juan VI por las Cortes portuguesas se ve precisado a abandonar el Brasil, elevado desde 1815 a jerarquía de reino y designa regente del mismo a su hijo Dn. Pedro, por decreto de fecha 7 de marzo de 1821.

2. — Las ideas de independencia que se habían manifestado entre los nativos desde fines del siglo XVIII (3), robustecidas por el movimiento constitucionalista y liberal de 1820 y por las circunstancias a que vamos a referirnos, crearon hacia 1822, un ambiente hostil a la metrópoli y un espíritu de libertad. La política de las Cortes portuguesas, tendiente a limitar y suprimir las ventajas y privilegios obtenidos por el Brasil durante los años en que fuera residencia de la Corte y sede del gobierno portugues, precipitó la declaración de independencia (4).

Reunida aún en Portugal las Cortes constituyentes y ante las ideas francamente hostiles al Brasil, el regente Dn. Pedro, poniéndose al frente del movimiento libertador, convoca por decreto de fecha 3 de mayo de 1822 a una Asamblea General Constituyente, en cuyo decreto a pesar de que se habla aún del “mantenimiento de la integridad de la monarquía portuguesa” (5), se pone de manifiesto la voluntad de proclamar la independencia del Brasil.

Reunida la Asamblea y salvadas las dificultades propias de la empresa, el 7 de setiembre de 1822 declaraba la independencia del Brasil y designaba de su seno una comisión, constituída por

distinguidos juristas y políticos, (6) a la que se le encomendó la tarea de elaborar un proyecto de constitución para el Imperio del Brasil.

3. — Temeroso el emperador de los resultados de la actividad de esa Asamblea, por las ideas excesivamente liberales que sostenían sus miembros y que se habían materializado en el proyecto de la Comisión, resuelve disolverla y designa una nueva Comisión, compuesta por los ministros del Imperio y por los Consejeros de Estado, institución que en esa oportunidad creaba (7), comisión que elaboró el proyecto definitivo.

Este proyecto debía ser sometido a la aprobación de una Asamblea General, pero el Emperador Dn. Pedro I, antes de hacerlo, jura y promulga el texto, el que entra en vigor como constitución del Imperio el 25 de marzo de 1824. La Constitución era pues, otorgada por el emperador a sus súbditos y no sancionada por representantes de la soberanía nacional, con la conformidad del emperador (8).

La Constitución de 1824 era similar al proyecto de la Constituyente, pero en aquella se introdujeron modificaciones tendientes a fortificar la autoridad del jefe del Estado, creando el **Poder Moderador** (9).

La Constitución de 1824 es una constitución de corte liberal, similar a las constituciones de la época, que conciliaba el principio y la práctica democrática, con la monarquía hereditaria y que garantiza libertades y derechos a los súbditos, reconociendo en el jefe del Estado la irresponsabilidad y la inviolabilidad.

Según esta constitución la soberanía reside en la Nación y está representada por el Emperador y por la Asamblea General. Adopta para el gobierno del Brasil la forma monárquica-hereditaria, constitucional y representativa y establece que la religión católica es la del imperio, aun cuando admite la libertad de culto, limitada esta a locales cerrados, sin forma exterior de templos.

Establece cuatro poderes políticos: el **Legislativo**, el **Moderador**, el **Ejecutivo** y el **Judicial**. El poder Legislativo está constituido por la Cámara de Diputados, popular y temporaria y por

el Senado, cuyos miembros son vitalicios y los designa el emperador de una lista triple que las provincias eligen ⁽¹⁰⁾.

El poder Moderador, creado de acuerdo con las ideas de Benjamín Constant ⁽¹¹⁾, es delegado al emperador para que “incesantemente vele por el mantenimiento de la independencia, equilibrio y armonía de los otros poderes políticos” (art 98). Puede así convocar, y prorrogar las sesiones de la Asamblea General y disolver la Cámara de Diputados, puede también suspender a los jueces cuando han sido acusados, y puede en fin, conmutar y perdonar penas aplicadas por los tribunales de justicia en ejercicio de su jurisdicción ⁽¹²⁾.

El poder Ejecutivo, está a cargo del Emperador, el cual es irresponsable como funcionario y como individuo y tiene para ejercitar amplias facultades. ⁽¹³⁾

El Poder Judicial lo constituyen jueces y jurados. Los jueces son inamovibles y solo por sentencia pueden ser destituidos y se declara al poder judicial independiente de los demás poderes, creando las garantías necesarias para que en la realidad así lo sea. ⁽¹⁴⁾

La organización administrativa interna del país tiene por base la división del mismo en provincias, las que están gobernadas por un presidente, nombrado por el Emperador y removido por él a voluntad, y por un Consejo General, electivo, cuyas funciones son solamente las de proponer aquellas medidas, que se juzguen de interés para la provincia. La propuesta se hace a la Asamblea General, que resuelve en definitiva. El emperador puede darle vigencia provisoria, si la Asamblea no está reunida y juzga las medidas propuestas de verdadero interés para la provincia ⁽¹⁵⁾.

La Constitución crea además, un régimen municipal independiente de todo otro poder, pues estaba desempeñado por una Cámara electiva, cuyo miembro más votado desempeñaba su presidencia ⁽¹⁶⁾.

Contiene además disposiciones relativas a la hacienda nacional, reglamentando la percepción e inversión de las rentas públicas y la presentación anual de un cálculo de gastos y recursos a la Asamblea General. ⁽¹⁷⁾

El espíritu liberal de la constitución se descubre en la an-

plia declaración de los derechos y en las garantías que a dichos derechos consagra. De tal manera, garante la libertad de prensa, de pensamiento, de culto, de trabajo, de tránsito, de persona; se reconoce el derecho de propiedad y se admite la expropiación previa indemnización; se reconoce igualmente la propiedad científica y literaria, se establecen las garantías procesales, la inviolabilidad de domicilio y la de correspondencia ⁽¹⁸⁾.

Estas garantías pueden ser suspendidas en caso de rebelión o invasión extranjera, por la Asamblea o por el emperador en caso de no estar reunida ésta y requerirse con urgencia la medida. ⁽¹⁹⁾

El art. 178 establece, aunque no en forma expresa, la supremacía de la Constitución, entregando a la Asamblea General (art. 173) la facultad de velar por el exacto cumplimiento de ella y castigar a los funcionarios que no la cumplan.

La constitución de 1824 es como vemos una constitución liberal en la que funciona el principio democrático, por lo que bien ha podido decir de ella Catta-Preta: "otorgada por un príncipe nacido y educado bajo el régimen absolutista es la Constitución del Imperio admirable de espíritu democrático. Si le faltó la institución del "habeas corpus" reglamentada en Inglaterra desde 1679 y entre nosotros consagrada por el art. 340 del C. de P. Criminales, en dos puntos por lo menos fué más adelante de la constitución promulgada 66 años después por una asamblea republicana" ⁽²⁰⁾.

4. — El régimen constitucional del Brasil creado por la carta política que acabamos de describir, se caracterizaba por una centralización muy acentuada. Pronto el espíritu federalista del pueblo brasileño se manifestaría y las entidades federativas, desconocidas como instituciones autónomas por dicha constitución, reclamarían esa autonomía. Se aspiraba además, a la supresión del poder Moderador y a la del Consejo de Estado. Pero antes que estas aspiraciones se materializarán en una reforma, "las rivalidades históricas existentes entre brasileños y portugueses, estimuladas por los acontecimientos llevaron los ánimos a una agitación extrema" ⁽²¹⁾, produciendo este movimiento de opinión, la cada del emperador Dn. Pedro I, el cual abdicó en favor de su hijo, un niño de 6 años, el 7 de abril de 1831.

Durante la regencia, el movimiento que podríamos llamar federalista, obtiene las deseadas reformas, las que se promulgan como Acto Adicional de la Constitución el 12 de Agosto de 1834.

Según esta reforma se creaban Asambleas Provinciales con mayores facultades que los antiguos Consejos Generales de la Constitución y se abolieron el Consejo de Estado y la Regencia Triple (22).

Este Acto Adicional fué luego interpretado por la ley del 12 de Mayo de 1840, a fin de solucionar las dificultades que habían surgido al aplicar algunas de sus disposiciones, interpretación que se dió con un franco sentido conservador, destruyéndose así muchas de las reformas federalistas obtenidas (23).

5. — Rodrigo Octavio (24) hace notar, en su obra citada, que los moldes constitucionales de 1824 y 1834, eran insuficientes para contener el progreso alcanzado por el Brasil. El sentido del gobierno imperial era indudablemente conservador y la opinión pública exigía una política y una práctica liberal en las funciones gubernamentales. Se reclamaba pues, una reforma constitucional liberal, pero esta reforma, tan decantada por los partidos políticos de la época, no se realizaba nunca.

Fué entonces cuando aparece en el escenario político del Brasil, el partido republicano el que provoca pronto a su alrededor un fuerte movimiento de opinión. Se fundan periódicos, se organizan comités y una propaganda regular, que pronto dieron frutos.

La revolución estaba ya en todos los espíritus y como dice Octavio hasta “los últimos creyentes esperaban la muerte del emperador, envejecido, después de una larga y laboriosa existencia consagrada al servicio de la Patria” (25) convencidos de que con él terminaba la monarquía en el Brasil.

Esa transformación, sin embargo, llegó antes de su muerte y llegó apoyada por las fuerzas armadas, animadas por Benjamín Constant y dirigidas por el eminente Mariscal Deodoro da Fonseca.

6. — Proclamada la república el 15 de noviembre de 1889, el Gobierno Provisorio presidido por el Mariscal Deodoro da Fonseca y constituido por eminentes ciudadanos, como Ruy Barbo-

sa, Benjamín Constant, Manoel Ferraz de Campos Salles, Quintino Bocayuva, inicia una labor legislativa de extraordinario valor y admirable por todos los conceptos, pero convencidos de la necesidad de la Constitución, convocan a la Constituyente y designan una Comisión constituida por Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck y fr. Rangel Pestana y Magalhães Castro para que elaboren un ante proyecto constitucional que facilite y dirija las actividades de la Convención.

Este ante proyecto una vez elaborado, pasó por las manos autorizadas de Ruy Barbosa, el que le introdujo un gran número de modificaciones lo que ha dado lugar a que se le llame con justicia el "Padre de la Constitución Republicana del Brasil" (26).

Reunida la Constituyente, el 24 de febrero de 1891, y después de varios meses de debates en los que brilló la vasta preparación y la elocuencia del jurista Ruy Barbosa, promulgaron la constitución que ha regido con las modificaciones introducidas en 1926, cuarenta años de la vida republicana del Brasil.

La constitución de 1891, recibió como la nuestra una vigorosa influencia del modelo americano. No puede decirse sin embargo, que ella sea una copia de su modelo. La influencia es notoria, pero se introdujeron modificaciones fundamentales que dieron a la constitución caracteres propios amoldando sus disposiciones al espíritu y a la modalidad política del pueblo brasileño.

La constitución creaba el régimen federal, aspiración constante del Brasil, recuérdese el movimiento que tuvo por resultado el Acto Adicional del 1834, pero el federalismo creado fué distinto del americano, pues en muchos aspectos fué más avanzado, que éste.

Estableció un marcado presidencialismo, pero creó una serie de frenos y limitaciones para afirmar la división de poderes, su equilibrio e independencia.

Al ocuparnos más adelante de la nueva constitución estudiaremos la del 91, muchas de cuyas instituciones y hasta disposiciones han sido mantenidas en aquella.

7. — Esta constitución prestigiada por la alta autoridad de sus autores y por el elevado juicio que mereció a muchos peritos en Derecho Público (27), había puesto de manifiesto al aplicarse

la necesidad de ser reformada en algunas de sus disposiciones. Fué el propio Ruy Barbosa el más decidido propulsor de esa reforma en su plataforma electoral, cuando en 1910 fué candidato a la Presidencia de la República.

Su reforma tendía a modificar en ciertos aspectos formales el régimen federal del Brasil, centralizándolo en parte. Pretendía así unificar la legislación procesal, que la constitución del 91 entregaba como facultad a los Estados y aspiraba a unificar también la magistratura. Deseaba que en la constitución se definieran claramente los principios constitucionales y se establecieran con igual claridad los medios de garantizar esa intangibilidad. Aspiraba se facultara a la Unión para intervenir en los conflictos económicos entre los Estados; que se reglamentara el estado de sitio, estableciéndose claramente que sus efectos terminaban con la medida y que éstos no alcanzaban a los miembros del Congreso y de la Magistratura; aspiraba a que se reglamentara la facultad natural de los Estados y Municipios de contraer empréstitos externos y a que se establecieran una serie de reglamentaciones con respecto al cálculo de recursos y gastos (23).

La reforma sin embargo, no se realizó entonces, produciéndose recién en 1926, durante la presidencia del Dr. Arturo da Silva Bernardes.

El Dr. Bernardes en su mensaje elevado al Congreso el 3 de mayo de 1925, expuso la necesidad de la reforma y puso en evidencia, la debilidad constitucional del poder federal, frente al de los Estados, debilidad que podía llevar al país a su disolución, y expuso por otra parte, los graves males que la constitución extremadamente liberal frente al extranjero, había acarreado al país. Me permito transcribir dos párrafos del mensaje en que pone en evidencia “el idealismo entusiasta y generoso” de las leyes brasileñas y los males que ese idealismo habían hecho al país, porque juzgo que el sentido de la reforma puesto de manifiesto en este importante documento, no solamente ha sido el de la reforma del 26, sino también el de la Constitución del 34.

El Presidente Bernardes dice: “Fué lo que en la práctica se verificó efectivamente: la nueva organización, desarmó al gobierno para defender convenientemente el orden, que es el supremo bien, para hacer respetada a la ley y obedecida a la auto-

ridad, obligando a emplear, como ha ocurrido en ocho de los nueve períodos presidenciales, la medida excepcional del estado de sitio: excedió de lo que fuera conveniente en la concesión a las autonomías locales, dejando a la Unión débil y provocando graves males sin remedio, como los resultantes de la impuntualidad de algunos Estados en la satisfacción de sus compromisos externos; colocó los intereses de los individuos sobre los de la colectividad, impidiendo el empleo de medidas saludables para la existencia común, como acontece con el fenómeno inquietante de la carestía de la vida y la elevación sin razón de los precios, y entregándoles riqueza que la nación debía conservar para su defensa como las minas de hierro, petróleo y otras; concedió a los extranjeros todos los derechos del ciudadano brasileño, sin ninguno de sus deberes, permitiéndoles, como aún hoy se ve, que acogidos generosamente para fines de trabajo honesto, se organicen en bandas armadas para atacar impunemente el orden constitucional del país, la vida, la honra y la propiedad de los nacionales; encerró en normas rígidas la competencia de los tribunales, impidiendo reformas aconsejadas para desahogar y permitir la rápida distribución de la justicia; causó otros males que ya expusimos en el mensaje del año pasado en que preconizamos la necesidad de la revisión de algunos de los preceptos constitucionales” (29).

“Aún hoy, algunos militares sediciosos traicionan a la Patria, robándole las armas, rebelándose contra la autoridad; llevan el pánico a una de las mayores, más cultas y populares ciudades del Brasil, asesinan, depredan, roban, incendian, pagan a mercenarios extranjeros para matar a sus propios hermanos; atentan contra la honra y el pudor de las familias, dinamitan valerosos cabos de guerra, mujeres e inocentes funcionarios públicos, sin que nuestra legislación idealista autorice medidas suficientemente severas y eficaces, para castigar tales monstruosidades e impedir que se reproduzcan”.

“Constituímos en esto, entre los pueblos civilizados que saben defenderse, una excepción que puede ser generosa, pero que también puede conducir a la disolución de la República” (30).

El proyecto de reformas fué estudiado por una comisión designada por la Cámara de Diputados, presidida por el señor Vian-

na do Castello y que tuvo por informante el distinguido profesor y jurista Herculano de Freitas (31).

En lo substancial las reformas fueron las siguientes: la intervención había sido legislada por la constitución en forma sumamente limitada. La reforma la reglamentó y amplió en numerosas causas de intervención.

Modificáronse, además, algunas disposiciones relativas a las facultades del Congreso estableciéndose:

- a) La prórroga automática del presupuesto y de la ley de fijación de fuerzas para el año siguiente al de su vigencia, cuando el Congreso no sanciona oportunamente la nueva;
- b) La facultad del Congreso para crear y suprimir empleos en las Secretaría de los Tribunales Federales;
- c) La facultad de limitar por razones de interés público el comercio interior y exterior;
- d) La facultad de legislar sobre trabajo;
- e) La prohibición de introducir en los presupuestos materias extrañas a él y de conceder créditos ilimitados.

La reforma introdujo el veto parcial a favor del poder ejecutivo.

Con respecto al poder judicial:

- a) Suprimió la competencia de los tribunales federales en causas habidas entre ciudadanos de distintos Estados y en materia civil y criminal internacional;
- b) Creó dos nuevos casos de procedencia del "recurso extraordinario" ante el Supremo Tribunal Federal y modificó los términos para su interposición;
- c) Limitó la acción judicial en los casos de intervención federal y durante el estado de sitio;
- d) Dispuso que la legislatura podía crear tribunales federales cuando y donde fueren necesarios.

En la materia de declaración de derechos:

- a) Limitó el derecho de entrada y salida del territorio nacional, estableciendo la necesidad de pasaporte;
- b) Declaró que la representación diplomática ante la Santa Sede no afectaba la separación de la Iglesia y el Estado;

- e) Prohibió a los extranjeros el poseer yacimientos, necesarios para la defensa y seguridad de la nación;
- d) Limitó el habeas corpus para los casos de prisión y estreñimiento ilegal de libertad;
- e) Declaró que la irreducibilidad de los sueldos era sin perjuicio de los impuestos generales que se aplicaran por ley;
- f) Autorizó la expulsión de extranjeros peligrosos;
- g) Dispuso que ningún empleo podía ser creado, ni modificado o convenido a sueldo, sino en virtud de ley.

La reforma en general fué bien recibida, pero era insuficiente aún para salvar muchos de los males que afectaba a la democracia brasileña, la que a pesar de las declaraciones constitucionales, no se ejercitaba realmente.

II

La Revolución de 1930 y la Asamblea Nacional Constituyente. — Obra legislativa del gobierno provisorio. — Preparación de la nueva constitución. — Ante proyectos y proyectos. — La Asamblea Nacional Constituyente. — Nueva Constitución.

1. — La aplicación durante cuarenta años de la constitución de 1891, aun con la reforma de 1926, había provocado graves males en el Brasil, si bien esta circunstancia no impidió su progreso material.

Se aplicaba un defectuoso sistema electoral, el cual había creado una oligarquía que se ejercía por el Presidente de la República y por los Gobernadores de los Estados. Las palabras del Presidente Vargas, en su manifiesto a la nación publicado en el "Jornal do Comercio" del 15 de Mayo de 1932 definen bien este estado de cosas: "Los veinte Estados en que se subdividía el mapa del Brasil, anulando el poder de representación, válvula de seguridad del régimen, con raras excepciones, debatíanse presos de gobiernos oligárquicos, que explotaban en beneficio propio las posiciones y ventajas materiales. Los gobernadores en concilio, elegían al Presidente de la República, el que a su vez influía sobre la substitución de los gobiernos locales. Los diputados eran simples

mandatarios de la voluntad arbitraria de los régulos estaduais, cuyo desplante alcanzaba el extremo de indicar a veces, hasta aquellos que debían, hipotéticamente, representar la oposición. Terminado el mandato, los gobernadores tomaban asiento en el Senado, ocupando el lugar de los que los substituían a ellos en los Estados, en un cambio atentatorio de la moral política” (32).

El sistema federal adoptado, trajo también una grave consecuencia. En el orden estadual, el poder conferido a los gobernadores de los Estados, había introducido un germen de anarquía, que la reforma del año 1926 fué insuficiente para contrarrestar. Los Estados mantenían ejércitos y eran por ello sus jefes de gobierno, árbitros en muchos aspectos, de la situación política del Brasil.

Por otra parte el equilibrio de poderes había sido roto. El Poder Ejecutivo Federal se había transformado en el más poderoso de los poderes federales y había avasallado a los demás. Ha podido decir así José Américo, que la revolución de octubre de 1930 se hizo para reducir “la hipertrofia del poder personal del hombre que por su posición, tenía más que dar, sobornando a los representantes de los otros poderes, que vivían de esas concesiones, en un régimen de cambio de favores, al que descendió la vida republicana del Brasil”. (33)

Exagerados los males a que acabamos de referirnos, el descontento popular y la indisciplina general del país (34), hicieron triunfar el movimiento revolucionario, que apoyado por las fuerzas armadas llevó al poder al jefe del movimiento Dr. Dn. Getulio Vargas.

Lemos Britto, deja a salvo, sin embargo, en la crítica a la política del Brasil, las virtudes de la Constitución del 91 y declara “que desgraciadamente esos frenos (los de la Constitución al Poder Ejecutivo) mas por culpa de las costumbres y de los hombres que de la Constitución, no funcionaron con la regularidad deseada, de donde resultó la hipertrofia del Ejecutivo con la auto-sumisión del Legislativo y el debilitamiento del Judicial”. (36)

El Gobierno Provisorio con fecha 11 de noviembre de 1930, dictó el decreto denominado de “autolimitación de poderes”, por cuanto en él el Gobierno Provisorio establecía las normas que regirían su actividad, así como también ciertos principios sobre los cuales debía

dictarse la nueva constitución. Tales son los enunciados en el art. 12 “La nueva constitución federal mantendrá la forma republicana federativa y no podrá restringir los derechos de las comunas y de los ciudadanos brasileños y las garantías individuales aseguradas por la constitución del 24 de febrero de 1891” (37). Se afirmaba así que la organización del país debía hacerse sobre bases francamente democráticas, cuyos principios debían aplicarse efectivamente.

Posteriormente el Gobierno Provisorio por decreto de fecha 10 de febrero constituye una Comisión Legislativa, constituida por los más eminentes juristas del Brasil (38) y cuya finalidad era rever la legislación en vigor y presentar nuevas codificaciones y proyectos de ley que el gobierno Provisorio adoptaría o enviaría después al poder Legislativo.

A nuestro estudio interesa sólo marcar la obra que llevó a cabo la subcomisión respectiva con respecto al derecho electoral (39). La comisión proyectó un Código Electoral, indispensable para elevar sobre sus bases la nueva construcción constitucional. Este Código Electoral puesto en vigor el 24 de febrero de 1932, establece y afirma el principio democrático, hace obligatoria la inscripción y el voto el cual es además secreto, limitado a los alfabetos y extendido a las mujeres y crea además la Justicia Electoral con las garantías inherentes al Poder Judicial, para que tenga jurisdicción en todas las cuestiones electorales.

2. — El Gobierno Provisorio haciéndose eco de la voluntad nacional expresada por la prensa, por movimientos populares de opinión y hasta revolucionarios, encargó a una numerosa comisión la redacción de un ante-proyecto Constitucional, sobre cuya base debía discutirse en la Asamblea Constituyente a convocarse. Esta Comisión estaba constituida por elementos diversos lo que provocó serias dificultades para dar un sentido uniforme al ante-proyecto, el cual aparecía, así, como producto de una asamblea de composición arbitraria y empírica sin que la presidiera ningún criterio. (40) Estas dificultades se salvaron con la designación de una subcomisión compuesta de nueve miembros.

Por otra parte numerosos juristas contribuyeron a la constitucionalización del país proponiendo reformas o presentando parciales ante-proyectos de constitución.

Entre ellos merece citarse el del profesor Vicente Rao, que tiene muchos puntos de contacto con el proyecto de la Constituyente. (40 bis)

Debemos recordar también a la Primera Conferencia Nacional de Juristas, que prestó un grande apoyo a la obra de la Constituyente, tratando en sus sesiones temas relativos al derecho constitucional, aunque fuera de lamentar, como lo hace un cronista (41), que en dicha conferencia en la que intervinieron grandes juristas brasileños, ciertos problemas fundamentales del derecho público moderno, no fueran planteados para discutirlos. (42)

3. — Activadas las tareas electivas, y terminada la elaboración de la legislación electoral, el Gobierno Provisorio convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la que se reunió el 1° de noviembre de 1933. Esta asamblea estaba constituida por representantes elegidos por el pueblo de los Estados y por diputados de las profesiones, innovación muy importante por cuanto fijaba ya, en cierto aspecto, el sentido de la reforma constitucional en materia de representación.

La Asamblea designó una comisión compuesta de 26 miembros la que tuvo a su cargo la tarea de estudiar el ante-proyecto del gobierno, así como también las enmiendas que a él se propusieran, las que fueron numerosas.

Lemos Britto dice del ante proyecto “que pecó por la extensión de su texto y por la imprudente embestida contra conquistas tradicionales de la democracia brasileña”, pero que, “no es, sin embargo, la obra desprovista de valor que muchos creyeran”. (44)

El Ante-proyecto se caracteriza por la reglamentación de las relaciones jurídicas no sólo públicas sino privadas. Este sello se ha mantenido en la Constitución sancionada.

Su preocupación es grande con respecto a la familia, cuya base el matrimonio monogámico declara indisoluble. Se ocupa de los hijos tanto naturales como legítimos dedicando a los primeros especial atención.

Las bases del derecho obrero que el Ante-proyecto enuncia, son otra de las pruebas de la preocupación por reglar las relaciones del derecho privado.

Se declaran amplias libertades, especialmente la de pensamiento y se mantiene la separación de la Iglesia y del Estado.

Se preocupa especialmente de la enseñanza primaria, cuyas bases de organización las da el ante-proyecto, haciéndola obligatoria, libre, bajo la fiscalización del Estado, (44 bis) y estableciendo que la religión es materia de enseñanza facultativa y dándole además un profundo sentido nacionalista.

En el Ante-proyecto se aspira a equilibrar el régimen federal, para lo cual se limitan ciertos poderes estatales.

Se procura dar término a las cuestiones de límites entre los Estados creando una reglamentación severa para su solución. Se prohíbe a los Estados el uso de insignias, escudos e himnos estatales, y se federalizan las policías de los Estados.

Las autoridades federales sufren la introducción de grandes modificaciones. Se crea un Legislativo fuerte, constituido por una sola Cámara, la de Diputados, que la componen representantes del pueblo y diputados de las profesiones, que se reúne con un quórum de diez diputados y que insiste, por simple mayoría, en las leyes vetadas y las convierte en ley.

En el Ejecutivo las pocas modificaciones que se introducen, tienen todas ellas a debilitarlo. Se suprime el cargo de Vice Presidente, se establece que se elige por la Cámara de Diputados y se prohíbe su reelección hasta pasados 6 años desde su cese.

El Ante-proyecto crea un órgano nuevo, el Consejo Supremo de Estado que tiene una función de contralor de la facultad reglamentaria del Presidente y que en ciertos aspectos interviene como poder co-legislador.

“Dicho Consejo, verdadera novedad en el sistema constitucional brasileño, constituye un organismo de suma importancia destinado a contrabalancear la irreelegibilidad del Presidente, por cuanto sus miembros ejercen sus funciones por largos plazos — siete años — y son reelegibles. La estabilidad del Consejo permitirá una cristalización beneficiosa en la acción gubernativa que ha de permitir continuidad y firmeza en las orientaciones que se impriman, tanto más si se observa la ponderable composición del Consejo, integrado por 35 miembros elegibles y por los Presidentes sobrevivientes que hayan ejercido el cargo durante más de tres años. La alta categoría de los consejeros es asegurada por

el cuidadoso sistema que rige su elección. Cada Estado y el Distrito Federal designan un miembro por voto popular: las Universidades por elección de segundo grado nombran tres miembros; las instituciones sociales cinco y el Presidente de la República seis, escogidos de una lista de veinte personas formadas por una comisión de diputados que constituyen la Asamblea Nacional'' (45).

En la Constitución y en las características de este Consejo se observa la influencia de instituciones como las del Consejo del Reich de la Constitución alemana de 1919, el Consejo de Administración de la derogada constitución Uruguay y el Gran Consejo Fascista del régimen italiano. El Consejo Supremo del proyecto brasileño, cumple una función principalmente técnica, de técnica gubernativa, de control del ejecutivo y de coordinación de poderes, pero sin la amplitud de facultades del Consejo Fascista y el Consejo de Administración Uruguayo, aunque excede en facultades al Consejo del Reich (46).

Se observa en esto, otro de los aspectos del constitucionalismo contemporáneo, la aspiración a que las funciones gubernamentales sean ajustadas a derecho y la política asesorada por la técnica.

En el Poder Judicial no se han introducido modificaciones fundamentales con respecto al régimen anterior, habiéndose limitado el anteproyecto a establecer una reglamentación con respecto a la promoción o designación de jueces, fijando las bases que aseguran una justicia independiente, suficientemente técnica y estable.

Podemos en síntesis expresar que el anteproyecto, marcaba para el Brasil un paso hacia adelante en la evolución de sus instituciones políticas y sociales, en el sentido de las más modernas tendencias del derecho constitucional. El federalismo centralizado, explicable por cuanto se pretendía corregir los males de un federalismo acentuado y los ataques contra ciertos principios democráticos, considerados por muchos como defectos del anteproyecto, son dos tendencias bien características del momento político actual, en el que parece esperarse mas labor eficiente de gobiernos centralizados, de poderes fuertes, y en que el contralor democrático de los poderes políticos ha sido substituído por re-

presentación de intereses y Consejos Técnicos (47). Sin perjuicio pues de su excesiva extensión y falta de concisión, el ante-proyecto brasileño era nomás una obra teórica importante (48), con la que se pretendían corregir muchos males de la democracia federal brasileña, introduciendo un profundo sentido nacionalista a todas las actividades, procurando desarrollar una amplia educación y cultura individual y cívica en el pueblo brasileño y el mejoramiento de las condiciones de las clases inferiores.

El ante proyecto sufrió profundas modificaciones en la Constituyente. Los ataques a la democracia y al federalismo brasileños que él contenía, fueron suprimidos en mucha parte o atenuados, eliminándose además, muchas innovaciones que se juzgaban inadaptables al ambiente político del Brasil.

En este sentido trabajó la Constituyente. Sus primeras sesiones, tumultuosas, ponían a la evidencia la necesidad de iniciar los trabajos trazando las directivas de acuerdo a las cuales se haría la construcción posterior, necesidad que no fué satisfecha. El ante-proyecto con innumerables enmiendas pasó a manos de una comisión de veintiseis miembros subdividida en grupos según materia (49), los que tuvieron por tarea coordinar los trabajos para la segunda y última votación.

Esta que se iniciara el 7 de mayo se realizó en un principio bajo la presión de un ambiente de tirantez política aparentemente desfavorable a la continuación en funcionamiento de la Constituyente. Se hablaba del establecimiento de una dictadura y de la clausura de la Asamblea, pero tranquilizados los ánimos por las declaraciones de los jefes de las fuerzas militares y del ministro de la Guerra, General Goes Monteiro, pudo la convención terminar las votaciones.

Es oportuno hacer notar una curiosa práctica establecida durante las discusiones y votaciones de la constituyente y es la intervención en éstas de los Ministros del Ejecutivo, quienes concurrieron a ellas para aclarar y llevar a veces el pensamiento de dicho poder, sobre las distintas cuestiones planteadas (50).

Terminadas las votaciones se designó una comisión encargada de redactar el proyecto, la que estuvo constituida por los señores Raúl Fernández, Homero Pires y Godofredo Vianna, la que llevó a término su tarea el 27 de Junio. El proyecto definitivamente

te enmendado, conforme en todo a los principios adoptados por la constituyente, fué aprobado el 9 de Julio y promulgado, en medio del mayor júbilo para el Brasil, que entraba así a la normalidad constitucional, el 16 de Julio de 1934.

(Continuará)

NOTAS

- (1) Rodrigo Octavio y Paulo D. Vianna. — Elementos de Direito Publico e Constitucional Brasileiro. — Pág. 327.
- (2) Lemos Britto. — A Nova Constituição Brasileira. — Pág. 6.
- (3) Octavio y Vianna, op. cit. se refieren, en Pág. 326, a la existencia del ideal de la independencia antes de 1822 y citan los movimientos de Tiradentes y de Felipe dos Santos, que terminaron con el sacrificio de la vida de ambos.
- (4) Catta Preta. — Organização política do Brasil. — Pág. 5.
- (5) Catta Preta. — Op. cit. Pág. 6.
- (6) Octavio y Vianna. — Op. cit. Pág. 330.
- (7) Octavio y Vianna. — Op. cit. Pág. 332. — Pueden verse allí las condiciones que el decreto exigía para ser Consejeros de Estado y la nómina de los primeros que ocuparon el cargo.
Octavio y Vianna Pág. 331 y Catta y Preta, Op. cit. 6 se refieren a las causas de la desinteligencia surgida entre la Constituyente y el Emperador. El decreto de disolución que precedió al de la designación de la comisión encargada de redactar el anteproyecto, acusa a la Asamblea de haber perjurado al solemne juramento de defender la integridad del imperio, su independencia y la dinastía.
- (8) Desde el punto de vista constitucional es importante este hecho. La Constitución, como lo eran la mayoría de las de la época, tenía el aspecto de una carta otorgada por el soberano, y no una constitución sancionada por el pueblo y promulgada por el emperador.
- (9) Octavio y Vianna. — Op. cit. Pág. 335 y 336.
- (10) José Carlos Rodríguez. — Constituição Política do Imperio do Brasil. — Pág. 16 y sigtes. — Arts. 13, 14, 35, 40 y 101 inc. 1° de la Constitución del Imperio.
- (11) Rodrigues. — Op. cit. Pág. 69. — Comentario al Art. 98 de la Constitución.
- (12) Rodrigues. — Op. cit. Art. 101, inc. 2°, 5°, 7° y 8°.
- (13) Rodrigues. — Op. cit. Art. 102 y sigtes.
- (14) Rodrigues. — Op. cit. Art. 151 y sigtes.
- (15) Ibid. Arts. 71 y sigtes.
- (16) Ibid. Art. 168.
- (17) Ibid. Art. 170.
- (18) Ibid. Art. 179 y sus incisos.
- (19) Ibid. Art. 179 inc. 35.
- (20) Catta y Preta. — Op. cit. pág. 7.
- (21) Octavio y Vianna. — Op. cit. Pág. 335.

- (22) Rodrigues. — Op. cit. — Pág. 165 y siguientes. El Acto Adicional creaba Asambleas legislativas en las provincias, las que seguían sin embargo, gobernadas por un Presidente nombrado por el Emperador. Estas Asambleas tenían facultades legislativas amplias, en cuanto a materias de interés netamente provincial. El Presidente de la Provincia tenía derecho de veto, pero la Asamblea podía insistir, salvo en materia de obras públicas, caminos y navegación, en cuyo caso siendo vetada, la ley debía pasar al gobierno y Asamblea General para que decidiera en definitiva. Resulta de esto un sistema híbrido de federalismo y centralismo, aunque con él se afirman ya las bases del régimen federal que adoptaría luego el Brasil.
- (23) Rodrigues. — Op. cit. Pág. 205 y sigtes. — Esta ley limitó las facultades establecidas en el Acto Adicional.
- (24) Op. cit. Pág. 338.
- (25) Op. cit. Pág. 339.
- (26) Lemos Brito. — Op. cit. Pág. 27.
- (27) Lemos Brito. — Op. cit. Pág. 29.
- (28) Lemos Brito. — Op. cit. Págs. 33 y sigtes.
- (29) Octavio y Vianná. — Op. cit. págs. 345 y sigtes. Parte del mensaje de 1924 puede leerse en Lemos Britto, op. cit., pág. 37.
- (30) Octavio y Vianna. — Op. cit., pág. 347.
- (31) Ibid, pág. 348. Los demas miembros de la comisión fueron los señores: Tavares Cavalcante, Getulio Vargas, Moreyra da Rocha, J. J. Bernardes Sobrinho, Juan Mangabeira, Plinio Marques, Solidonio Leite, Gilberto Amado, Manuel Duarte, Armando Burlamaqui, João Alves de Castro, Adolfo Konder, Juvenal Lamartine, Nicanor Nascimento, Antonio Colares Moreira, Montero de Sousa, Pedro Lopes, Luis Silveira, y Aníbal de Toledo.
- (32) H. Sobral Pinto. — *Crónica Política*. — Pág. 274.
- (33) Ibid, pág. 273.
- (34) Ibid, págs. 271 y sigtes.
- (35) Ibid, pág. 273.
- (36) Op. cit. pág. 30.
- (37) Puede verse el texto de este decreto en *Daresté - Les Constitutions Modernes*. — Tomo IV, pág. 50 y una síntesis de él en Lemos Britto. op. cit. pág. 42 y sigtes.
- (38) Lemos Britto, op. cit. pág. 46. — Figuran en dicha comisión juristas de la talla de Clovis Bevilaqua, Paulo Lacerda, Waldemar Ferreira, y Asis Brasil. Esta comisión fué subdividida en subcomisiones por materia.
- (39) La subcomisión de Legislación Electoral estaba constituida por Assis Brasil, João Chrisotomo da Rocha Cabral y Mario Pinto Serva.
- (40) V. C. M. — O ante-proyecto da constituição e seus vícios. Pág. 4 dica: El gobierno "entregó la elaboración de un anteproyecto de constitución a una numerosa asamblea en la que se veían todos los matices políticos y cuya composición arbitraria y empírica no presidió ningún criterio". Con el fin de evitar tales inconvenientes, se designó una subcomisión, constituida por miembros de la Comisión y que lo fueron: Afranio de Mello Franco, Ministro de Relaciones Exteriores, Oswaldo Aranha, Ministro de Hacienda, Carlos Maximiliano, General Goes Monteiro, João Mangabeira, Solano Carneiro da Cunha, José Américo, Ministro de Caminos Públicos, Castro Nunhes y Temístocles Cavalcanti. Retiráronse antes de la aprobación y firma del ante-proyecto Maximiliano y José Américo. La subcomisión redactó el ante-proyecto el cual fué terminado el día 6 de noviembre de 1933. — Ver Lemos Britto. Op. cit. págs. 54 y 55.

- (40 bis) Vicente Rao. — Un esboço de Constituição Federal. — Pág. 13 y sigtes. En este esboço el Profesor Rao, se muestra partidario de la elección del Presidente por las Cámaras Legislativas. Crea un poder Legislativo, constituído por dos Cámaras, la de Diputados y el Consejo Federal. La primera elegida por el pueblo y la segunda por las Asambleas Legislativas de los Estados. Las modificaciones que él introduce tienden a evitar los excesos del legislativo, la hipertrofia del ejecutivo y la ausencia de una representación efectiva y eficiente de los Estados, por intermedio de un órgano federal por excelencia, el Consejo Federal que tiene una triple función: a) colaborar con el Legislativo; b) controlar al Ejecutivo; c) representación federal a través de deberes taxativamente impuestos. Concibe una autonomía sujeta a limitarse, como lo es la capacidad en los individuos. Cree que debe someterse la enseñanza y la higiene a las direcciones que la Unión dicte.
- Su ante proyecto no ha sido terminado, no comprendiendo en la parte elaborada más que las disposiciones generales y la organización y facultades de los poderes.
- (41) Estudos Jurídicos e Sociaes. — “Movimento” 1ª. Conferencia Nacional de Juristas, Vol. 1, N° 1, pág. 135.
- (42) Los temas tratados pueden verse en loc. cit. pág. 136.
- (44) Lemos Britto, op. cit. pág. 64.
- (44 bis) Sobral Pinto. — Chronica politica. Pág. 287.
- (45) Enrique Diaz de Guíjarro. — El proyecto de reforma constitucional brasileña ante el Derecho moderno. Pág. 109.
- (46) Ibid, pág. 109.
- (47) La propia constitución sancionada contiene una serie de disposiciones creando consejos técnicos de asesoramiento de las funciones ministeriales y gubernativas. El Consejo de Economía Nacional de la nueva Constitución peruana tiene también un alcance similar.
- (48) Lemos Britto. — Op. cit. pág. 64. — El general Goes Monteiro dijo del ante-proyecto que “teóricamente era una obra notable, pero que temía que en su aplicación quedase más acá de nuestros deseos”. Loc. cit. pág. 65. El profesor Rao dice a su vez: “Juzgo que el ante-proyecto oficial fué recibido con injusticia, con espíritu preconcebido. Contiene mucha cosa inaceptable. Pero también presenta óptimas sugerencias. Respetando la estructura general de la constitución de 1891 y aceptando las innovaciones reputadas útiles que figuran en el ante-proyecto, haríamos obra duradera y de elevado alcance”. Rao, op. cit., pág. 13. Ambos opinan en forma idéntica a Britto, loc. cit.
- (49) Puede leerse el nombre de los que constituyeron la comisión de los veintiseis en Lemos Britto, op. cit. págs. 66 y 67. Esta comisión se subdividió según las materias de la constitución y luego se reconstituyó en “Comités” de tres miembros, reduciéndose así el número de las subcomisiones.
- (50) Lemos Britto. Op. cit. págs. 70 y 71.