

SUPREMACÍA DE PODER: ANTECEDENTES Y SINGULARIDADES DEL CONTROL POLÍTICO DE CONSTITUCIONALIDAD EN BRASIL

POWER SUPREMACY: HISTORY AND SINGULARITIES OF POLITICAL CONTROL OF CONSTITUTIONALITY IN BRAZIL

Mariangela de Lacerda¹

¿Qué sería de nosotros, estudiosos de la política, sin conceptos que complicasen la explicación de la realidad?²

Resumen: En el presente artículo la autora desentraña los orígenes del control político de constitucionalidad en los países occidentales, elucidando paralelamente la antigua y permanente disputa por el poder entre los ciudadanos.

Analiza así, el concepto de supremacía de poder en su énfasis directamente relacionada con el control político de constitucionalidad; y la evolución de los sistemas políticos por medio de la comparación del funcionamiento originario del parlamento inglés con la del parlamento francés.

Finalmente, aterriza en el continente americano para comparar el control político realizado en los Estados Unidos con aquel control realizado en Brasil, permitiendo a los lectores una percepción crítica sobre la detención del poder y la administración estatal.

Palabras clave: supremacía de poder, administración estatal, parlamento, control político, ciudadanía.

Abstract: In the present article the author unravels the origins of the political control of constitutionality in Western countries, elucidating at the same time the old but permanent power dispute between citizens.

Thus, she analyzes the concept of power supremacy in its emphasis directly related to the political control of constitutionality; and the evolution of political systems by comparing the original functioning of the English Parliament with that of the French Parliament.

Finally, it lands in the Americas to compare the political control carried out in the United States with that carried out in Brazil, allowing readers a critical perception about the detention of power and state administration.

Keywords: power supremacy, state administration, parliament, political control, citizenship.

Artículo recibido el 6/9/2022 – Aprobado para su publicación el 23/11/2022.

¹ Abogada. Doctora en Derecho por la Facultad de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia-España; Magister en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora-Argentina; Magister en Educación con especialización en docencia superior por la Universidad Interamericana de Panamá; Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad de Pisa-Italia. Especialista en Derechos Humanos y Control de Convencionalidad por la Universidad de Boloña-Italia. Posgraduada en Derecho Laboral por la Universidad Panamericana de Brasil, posgraduada en Derecho Tributario por la Universidad de la Amazonia-Brasil. Contacto por medio del correo electrónico: advomari@hotmail.com.

² GARSCHAGEN, B. 2015. Pare de acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado. Rio de Janeiro: Record, p. 69.

SUMARIO: I. A Modo de Introducción. II. La evolución del Parlamento Inglés. III. La creación del Parlamento norteamericano tras su divorcio con Inglaterra. III.1. El caso Marbury contra Madison. IV. El giro del Parlamento francés. V. Asimilación del principio de división de las funciones estatales. VI. Control de constitucionalidad – conceptos y tipología. VII. Antecedentes del control político en Brasil. VIII. La estructura político-administrativa del Estado brasileño. VIII.1. La organización de los tres poderes y sus funciones constitucionales. VIII.2. El Congreso Nacional y el control político por medio del proceso legislativo. VIII.3. Las Formas de participación ciudadana en el ordenamiento brasileño. IX. Conclusión. X. Referencias bibliográficas.

I. A modo de introducción

La famosa frase “El Estado soy yo”, atribuida al monarca francés Luis XIV (1638-1715) es la expresión más simbólica y didáctica del absolutismo monárquico, pues facilita sobremanera la comprensión de los conceptos de supremacía y democracia. Es evidente que el sistema de gobierno de Luis XIV, caracterizado por la concentración de todos los poderes en una única persona, le convierte lógicamente en el poder supremo. Pero, como se observará a continuación, la natural evolución de la sociedad exigió de los gobernantes monárquicos adherirse a los constantes cambios de paradigmas que les compelián a repartir su supremacía³ y compartirla con otras personas.

Inicialmente, la repartición funcional del ejercicio de poder, tal como justifica John Locke, permitió la separación de los poderes entre monarca y parlamento, otorgando ahora a este último el Poder Supremo.⁴ Dicho sistema de convivencia entre Legislativo y Ejecutivo, característico de la configuración política conservadora inglesa se mantuvo, y se ha propagado de tal forma que conquistó la admiración del político Charles, de Montesquieu, quien plantea implementarla en Francia, luego, lógicamente, de ajustarla a la cultura y tradición francesas.

Montesquieu, así como Locke, afirmaba que todo hombre que tiene poder es tentado a abusar de dicho poder, pero va más allá afirmando que el hombre que detiene el poder va hasta donde no ve límite, por ese motivo, propuso que <para que el hombre no abuse del poder, es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder limite el poder>⁵. La Revolución Francesa, con el terror instalado por Robespierre, y luego el golpe de Estado de Napoleón, quien rompió con todas las tradiciones, vendrían más adelante a ratificar las declaraciones pesimistas de Montesquieu sobre el carácter constitutivo del hombre. Para enfrentar el desorden generado por tanta inestabilidad, el Parlamento francés trató de imponerse, y reivindicar su supremacía ante los demás.

La fórmula de gobernanza delineada hasta el momento perduró en el mundo occidental hasta la Revolución norteamericana por su independencia, que conllevó a sus pioneros a configurar su propio modelo político-jurídico de administración del Estado. En la ocasión, sus primeros políticos trataron de intensificar, por medio del caso Marbury

³ Según la Real Academia Española el término supremacía significa superioridad jerárquica. Para efectos de la presente investigación, la expresión “supremacía de poder” se va a definir como la ideología que defiende la superioridad jerárquica de un poder sobre los demás.

⁴ LOCKE, J. Dois tratados sobre o governo. São Paulo, Martins Fontes, 2005, p. 514.

⁵ MONTESQUIEU, C. 1996. O Espírito das leis. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, p. 166.

contra Madison, el control de constitucionalidad judicial, concediendo a los jueces poder supremo fiscalizador.

No es nuevo el cuestionamiento sobre la supremacía de poder, pero nunca es demasiado reflexionar sobre quien, debería, en efecto, poseerlo. Estudiar los orígenes de la ciencia política y analizar los contextos históricos que llevaron a los diferentes países a adoptar distintos modelos de administración estatal pueden ayudar bastante en este proceso reflexivo.

II. La evolución del Parlamento inglés

El sistema feudal implementado por los normandos que invadieron Inglaterra en 1066 para consolidar la fuerza política de los propietarios de tierras, dio origen a la creación de un Consejo que evaluara las leyes establecidas por el rey Guillermo I. Con el paso del tiempo dicho Consejo fue desarrollando elaboradas técnicas de control del poder del monarca, de tal manera que en 1215, este mismo Consejo fue persuasivo suficiente para obligar al rey Juan Sin Tierra a firmar la Magna Charta que limitaba el poder, no solo del soberano sino de sus sucesores.

Posteriormente, tensiones de orden político-religiosa dieron origen a la guerra civil (1642-1648) que resultó en la ejecución del rey Carlos I y a la disolución de la monarquía. Bajo el comando de Cromwell⁶, el gobierno inglés funcionó como república, situación que duró hasta 1660. La monarquía fue restaurada y ocupó el trono Carlos II. Pero, Carlos II no produjo un heredero, y por eso, asumiría el trono en caso de su muerte, su hermano, Jaime. Y aquí empezó la Revolución Gloriosa.⁷

El parlamento, predominantemente protestante, consciente de que Jaime, el hermano de Carlos II, era católico declarado, y que por lo tanto, vendría a imponer su religión en el país, se adelantó a todos los hechos.⁸ La hija de Jaime, María II y Guillermo III de Orange, asumieron el poder en conjunto y ambos aprobaron el Bill of Rights de 1689, comprometiéndose, por ejemplo, a no suspender las leyes aprobadas por el Parlamento.

Por medio de esta introducción es posible concluir que el control político es una necesidad natural de la vida en sociedad. Lo que se controla no es la persona, sino el poder que se atribuye a un gobernante para evitar abusos. Jaime fue aceptado como monarca por el principio de nacimiento y su religión católica, en un país predominantemente protestante, fue aceptada. Sin embargo, cuando este quiso imponer su voluntad, imponiendo el catolicismo vía decreto, ya la sociedad de su tiempo había evolucionado de tal manera que su actitud autoritaria, haciendo prevalecer por ley su voluntad personal, no fue tolerada. La relación entre gobernante y gobernados había

⁶ El político Oliver Cromwell (1599-1658) es considerado el mayor defensor de la democracia en Inglaterra, razón por la cual fue nombrado por el Parlamento a gobernar Inglaterra, Escocia e Irlanda durante la vigencia de la República que ayudó a fundar.

⁷ BARROSO, L. R. 2020. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 42.

⁸ 1. El Parlamento inglés notificó a Carlos II de que Jaime, su hermano, debería ser excluido de la sucesión, razón por la cual Carlos disolvió el Parlamento. Tras la muerte de Carlos I, Jaime asume, es aceptado, y su religión es tolerada. Sin embargo, Jaime intenta imponer la religión católica en el país vía decreto, y ese fue su error político no tolerado. 2. Varios miembros del Parlamento invitaron al holandés Guillermo de Orange, yerno de Jaime, a pelear por la corona. Cuando Guillermo invadió Inglaterra con sus tropas, Jaime, aunque tenía mayor poder bélico, no tenía apoyo moral, pues su propia familia estaba en su contra. No le quedó otra alternativa más que huir para Francia, donde estuvo exiliado toda su vida.

llegado a un grado máximo de tolerancia, lo que demuestra que el desarrollo del modelo institucional inglés se fundó en bases tan profundas que pudo incluso prescindir de una Constitución escrita.⁹

III. La creación del parlamento norteamericano tras su divorcio con Inglaterra

La historia del Parlamento estadounidense se confunde con el inicio de la formación de los Estados Unidos de América como una nación independiente de Inglaterra. Los ingleses pioneros, tanto aquellos que buscaban prosperidad económica como aquellos que deseaban libertad religiosa, encontraron en América una motivación para construir un modelo distinto de administración del Estado. No obstante, antes de que se iniciaran los conflictos que culminaron con la Revolución Americana, las colonias inglesas disponían de relativa autonomía, pues a pesar de tener un gobernador designado por Londres, el Parlamento estadounidense estaba compuesto por ciudadanos locales elegidos democráticamente. Además, desde su instauración contaba con un poder judicial independiente.

Pese a lo anterior, la relación entre ingleses y estadounidenses empezó a deteriorarse debido al incremento de las imposiciones tributarias y de las restricciones de las actividades económicas, agravándose sobremanera tras eventos como el Stamp Act, de 1765¹⁰, la masacre de Boston, en 1770¹¹, y el Boston Tea Party, en 1773¹². El inconformismo con las arbitrariedades del gobierno inglés fue el impulso que culminó en la Revolución Americana y la subsecuente redacción de la Declaración de Independencia de las trece colonias, firmada por los miembros del Congreso el 4 de julio de 1776.¹³

No obstante, la guerra revolucionaria que se extendió hasta 1781 generó en los colonizadores una dualidad de pensamiento, que se tradujo en la disputa de poder entre federalistas y anti-federalistas. Los anti-federalistas pretendían mayor autonomía de los Estados y una mayor libertad de los individuos, mientras que los federalistas defendían la necesidad de mayor concentración de poderes en un gobierno central, cuya tesis predominó y dio origen a la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.¹⁴

⁹ SARLET, I. W. 2021. Curso de Direito Constitucional/ Luiz Guilherme Marinoni. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 1330.

¹⁰ En 1763 el gobierno inglés creó un “impuesto del sello”, que incidía sobre periódicos, documentos y varios otros ítems, bajo el fundamento de que las colonias deberían contribuir para su propia defensa. La reacción de las 13 colonias fue intensa, y su mayor argumento para desobedecer la ley inglesa se fundó en el hecho de que las colonias no tenían representación en el Parlamento inglés.

¹¹ En 1770, luego de haber revocado el impuesto del sello, el Parlamento inglés aprobó un nuevo impuesto, ahora sobre las importaciones de las colonias. La reacción de los estadounidenses fue general, pero en Boston la violencia de las manifestaciones populares resultó en el enfrentamiento entre civiles americanos y militares ingleses y en la muerte de cinco personas.

¹² En 1773, por medio del Tea Act, el gobierno inglés autorizó la distribución de su producción de té a la compañía de las Indias Occidentales. Dicho té, por ser más barato que el producido en América, causó perjuicios a los negocios locales, razón por la cual los estadounidenses tiraron parte de dicho producto al mar, en la bahía de Boston. Los ingleses enviaron tropas para restaurar el orden, y la evolución de los eventos llevó al primer confronto entre tropas inglesas y americanas.

¹³ BARROSO, L. R. 2020. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9 ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 46

¹⁴ XAVIER, C. E. 2020. História, Filosofia e Direito. Rio de Janeiro: Conecte HS Academy, p. 64.

Por consecuencia, la concentración del poder y la ausencia de derechos individuales caracterizan la Constitución del Presidente federalista George Washington, promulgada el 14 de mayo de 1787. Solo en 1791, por medio de enmiendas constitucionales (Bill of Rights) propuestas por parlamentarios anti-federalistas, los derechos individuales pasaron a integrar el texto constitucional.

III.1. El caso Marbury contra Madison

Un ejemplo clásico que merece destaque en todas las discusiones sobre disputas de poder es el caso norteamericano Marbury contra Madison. En la disputa de poder entre federalistas y anti-federalistas, la aprobación del Bill of Rights fue propagada como un triunfo de la oposición (anti-federalistas) contra el poder en situación (federalistas), exigiendo de esos últimos una respuesta, cuyo resultado se materializaría más tarde, por medio de una sentencia judicial proferida por el juez federalista John Marshall.

En marzo de 1801, a dos días de entregar el mando ejecutivo a su oponente Thomas Jefferson, el Presidente John Adams propuso y el Senado aprobó una nueva ley del Poder Judicial (Judiciary Act), cuyo texto cambiaba procedimientos legales, creaba tribunales en distintas autonomías del país y nombraba 42 jueces de paz para presidirlos, incluyendo a William Marbury. Sin embargo, debido al corto periodo de tiempo entre nombramiento y entrega de diplomas, Marbury no recibió su diploma durante el mandato de John Adams. Cuando Thomas Jefferson asumió la Presidencia nombró a James Madison como Secretario de Estado y le ordenó retener el diploma de Marbury. Ante dicha situación Marbury demanda a Madison por medio de un “writ of mandamus” propuesto en la Suprema Corte, tal como establecía la novísima ley del poder judicial.¹⁵

En 1803, en el ejercicio de sus funciones como presidente de la Suprema Corte, el juez John Marshall decidió dicho caso considerando dos aspectos: 1. Marbury efectivamente tenía un derecho que debería ser reparado, no obstante dicha reparación no sería obtenida por medio del procedimiento por este elegido; 2. El “writ of mandamus” no fue conocido por el Tribunal Constitucional, pues según la Constitución de los Estados Unidos la Suprema Corte solo podría conceder mandamus en jurisdicción de apelación, nunca originaria. En este contexto, Marshall argumentó que aunque la nueva ley del poder judicial hubiera otorgado competencia originaria a la Suprema Corte, el órgano no estaba autorizado a hacerlo, pues el Judiciary Act contrariaba la Constitución en este sentido. Así las cosas, y por medio de esta maniobra procesal, el juez estadounidense John Marshall abrió un precedente histórico de control de constitucionalidad de las leyes por el poder judicial, estableciendo su poder fiscalizador ante los poderes Ejecutivo y Legislativo.

IV. El giro del parlamento francés

El absolutismo monárquico, que se desarrollaba en Francia desde 1594, se afirmó sobre los señores feudales cuando el rey Henrique IV (1553-1610) se convirtió al catolicismo para que la mayoría de los franceses lo aceptaran, dando inicio a una fase de tolerancia religiosa en Francia. Durante el reinado de Luis XIII (1601-1643) el absolutismo se consolida, pero su expresión más emblemática encontró en la persona de Luis XIV

¹⁵ BARROSO, L. R. 2019. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 394.

(1638-1715) a quien se le confiere la frase “El Estado soy yo”. Su heredero Luis XV (1710-1774) fue contemporáneo del iluminismo y del inicio de superación de la teoría del derecho divino de los reyes.

En forma distinta de lo que había previsto Montesquieu¹⁶, el proceso de mejoramiento del sistema gubernamental en Francia no fue en nada armónico, ni estable. La Primera República francesa instalada por los revolucionarios de 1789 fracasó como modelo de gobernanza pues el gobierno de la Convención comandado por Robes Pierre se convirtió rápidamente en un periodo de terror. Ni siquiera la instalación del Directorio tras la condena de Pierre fue capaz de edificar un republicanismo moderado.¹⁷ La fragilidad política de dicho gobierno, conyugado al triunfo militar en las guerras fortaleció el ejército, incrementando el prestigio político de sus generales, incluyendo a Napoleón Bonaparte, quien se consagró como Emperador en 1799.

El tipo de Estado que se había inaugurado con la Revolución Francesa pasa a depender de la ley para regular cualquier dimensión de la vida comunitaria, incluyendo el ejercicio de los derechos naturales. Esa idea de Estado legislativo, inaugurada un siglo antes en Inglaterra e importada por los revolucionarios franceses, había abandonado la tradición jurídica de reglamentación de la vida en sociedad basada en el “Corpus Iuris Civilis” de Justiniano. El “nuevo” modelo jurídico fue interpretado por Napoleón como un método que perjudicaba la seguridad jurídica de los ciudadanos, por lo que propuso, en 1804, un Código Civil, que pretendía regular, de forma previa y abstracta, todos los aspectos de la vida en sociedad. Sin embargo, con la abdicación de Napoleón en 1814, la Revolución Francesa entraba en una especie de segunda fase, pues exigencias como soberanía popular, sufragio universal y libertad religiosa ya no consentían la existencia del absolutismo, la desigualdad entre los ciudadanos, o la intervención de la iglesia católica en la administración del Estado.

En consecuencia, la restauración de la monarquía por Luis XVIII (1755-1824) dio inicio a un nuevo periodo de inestabilidad política, que llevó al país a la instauración de la Segunda República, luego de una tercera República en 1875, que estuvo en vigor hasta la ocupación de Francia por los alemanes, en 1940. Con el fin de la Segunda Guerra mundial, la Constitución de 1946 instituye la Cuarta República, cuyo texto otorga al Parlamento el poder supremo, en perjuicio del Presidente. Por fin, el Parlamento había logrado retener para sí el poder absoluto. No obstante, la permanente inestabilidad de los gobiernos aliado a la crisis en Argelia (antigua colonia francesa) desencadenó en Francia un movimiento que resultó en la elaboración y aprobación de una nueva Constitución, la de 1958, que daba inicio a la quinta y actual República, cuyo texto a pesar de haber ampliado los poderes del Presidente, otorgó poco destaque al poder judicial.¹⁸

¹⁶ El francés Charles de Montesquieu (1689-1755), presentó una propuesta de transición de administración del país hacia una monarquía parlamentaria. Dicha transición debería ser lenta, estable y armónica. Su teoría se fundamenta en una forma inédita de ejercer el poder en Francia, donde la autoridad se distribuye por medios legales, para evitar eventuales abusos de quien gobierna. La separación de poderes que propone sugiere el monarca gobernando en armonía con el Parlamento.

¹⁷ Pese a la importancia simbólica de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, dicho documento, en la práctica, no tenía valor normativo. Las leyes elaboradas por el Parlamento prevalecieron hasta 1971, cuando bajo la vigencia de la Constitución de 1958, el Consejo Constitucional le reconoció valor jurídico supralegal.

¹⁸ Objeto de desconfianzas históricas, desde 1790 el juez francés está impedido de evaluar actos del Parlamento o del gobierno. Ejemplo de la desconfianza cultivada en Francia hacia el poder judiciales el artículo 10 de la Ley 16-24, de agosto de 1790, cuyo texto establecía que: “los tribunales no pueden tomar

V. Asimilación del principio de división de las funciones estatales

Para entender el principio de separación de poderes y la búsqueda de armonía entre ellos es importante establecer una diferencia básica entre Estado y gobierno. Estado es una institución creada para definir la soberanía y el conjunto de reglas de un territorio definido. Gobierno es el administrador del Estado. De ahí se establece la premisa de que la obediencia del ciudadano al gobierno y sus leyes tienen como contrapeso el respeto y el compromiso con sus derechos.

Montesquieu ya parecía haberse adelantado en el tiempo para prever que la justificación de la norma, así como su adecuación para la promoción del ejercicio de los derechos naturales, sería el fundamento central de garantía de la dignidad del individuo, y que para su ejercicio efectivo, todo gobierno, así como las instituciones creadas para hacer posible la administración del Estado, tendría que ser capaz de manejarse dentro de sus límites de competencia, bajo pena de incidir en abuso de poder.

Este pensamiento ya había sido defendido anteriormente por John Locke, quien justificó la Revolución Gloriosa argumentando que un gobierno no disfruta de poderes sin los correspondientes deberes y responsabilidades. En este sentido, Locke argumentó que el gobierno no se establece simplemente a través del pacto original, sino por medio de la confianza subsecuente que la gente deposita en su gobernante.¹⁹ En este sentido, se denota que la separación de los poderes – consistente en la división de las funciones estatales de administración, legislación y jurisdicción como técnica de limitación del poder – no fue invención de un único teórico, sino el resultado de la evolución constitucional, inglesa, norteamericana y francesa.

En Inglaterra, a partir de la promulgación del Bill of Rights de 1689, la autoridad del monarca fue dividida con el Parlamento en porciones iguales, forzando un compromiso de división de funciones entre ambos y reconociéndose la independencia de los jueces para la aplicación del common law contra la propia ley. En los Estados Unidos de América por medio del estudio del caso Marbury contra Madison fue posible observar como la disputa entre dos corrientes de pensamiento, es decir, como las diferencias ideológicas entre miembros del Ejecutivo y del Legislativo, facilitaron a los jueces sentirse autorizados a rechazar leyes incompatibles con la Constitución, y pasar a ejercer de manera directa poder fiscalizador. En Francia jamás se había admitido el control de constitucionalidad de las leyes, razón por la cual el modelo norteamericano estaba lejos de ser considerado una opción, inclusive en la Constitución de la quinta y actual República. Solamente en 2008, por medio de La Ley Constitucional 724, se admitió la fiscalización posterior de una ley por el poder judicial, siempre que en la tramitación de un proceso ante una jurisdicción se evidencie que una disposición legislativa afronta derechos y libertades que la Constitución garantiza. En ese caso, el

parte directa o indirectamente, en el ejercicio del poder legislativo, ni impedir o suspender la ejecución de los decretos del cuerpo legislativo, sancionados por el rey, bajo pena de abuso de autoridad”.

¹⁹ En su obra *II Tratado sobre el gobierno civil*, John Locke (1632-1704) apuntó hacia la necesidad de división del político para evitar abusos de autoridad. Locke defendió que convertir la voluntad del monarca en ley y darle validez únicamente con fundamento en su autoridad divina producía en los ciudadanos sentimientos de inseguridad. La solución para dicho cuestionamiento sería cambiar radicalmente la actitud de la comunidad respecto al gobernante, justificando el contrato social en el consentimiento y en la confianza.

juez está autorizado a provocar el Consejo Constitucional²⁰ para manifestación dentro de un plazo determinado.

VI. Control de constitucionalidad – Conceptos y tipología.

Antes de comprender el control de constitucionalidad es importante entender la corriente de pensamiento adoptada por el Ministro del Supremo Tribunal Federal brasileño Gilmar Mendes, quien sostiene que la Constitución no tiene pretensión de codificar, sino de regular las líneas esenciales de las situaciones que se presentan como relevantes y desprovistas de una definición.²¹ Dicho jurista aduce que el concepto contemporáneo de Constitución se ha consolidado en el pensamiento iusnaturalista propuesto por Konrad Hesse, quien la define como <el orden jurídico fundamental de la colectividad>²², lo que significa decir que el texto constitucional contiene las líneas básicas según las cuales se forma unidad política y establece directrices y límites al contenido de la legislación futura, a fin de que los derechos fundamentales de todos los miembros de la sociedad sean respetados.

Según Gilmar Mendes, reconocer la Constitución como norma jurídica fundamental es admitirla como punto de origen de todas las normas, es concederle el status de reglamento supremo de un país, pues su magnitud se justifica no por el hecho de establecer la estructura de organización del Estado y los fundamentos del orden jurídico de una comunidad, sino por que desempeña un rol primordial en la construcción de la estabilidad, de la racionalización del poder y de la garantía de la dignidad.²³

El control de constitucionalidad puede ser ejercido en distintos momentos y ser ejercido por distintos organismos del Estado. Además, el tipo de norma que será objeto de control (fiscalización) también puede variar. A efectos de la presente investigación, se adoptará la clasificación de control de constitucionalidad elaborada por Gilmar Mendes, quien lo fraccionó bajo tres contextos: 1. Con respecto al órgano responsable por analizar la constitucionalidad de las leyes, dicho control puede ser político, jurídico o administrativo; 2. Con respecto al momento de la fiscalización, esta se puede dar de manera previa (control preventivo) o a posteriori (represivo); 3. Con respecto al modo de control jurisdiccional, este es ejercido de manera incidental (control difuso-concreto) o de manera directa (control concentrado abstracto).²⁴

1. El control político de la constitucionalidad del proceso legislativo puede ser ejercido por cualquier órgano del poder legislativo. A título de ejemplo se puede mencionar la hipótesis de rechazo de un proyecto de ley porque una de las casas legislativas del

²⁰ Los artículos 56 a 63 de la Constitución francesa de 1958 prevén la competencia y composición del Consejo Constitucional, que está formado por miembros permanentes y provisionales. Los miembros permanentes son todos los ex Presidentes de la República, mientras que los provisionales son nueve ciudadanos nombrados para integrar el Consejo durante un periodo nunca mayor a nueve años. Tres de los miembros provisionales son nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado.

²¹ MENDES, G. F. 2021. Curso de Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, p. 285.

²² HESSE, K. 1998. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, p. 37.

²³ MENDES, G. F. 2021. Curso de Direito Constitucional. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 290.

²⁴ MENDES, G. F. 2021. Manual didático de direito constitucional. São Paulo: Saraiva Educação, p. 1233.

Congreso Nacional lo ha considerado inconstitucional. También hay dos momentos especialmente previstos para la realización del control político: a) por medio del informe de las Comisiones de Constitución y Justicia de cada una de las casas del Congreso, que deben manifestarse sobre la constitucionalidad y juridicidad del proyecto de ley; y b) por medio de la deliberación ejecutiva, puesto que el Presidente de la República puede vetar proyecto de ley, en el caso de que lo considere inconstitucional. El control político es la fiscalización realizada por órganos fuera del Poder Judicial, es decir, por el Legislativo o por el Ejecutivo. El control judicial es aquel realizado por organismo perteneciente a la estructura del Poder Judicial, como cuando el Supremo Tribunal Federal declara la inconstitucionalidad de una ley. En cuanto al control administrativo existe la posibilidad de que el Consejo Nacional de Justicia pueda dejar de aplicar una ley por considerarla inconstitucional.

2. Con respecto al momento en que la fiscalización es realizada, dicho control ocurre durante la tramitación del proyecto de ley o propuesta de enmienda constitucional, para evitar que una ley resulte inconstitucional. Este control previo es realizado en especial por los poderes Legislativo y Ejecutivo. El control represivo es ejercido sobre ley o enmienda constitucional ya promulgada, con el objeto de eliminarla del ordenamiento jurídico.

3. Con respecto al modo jurisdiccional de control de constitucionalidad Brasil adopta el sistema mixto, que congrega los dos sistemas de control, el de perfil difuso y el de perfil concentrado. El control difuso de constitucionalidad fue introducido en Brasil en 1891, junto con la inauguración de la República.²⁵ Por tanto, a todo Tribunal y a todo Juez se le autoriza a dejar de aplicar una ley, por considerarla incompatible con la Constitución. El control concentrado de constitucionalidad pasó a ser ejercido por los Tribunales brasileños en 1965, cuando el Legislador, por medio de la Enmienda Constitucional n° 16 de la Constitución de 1946 insertó en el texto constitucional la acción genérica de inconstitucionalidad, que podría ser impulsada por el Procurador-General de la República ante el Supremo Tribunal Federal.

VII. Antecedentes del control político en Brasil

Tras una serie de conflictos entre Portugal y España, que persistieron de 1640 hasta en 1668, el rey español Carlos II firmó con D. Afonso VI un tratado de paz, donde España reconocía la independencia de Portugal y de todos sus dominios coloniales, lo que incluía Brasil.²⁶ Sin embargo, en 1807, debido a un nuevo intento de invasión, ahora

²⁵ La importación del modelo estadounidense se debió al Presidente Deodoro da Fonseca (1827-1892), quien justificó su implantación como un perfeccionamiento del sistema de separación de poderes. Con pequeñas alteraciones, dicho tipo de control ha permanecido hasta la actualidad.

²⁶ Al final de la Unión Ibérica entre Portugal y España que perduró de 1580 a 1640, el duque de Bragança se convirtió en rey de Portugal, con el título de Don Juan IV de Portugal, quien gobernó hasta su muerte, en 1656, y fue sucedido por su hijo, D. Afonso VI. En la ocasión de la firma del tratado de paz con España D. Afonso VI fue representado por su hermano, D. Pedro II, quien había asumido la regencia de la corona, y más tarde ascendido a rey hasta 1706, cuando fue sucedido por su hijo, D. Juan V. Durante el reinado de D. Juan V, que se extendió hasta 1750, se descubrió y explotó oro y diamante en Brasil, razón por la cual más de seis mil portugueses migraban todos los años atraídos por la gran cantidad de minerales allí encontrados. El sucesor de D. Juan V, su hijo D. José I, daría continuidad a la política de explotación de sus colonias, situación que duró hasta 1777 cuando asume el poder su hija, D. María I.

franco-española, la reina portuguesa D. María I se vio obligada a mudarse a Brasil.²⁷ María I vivió en Brasil hasta su muerte (1816), dejando a su hijo, Don Juan VI, al mando de Brasil y Portugal.²⁸

Debido al continuo estado de guerra de Portugal con Francia y España, el parlamento portugués exigía el regreso de D. Juan VI a Portugal. Antes de volver a su país, Don Juan VI nombró a su hijo, Don Pedro I, como regente Brasil.²⁹ Al asumir el gobierno brasileño Don Pedro I promueve elecciones de los representantes de las Provincias de Brasil, a quienes se les otorgó el derecho de participar en las decisiones del Parlamento portugués, en Lisboa. Dicha medida, pese a todo, tendría poca aplicación práctica, pues la distancia física entre Portugal y Brasil y la creación de una asamblea con amplia mayoría portuguesa con propósitos recolonizadores incrementaron los conflictos políticos ya anteriormente existentes. En respuesta a dichos conflictos, el Parlamento portugués exigió que D. Pedro I también regresara a Portugal, pero él se manifestó formalmente diciendo: Me quedo.³⁰

En 1824 se promulga la primera Constitución de Brasil³¹ que inauguró un Estado libre e independiente establecido por la asociación política de todos los ciudadanos brasileños y que contaba con gobierno monárquico hereditario, constitucional y representativo. El principio conservador de los derechos de los ciudadanos estaría garantizado por medio de la división y armonía de los cuatro poderes políticos: 1. El poder legislativo (compuesto por el Senado y por los Diputados), 2. El poder moderador (función del Emperador), El poder Ejecutivo (Emperador y Ministros), y el poder judicial (en que los jueces son independientes). Un dato interesante que merece destaque es el artículo 179, Inciso XXX, de la Constitución de 1824, cuyo texto concede a todo ciudadano el derecho de presentar petición directamente al poder ejecutivo o al poder legislativo para exponer cualquier infracción a la Constitución.

Durante el periodo imperial de Brasil, a ejemplo de la disputa entre partidos políticos estadounidenses, el conflicto entre conservadores y liberales también fue una constante. En dicho periodo, los liberales lograron descentralizar la política por medio de la creación de poderes legislativos provinciales, por medio de la Reforma Constitucional de 12 de agosto de 1834. Sin embargo, todas aquellas discusiones ideológicas pierden sentido el 15 de noviembre de 1889, cuando fuerzas militares comandadas por Deodoro da Fonseca invitan a la familia imperial a dejar el país, disuelven el Congreso Nacional y proclaman la República de los Estados Unidos de Brasil.

²⁷ España, que históricamente tuvo una relación de alianza con Francia, se alió a Napoleón en el primero de los tres intentos de invasión francesa a Portugal. En todos, Portugal triunfó sobre sus enemigos debido al apoyo que recibía de Gran-Bretaña, su aliado histórico.

²⁸ En 1815, debido al fracaso de Napoleón en la batalla de Waterloo el reino de Gran-Bretaña pasa a predominar sobre los demás países, sin embargo, ha permanecido leal a Portugal, apoyándole en las subsecuentes guerras que este último tuvo que enfrentar ante Francia y España.

²⁹ SILVA NETO, C. P. 2003. A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, p. 24.

³⁰ El 3 de junio de 1822 D. Pedro I ordena vía decreto la convocatoria de una Asamblea General, Constituyente y Legislativa, conformada por los diputados de las provincias de Brasil. El 7 de septiembre de 1822 es declarada por D. Pedro I la independencia de Brasil.

³¹ Aunque D. Pedro I haya disuelto la Asamblea General Constituyente y nombrado un Consejo de Estado para redactar el proyecto de Constitución, el texto por él revisado fue enviado al Senado y a las Cámaras de las provincias para la aprobación de la "Constitución Política del Imperio de Brazil".

VIII. La estructura político-administrativa del estado brasileño

A pesar de todas las dificultades de implementación y de la manera forzosa que la originó, la instalación de la República en Brasil fue definitiva, así como el régimen político presidencialista. La elaboración de la Constitución republicana de 1891, que estuvo en vigor hasta 1934, tuvo inspiración en la Constitución norteamericana y consagraba el principio federalista y convertía las provincias en Estados, con sus propios gobiernos, sometidos al gobierno central, pero con amplia autonomía. El poder moderador excluido. Actualmente, el país funciona bajo las previsiones de su séptima Constitución, promulgada el 5 de octubre de 1988 durante el gobierno del Presidente José Sarney.³² El territorio brasileño, que dispone de 8.547.403 kilómetros cuadrados, está formado por la Unión, por sus 26 Estados y el Distrito Federal, en Brasilia.

VIII.1. La organización de los tres poderes y sus funciones constitucionales

La Constitución de la República Federativa de Brasil, de 1988, establece en su artículo 2º que: “Son poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. Los tres niveles de gobierno (Unión – Estado – Municipio) organizan sus propios poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con excepción del Municipio, que no cuenta con poder judicial.³³ El principio básico que define la división de funciones entre los distintos poderes del País es el de la predominancia del interés común. Por ese motivo, la Unión se encarga de materias de interés general, los Estados de materias de interés regional y los municipios de materias de interés local.

El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, constituido por la Cámara de Diputados y el Senado Federal. La Cámara de Diputados es elegida conforme el porcentaje de población de cada Estado, y en cualquier caso, ninguno contará con menos de ocho o más de setenta diputados.³⁴ El Senado Federal está formado por los representantes de los Estados, que elegirán a tres Senadores. El Distrito Federal también elige Diputados y Senadores. El Congreso Nacional resuelve definitivamente sobre tratados internacionales, autoriza al Presidente a celebrar la paz, a ausentarse del país, aprueba el Estado de defensa o estado de sitio, impide que el Poder Ejecutivo se exceda en su función de regular las conductas, aprecia los informes sobre la ejecución de los planes de gobierno, aprueba iniciativas del Ejecutivo respecto a actividades nucleares, autoriza referendo y convoca plebiscito, autoriza en tierras indígenas la explotación de riquezas minerales.

El Poder Ejecutivo Federal es ejercido por el Presidente de la República asistido por los Ministros de Estado. El Presidente ejerce la dirección superior de la administración federal, inicia proceso legislativo de su competencia, sanciona, promulga y hace publicar las leyes de competencia de la Unión, expide decretos, veta proyectos de ley, total o parcialmente, decreta el estado de defensa y el estado de sitio, decreta la

³² Además de la Constitución del Imperio (1824) y de la inauguración de la República (1891), Brasil ha sido gobernado bajo las determinaciones de la Constitución de la Segunda República (1934), del Estado Nuevo (1937), de la Constitución democrática (1946), de la Constitución que establecía el régimen militar (1967), y, por fin, de la Constitución ciudadana (1988).

³³ La Ley 6.448, de 11 de octubre de 1977, que dispone sobre la organización política y administrativa de los Municipios, establece en su artículo 16 que los órganos del Municipio son el Legislativo y el Ejecutivo.

³⁴ Sao Paulo, el Estado más poblado del País, tiene el número máximo de representantes: 70; Minas Gerais, el segundo en población, tiene 53 representantes; Rio de Janeiro tiene 46 representantes.

ejecución de intervención federal, ejerce el comando supremo de las fuerzas armadas, nombra los magistrados del Supremo Tribunal Federal, el Procurador General de la República, el presidente y los directores del Banco Central.

La elección del Presidente y Vice-Presidente, del Gobernador y Vice-Gobernador, de Prefeito y Vice-Prefeito, se realizan simultáneamente, en el primer domingo de octubre, cada cuatro años. El Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Prefeitos podrán candidatearse para reelección un único periodo subsecuente.

El Poder Judicial está compuesto por el Supremo Tribunal Federal, el Consejo Nacional de Justicia, el Superior Tribunal de Justicia, el Tribunal Superior del Trabajo, los Tribunales Regionales Federales y Jueces Federales, los Tribunales y Jueces del Trabajo, los Tribunales y Jueces Electorales, los Tribunales y Jueces Militares, los Tribunales y Jueces de los Estados y del Distrito Federal. Al Poder Judicial de cualquier esfera – Unión o Estado – le es garantizada autonomía administrativa y financiera. El Supremo Tribunal Federal está formado por 11 magistrados, que son nombrados por el Presidente de la República, después de su apreciación y aprobación por la mayoría absoluta del Senado, y que tienen como función primera proteger la Constitución Federal, es decir, diligenciar para que la voluntad del pueblo traducida en el texto constitucional sea respetada. En sus funciones de corte constitucional suprema, dicha institución procesa y juzga originariamente las acciones de inconstitucionalidad de las leyes, las acciones penales contra el Presidente de la República, los miembros del Congreso Nacional, sus propios magistrados, y el Procurador-General de la República, los conflictos entre Unión y Estados, los litigios entre Estado extranjero y la Unión, los conflictos de competencia entre el Superior Tribunal de Justicia y los demás tribunales.

VIII.2. El Congreso Nacional y el control político por medio del proceso legislativo

Conviene recordar en este apartado que el Estado brasileño es una federación, lo que significa decir que está formado por una pluralidad de entidades político-administrativas asociadas bajo el manto de un gobierno central. La Unión, esfera de gobierno federal, otorga funciones y apoya el desarrollo de las otras dos esferas: Estados y Municipios. Esas tres categorías autónomas de gobierno organizan sus propios poderes, sus límites y sus procedimientos de mutua fiscalización, todo conforme a las atribuciones que les confiere la Constitución Federal.

Las reglas generales sobre el proceso legislativo son válidas para todos los niveles federativos, sin embargo ellas fueron proyectadas, inicialmente, para regular el proceso legislativo de la Unión, que por ser bicameral, conlleva a distintos procedimientos realizados en las dos casas legislativas que constituyen el Congreso Nacional. Además de Constitución, los parlamentarios federales fundamentan sus actuaciones en tres tipos de reglamento interno: 1. El de la Cámara de los Diputados, que actualmente cuenta con 513 miembros, 2. del Senado Federal compuesto por 81 miembros, y 3. el Reglamento Común. Aunque los proyectos de leyes sometidos a la apreciación del Congreso Nacional dependen casi siempre del debate de las dos casas legislativas, estas actúan de forma independiente, siguiendo tan solo sus respectivos reglamentos. Ocasionalmente, Cámara y Senado trabajan en conjunto, como por ejemplo, promulgar enmiendas a la Constitución, discutir materia que haya sido vetada, o delegar poderes al Presidente de

la República para legislar, cuando todos obedecen a los comandos establecidos por el Reglamento Interno del Congreso Nacional.³⁵

El proceso legislativo ordinario empieza por medio de la propuesta de ley por aquel que tiene la facultad de hacerla, es decir, el detentor de la iniciativa. Como regla general, el “proyecto de ley”, expresión usada en los Reglamentos del Congreso, aprobado en una de las casas legislativas es enviado a la otra casa, firmado por su respectivo presidente. Durante dicho procedimiento el Poder Legislativo tiene la oportunidad de realizar el control político de constitucionalidad que le otorga el artículo 58 de la Constitución de 1988, encaminando el texto de la posible futura ley a la Comisión de Constitución y Justicia de la respectiva casa legislativa.

En caso de que la iniciativa de ley derive de la Cámara de los Diputados, la Comisión de Constitución y Justicia y de Ciudadanía tiene el deber de discutir y analizar aspectos constitucionales y de técnica legislativa de los proyectos de ley, enmiendas a la Constitución o sustitutos sujetos a la aprobación de la Cámara.³⁶ Pero si la iniciativa de ley deriva del Senado, será deber de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía estudiar y emitir informe sobre la constitucionalidad de las materias que le fueren sometidas por deliberación del plenario, por orden del Presidente o por consulta de cualquier Comisión.³⁷ Por tanto, los proyectos de ley son instruidos con un informe de su respectiva Comisión de Constitución y Justicia, y todos los documentos, votos y discursos que fueron realizados durante su tramitación. Terminada esta etapa del proceso legislativo, el expediente es enviado a la otra casa legislativa para que se empiece la fase de revisión.

El proyecto de ley que es aprobado por la casa revisora, es enviado para aprobación – o veto – del Presidente de la República. Esta es la oportunidad que tiene el jefe del Ejecutivo para ejercer el control político de constitucionalidad que le corresponde. En efecto, es su deber constitucional vetar texto de ley que considere inconstitucional, conforme establece el Artículo 66, párrafo 1º, de la Constitución de 1988.

En la hipótesis de que el Presidente decide vetar un proyecto de ley, total o parcialmente, inclusive con fundamento en eventual inconstitucionalidad, al Congreso Nacional se le incumbe valorar dicho veto, ocasión en que puede rechazar dicho veto, a través de votación de la mayoría absoluta de los diputados y senadores. En este caso, la opinión del Poder Legislativo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma prevalece sobre la opinión del Poder Ejecutivo, y el proyecto se convierte en ley.

Adicionalmente, el Congreso Nacional tiene facultad otorgada por el Artículo 49, V, de la Constitución Federal para atacar la validez de los actos normativos del Presidente de la República que excedan su poder reglamentario o que excedan los límites de delegación legislativa. En ambos casos, el Poder Legislativo debe fiscalizar al Jefe del Ejecutivo para garantizar la observancia del principio de la legalidad. No obstante, dicha facultad del Congreso se limita, por supuesto, a cuestionar y frenar la promulgación de

³⁵ Regimento comum do Congresso Nacional. 2017. Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970, alterada até o Ato da mesa nº de 2015, e legislação correlata. 3 ed. rev. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, Artículo 1º.

³⁶ Regimento interno da Câmara dos Deputados. 2021. Resolução nº 17, 1989. Brasília: Edições Câmara, Artículo 32, IV.

³⁷ Regimento interno do Senado Federal. 2019. Resolução nº 93, 1970 – 3 tiragem – Brasília: Senado Federal, Artículo 101.

la norma, puesto que al Legislativo le está prohibido, aunque bajo la forma de ley, invadir esfera de reserva administrativa del Poder Ejecutivo.

En el ejercicio de su poder constituyente derivado, el Congreso Nacional puede aún discordar de interpretación de la Constitución emitida por el Supremo Tribunal Federal a una norma constitucional, ocasión en que se le autoriza al Poder Legislativo a enmendar la Constitución para modificar interpretaciones establecidas por la Suprema Corte. Tal situación puede ser ejemplificada por medio de la promulgación de Enmienda Constitucional n° 58/2009, que ha fijado, dentro de límites mínimos y máximos la totalidad de Vereadores por Municipio.³⁸

En último término, y complementando las formas de control político precedentes conviene mencionar que en el sistema brasileño de control de constitucionalidad, sólo el Poder Judicial tiene respaldo constitucional para pronunciar la inconstitucionalidad de una ley en vigor con efecto retroactivo. Al Poder Legislativo se le faculta derogar la ley, pero dicho procedimiento jamás afectará la validez de los actos practicados bajo la vigencia de la norma revocada. Esto se debe al hecho de que el Poder Legislativo deroga leyes basado en juicio discrecional y de conveniencia y oportunidad, mientras que el Poder Judicial las anula, por vicio de inconstitucionalidad.

VIII.3. Las Formas de participación ciudadana en el ordenamiento brasileño

A pesar de la exhaustiva previsión que intenta abarcar el texto constitucional y los Reglamentos Internos del Congreso Nacional, la normativa brasileña, en efecto, es originada tanto por las decisiones de los poderes del País, como de modo socialmente difuso se va amoldando a las costumbres, los principios y los valores de cada generación. Consciente de que el sistema constitucional no puede ser completo, el legislador constituyente prestó a la Constitución brasileña la flexibilidad necesaria al continuo desarrollo de la sociedad. Por ese motivo, y para el buen desempeño del proceso legislativo, las dos casas legislativas del Congreso mantienen órganos e instancias políticas que se materializan por medio de las Mesas, Plenarios, Liderazgos, y en especial, por las Comisiones.

Las Comisiones atienden a un principio universal de organización parlamentaria, basado en la necesidad y conveniencia de la división del trabajo legislativo, en virtud del gran volumen de materias a ser analizadas. Además, por medio de las Comisiones los parlamentarios tienen la oportunidad de escuchar a los representantes de la sociedad civil, a las autoridades y a los especialistas en la materia objeto de apreciación. A partir de dichas diligencias, las conclusiones sobre el proyecto de ley en tramitación son determinantes para pronunciar su aprobación o rechazo. Actualmente, hay 25 Comisiones en la Cámara de Diputados y 15 en el Senado Federal.³⁹ La Comisión de

³⁸ El Artículo 29 de la Constitución de 1988 establecía en su redacción original solo tres franjas de límites mínimos y máximos de Vereadores de acuerdo con el número de habitantes, tales como: 1. 9 a 21 Vereadores para Municipios con hasta 1 millón de habitantes, 2. 33 a 41 Vereadores para Municipios de 1 millón hasta 5 millones de habitantes, y, 3. 42 a 55 Vereadores para Municipios con población superior a 5 millones de habitantes. Con la Enmienda Constitucional n° 58, de 23 de septiembre de 2009, el texto constitucional pasa a abarcar 24 franjas de límites mínimos y máximos de Vereadores para componer las Cámaras Municipales.

³⁹ Las Comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados abarcan las siguientes materias: 1. Agricultura, pecuaria y desarrollo rural, 2. Ciencia y tecnología, comunicación e informática, 3. Constitución, justicia y ciudadanía, 4. Cultura, 5. Defensa del consumidor, 6. Defensa de los derechos de la mujer, 7. Defensa de los derechos de la persona mayor, 8. Defensa de los derechos de la persona con

Legislación Participativa de la Cámara de los Diputados, además de recibir sugerencias de ley presentadas por asociaciones y órganos de clase, sindicatos y organizaciones civiles, elabora los correspondientes informes para exposición y discusión de dichas propuestas.⁴⁰

Durante el año de 2021, la Comisión de Legislación Participativa de la Cámara de los Diputados celebró 223 horas de audiencia pública y reuniones deliberativas en un total de 115 encuentros, donde se han discutido las solicitudes y sugerencias de la sociedad. Las materias discutidas estuvieron relacionadas con la protección de los pueblos indígenas, la salud, la situación de los trabajadores en Paí, entre otros.

De su parte, la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa del Senado Federal optó por ampliar sus funciones, pues además de acoger y discutir sugerencias de la sociedad civil, opina sobre materias de ley que tratan de garantía y promoción de los derechos humanos, derechos de la mujer, protección de la familia, protección e integración social de personas con discapacidad, minorías sociales o étnicas, derechos de los extranjeros y protección a la infancia y juventud.⁴¹ Las sugerencias legislativas que reciben informe favorable de la Comisión son transformadas en proposición legislativa de su autoría y encaminadas a la Mesa, para tramitación, después de que opinen las Comisiones competentes para el examen del mérito.

Para estimular y posibilitar una mayor participación de los ciudadanos en las actividades legislativas, el Senado Federal aprobó la Resolución n° 19, de 27 de noviembre de 2015 que reglamenta el Programa e-Ciudadanía. Dicho Programa ofrece a los ciudadanos, vía internet, manifestar sus “Ideas Legislativas”. Las ideas legislativas son expuestas al público en general durante 4 meses, para que puedan recibir apoyos (votos) de los demás ciudadanos; y en el caso de que la idea reciba 20.000 apoyos, la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa la convierte formalmente en Sugerencia Legislativa, dando inicio al trámite formal de las propuestas legislativas.

Una Idea legislativa que recibió más de 20.000 apoyos – fueron 253.804 apoyos – y que fue transformada en Sugerencia Legislativa es la propuesta para acabar con el auxilio vivienda de Diputados, Senadores y Jueces. Dicha Sugerencia fue analizada por la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa del Senado, que decidió transformarla en la Propuesta de Enmienda Constitucional n° 222 de 2019.⁴²

discapacidad, 9. Desarrollo económico, industria, comercio y servicios, 10. Desarrollo urbano, 11. Derechos humanos y minorías, 12. Educación, 13. Deporte, 14. Finanzas y tributación, 15. Fiscalización financiera y control, 16. Integración nacional, desarrollo regional y de la Amazonia, 17. Legislación participativa, 18. Medio ambiente y desarrollo sostenible, 19. Minas y energía, 20. Seguridad pública y combate al crimen organizado, 21. Seguridad social y familia, 22. Trabajo, administración y servicio público, 23. Turismo, 24. Aviación y transportes, 25. Relaciones exteriores y defensa nacional. Las Comisiones permanentes del Senado Federal abarcan las siguientes materias: 1. Asuntos económicos, 2. Asuntos sociales, 3. Constitución, justicia y ciudadanía, 4. Educación, cultura y deporte, 5. Medio ambiente, 6. Derechos humanos y legislación participativa, 7. Relaciones exteriores y defensa nacional, 8. Servicios de infraestructura, 9. Desarrollo regional y turismo, 10. Agricultura y reforma agraria, 11. Ciencia, tecnología, innovación, comunicación e informática, 12. Seguridad pública, 13. Senado del futuro, 14. Transparencia, gobernanza, fiscalización y de defensa del consumidor.

⁴⁰ Regimento interno da Câmara dos Deputados. 2021. Resolução n° 17, 1989. Brasília: Edições Câmara, Artículo 32, XII, letras a y b.

⁴¹ Regimento interno do Senado Federal. 2019. Resolução n° 93, 1970 – 3 tiragem – Brasília: Senado Federal, Artículo 102-E, Incisos I a VII y Par. Único, Inciso I a III.

⁴² Senado Federal. Recuperado del día 12 de febrero de 2022, de: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=80429>

IX. Conclusión

Tal y como quedó expuesto páginas atrás, la permanente disputa de poder entre aquellos organismos responsables por gobernar llevó a los científicos políticos como John Locke, a buscar soluciones prácticas para mejorar la convivencia entre los poderes. No obstante, la superficial recopilación de los hechos ha evidenciado que armonizarlos, como sugería Montesquieu, era quizás pretencioso. Por lo tanto, limitar el campo de actuación de cada poder, por medio de un documento escrito, al cual se le otorgaría virtualmente la supremacía tan disputada entre todos, sería más acertado. A partir de tal planteamiento, es decir, de otorgar a la Constitución el status de norma suprema, se solucionaba dos problemas: 1. Los Poderes del Estado pasaron a tener sus funciones valoradas, respetadas y garantizadas por medio del texto constitucional, pues la Constitución se ha convertido, analógicamente, en su contrato de trabajo, donde sus funciones y prerrogativas estaban taxativamente delineadas. Asimismo sus límites de actuación; y además, 2. El ciudadano pasó a confiar en su Estado, porque la Constitución pasaba a funcionar como contrato de compromiso del estado para con su gente. El supremo poder, la libertad de cada ciudadano a decidir su propia forma de convivencia, finalmente vuelve a las manos de quien siempre le perteneció: el pueblo.

Así las cosas, el recorrido trazado en el presente ensayo se justifica para afianzar la idea de que la democracia es el desenlace de una evolución de la sociedad, que despertó para la necesidad de elaboración e implementación de mecanismos capaces de limitar el poder de las autoridades estatales, y que, en consecuencia, garantizase el ejercicio de los derechos naturales de todos, tanto gobernantes como gobernados.

Reconociéndose la Constitución como norma fundamental de la sociedad, que además de definir la estructura de organización del Estado, los fundamentos del orden jurídico de su sociedad, y de garantía de los derechos, proporcionó un mejor esquema de racionalización de los poderes y de confianza del ciudadano hacia las instituciones, factores imprescindibles en la consolidación de la estabilidad de un país. Por ese motivo, si bien es cierto que los mecanismos de control de constitucionalidad suelen variar, ya que cada país adecúa el poder de fiscalización sobre los demás de conformidad con su propia tradición político-jurídica, el objetivo del control de constitucionalidad nunca varía: las normas, ya sea aquella emanada por el jefe del Ejecutivo, ya sea aquella elaborada por el Parlamento, están impedidas de ingresar en el ordenamiento jurídico si presentan vicio que provoque la violación de la integridad de la esencia del texto constitucional.

A estas alturas del análisis ya parece conveniente, por fin, presentar algunas consideraciones sobre el funcionamiento del control de constitucionalidad en Brasil.

El control de constitucionalidad brasileño puede ser clasificado tomándose en cuenta tres contextos: 1. Con respecto al órgano responsable por analizar la constitucionalidad de las leyes, dicho control puede ser político, jurídico o administrativo; 2. Con respecto al momento de la fiscalización, esta puede ser preventiva o represiva; 3. Con respecto al modo de control jurisdiccional, este puede ser ejercido por vía difusa o concentrada.

Respecto de la tercera clasificación, es importante recordar que en Brasil el sistema difuso (norteamericano) y el sistema concentrado (austriaco), conviven en el sistema jurídico desde 1965, cuando el legislador constituyente insertó en el ordenamiento la acción directa de inconstitucionalidad, dando capacidad al Supremo tribunal Federal para juzgarla originariamente. Respecto de la segunda clasificación, importa destacar que el control represivo, es decir, la fiscalización de ley ya existente con objeto de eliminarla del ordenamiento, es por norma ejercido por el poder judicial.

Excepcionalmente, dicho control puede ser preventivo, en el caso de que el legislador solicite ante el Supremo Tribunal Federal la interrupción de tramitación de proyecto de ley que presente vicio formal o violación a derechos fundamentales. Respecto de la primera clasificación, la que tipifica el control de constitucionalidad de acuerdo con el organismo que controla, se ha mencionado el administrativo, el judicial y el político, objeto principal del presente estudio.

El control político de constitucionalidad en Brasil se realiza durante el proceso de elaboración de las leyes, y puede ser ejercido tanto por el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo. Además, es un tipo de control que también puede, y debe, ser auto-ejercido, como es el caso del control que realizan las Comisiones de Constitución, Justicia y Ciudadanía de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal. También el veto a proyecto de ley propuesto por el jefe del Poder Ejecutivo, con fundamento en inconstitucionalidad de la proposición legislativa configura típico ejemplo de control de constitucionalidad político.

De esa manera, el proceso legislativo ordinario atiende únicamente las previsiones de la Constitución Federal, y será revisado por las respectivas Comisiones del Congreso Nacional, que remitirá la propuesta de ley al Presidente de la República para su aprobación o veto. En caso de veto, las dos casas del Congreso se reúnen para analizar los motivos que llevaron al jefe del Ejecutivo a vetarlo. En la hipótesis de que el Presidente no haya dado convincente fundamento a su decisión, su veto puede ser rechazado, a través de votación de la mayoría absoluta de los diputados y senadores, ocasión en que la opinión del Poder Legislativo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma prevalece sobre la opinión del Poder Ejecutivo, y el proyecto se convierte en ley.

Finalmente, parece justo destacar el relevante papel de las Comisiones de Legislación participativa del Senado y de la Cámara Federal, donde los legisladores tienen la oportunidad de acoger y de escuchar a la sociedad civil, sea justificando sus actuaciones por medio de las audiencias públicas que realiza regularmente, sea por medio de los canales de comunicación personal o vía online, para analizar las sugerencias legislativas provenientes de cualquier ciudadano. Todo ello para legitimar la hipótesis de que si alguien le hubiera dicho a Luís XIV que algo así sucedería en un futuro no tan distante, él seguramente no se lo creería. Pero la sociedad es así, cambia constantemente y cada vez más rápido. La democracia no acepta poder supremo; el Estado democrático y constitucional sólo acepta la supremacía del ciudadano.