

LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA*

DR. BRUNO MERK
Ministro del Interior del Estado de Baviera

SUMARIO

Introducción. 1. Ciudadano y Estado. 2. Control y justicia estatal. 3. Garantías para asegurar el ordenamiento constitucional: una democracia se defiende. 4. Organización de la democracia y la estabilidad interna. 5. La estructura federal: la división de poderes en el Estado federal. 6. Conclusiones.

INTRODUCCION

El sentido y la meta de todo asunto estatal es guardar y conservar el orden de la comunidad, teniendo presente la situación de cada ciudadano y tratando de proporcionar un bienestar social a costa de cualquier esfuerzo.

No conozco ningún país ni sistema alguno en el mundo que no establezca, como declaración de principio, alcanzar esta meta, tratando de hacer feliz y conforme al ser humano, mejorar su situación económica, sembrar la libertad y asegurar la paz. Pero contradiciendo estos ideales, hay disputas y tensiones en todos los países, lucha entre grupos rivales, actividades revolucionarias, y guerra entre los pueblos.

La causa de todo esto parece ser que no hay unidad de pensamiento en cuanto a los principios de convivencia humana, y a que hay fanáticos que no sólo están convencidos de la veracidad de sus ideas, sino que también tratan, por los medios más violentos, de obligar al prójimo a adherirse a su sistema. Intolerancia, fanatismo y nacionalismo son los rehenes de la humanidad, los que hasta hoy día en Europa, Asia y América amenazan la paz, quiebran la libertad humana y causan un daño inexplicable a familias y pueblos enteros.

*Texto de la conferencia dictada por el Dr. MERK, ministro del interior del Estado de Baviera (RFA) el día 20-8-1974 en el Salón de Honor de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Administrativas y Sociales de la Universidad de Chile.

Alemania en sus últimos 50 años ha pasado por cada una de estas etapas extremas, y ella misma ha sembrado la destrucción y la muerte sobre otros pueblos, por lo cual debe sufrir aun en su aspecto nacional y social; la segunda guerra mundial, provocó la división de nuestra patria. Alemania vive a diario la triste realidad de la dictadura comunista, y su trato inhumano que se demuestra con la muralla de Berlín, que parte en dos esa capital; no tiene nada que ver con humanidad, amistad, libertad y paz, ya que cruelmente han sido separados padres, niños, hermanos y parientes; no pueden ni siquiera visitarse y cuando llega a suceder esa excepción deben pagar por esa visita un precio muy elevado, como desgraciadamente en la actualidad sucede.

Creo que ha sido necesaria esta observación previa para poder así exponer en forma más comprensible el tema de la Constitución y su desarrollo actual.

Con respecto a la división de Alemania, se pensó en un principio que sería provisoria, pero finalmente fue consagrada en la ley fundamental, que este año (23-5-1971), cumplió sus 25 años. Este aniversario fue especialmente recordado por el entonces presidente Heinemann, expresando que esta ley fundamental ha servido para que la República Federal haya entrado en el círculo de las naciones, "que pudieron realizar en alto grado nuestro bienestar social". Con esto, claro está, no quiero asegurar de ninguna manera que nuestra Constitución sea la mejor que pueda haberse proyectado y la que pudiera recomendarse para ser imitada por otros países. Las relaciones históricas, sociales, sociológicas como también las políticas y las opiniones en general, son tan profundamente diversas que sería imposible imponer recetas. Solamente quiero aclarar bajo qué circunstancias y con qué normas hemos tratado, no sin éxito, de levantar una nación organizada, en su derecho libre y social.

Los padres de nuestra Constitución y todo el pueblo alemán aún tenían la impresión en la despedida de esta ley fundamental, de encontrarse bajo la arbitrariedad del nacionalismo y sus consecuencias. Su meta era crear y asegurar un orden público en donde todos pudieran vivir en paz, cualquiera que fuera su credo, raza o convicción política; libre del miedo al arbitraje gubernamental, libre de preocupaciones por su existencia socioeconómica, pudiendo participar abiertamente en la organización y cooperación en la vida democrática. Nosotros hemos formado con esta ley fundamental un cimiento firme para una

libre y justa democracia, cuyas bases principales me permito ahora exponer.

1. Ciudadano y Estado

El catálogo de los derechos humanos es fundamental, sobre todo recordando las dolorosas experiencias de años pasados.

Está claramente expresado que el Estado no debe convertirse en un poder arbitrario sino que siempre debe existir para el pueblo. *La dignidad humana es sagrada. Respetar y protegerla es deber del poder estatal.* Así comienza el artículo 1º de nuestra Constitución. Nuestra ley fundamental no se contenta sólo con esa declaración básica, sino que además la complementa con un catálogo de derechos fundamentales de la libertad personal y política; la justicia teórica y su ejercicio práctico deben estar íntimamente ligados. Esta verdad fundamental es siempre un rotundo y clarísimo no a todo tipo de totalitarismo y un evidente sí para todo lo relacionado con la libertad individual en una comunidad libre y para la pluralidad en la sociedad.

Los derechos de libertad en general como el derecho a la vida, seguridad física y moral, libertad personal, libertad de conciencia, inviolabilidad del hogar y de correspondencia, han creado como nunca antes en Alemania un ambiente de libertad. Al mismo tiempo, la ley fundamental ha permitido el progreso económico, asegurando los principios de propiedad y libre contratación, que son las bases del rendimiento individual. Estos principios se han conjugado con los de seguridad y justicia social, lo que ha traído la paz en nuestro país. En el plano de la cooperación política, se garantiza la libertad de opiniones y de prensa, la libertad de reunión y de asociación, la de formar partidos políticos, y de intervenir en el proceso político a través de elecciones libres y secretas.

2. Control y justicia estatal

Los creadores de nuestra Constitución sabían que no quedaba todo realizado con la formación de un catálogo de derechos personales y políticos por más completo que éste fuere. Hubieran sido sólo fórmulas bellas sino hubieran sido efectivamente protegidas por un bien constituido sistema legal. Todo aquel que cree encontrarse lesionado por el Estado, o lo que es más importante, por la fuerza pública, puede

reclamar ante jurisdicciones administrativas abiertas a todos los ciudadanos, con innumerables posibilidades de apelaciones. El sistema ha sido tan bien elaborado que puede hablarse de un gobierno perfecto para algunos, incluso, demasiado perfecto. Seguramente no hay nadie en nuestro país que pudiera encontrar discutible nuestra protección judicial. Prácticamente no hay actividad del Gobierno central o local, o de las instituciones comunales, que escape al control y supervisión de una judicatura independiente. Incluso la labor administrativa universitaria puede ser supervisada por un tribunal administrativo, control que no puede en ningún caso violar la libertad de enseñanza, inmiscuyéndose en los programas y labores docentes.

Todo ciudadano tiene la posibilidad, por medio de un recurso ante el Tribunal de la Constitución Federal, el principal tribunal en materias constitucionales, de reclamar por la violación de sus derechos fundamentales por medio de un acto legislativo, sentencia o acto de administración. De esa posibilidad no se hace uso en forma muy escasa.

3. *Garantías para asegurar el ordenamiento fundamental* *—una democracia se defiende—*

Ninguna Constitución puede pretender que sus normas sean adecuadas a todos los tiempos y a las múltiples y siempre cambiantes situaciones. Modificaciones y adaptaciones son por ello siempre necesarias y deben por lo tanto haber sido previstas. Nuestra carta fundamental no podía ser una excepción; pero lo que habría que evitar era una corrosión interna de la Constitución, una renuncia de los principios sustentadores.

Los padres de la Constitución tomaron por ello las decisiones esenciales: el reconocimiento del Estado de Derecho y del Estado Social, el catálogo de los derechos fundamentales y de las libertades, así como el principio democrático y federal, los declararon no susceptibles de reformas constitucionales.

En una consciente desviación de la posición neutral frente a los valores de la República de Weimar, no se conformaron con proclamar un ordenamiento libertario y democrático, sino que más bien exigieron la defensa decidida de estos valores ante cualquier agresión. Para ello hay una gradación de posibilidades:

a) Los partidos, que en su objetivo, o que por la conducta de sus

partidarios pretenden perjudicar o dejar de lado el orden fundamental libertario-democrático, o hagan peligrar la existencia de la República Federal Alemana, pueden ser prohibidos por el Tribunal Constitucional Federal, a petición de parte, por ser inconstitucionales. Contra cualquier agrupación cuyo objetivo o actividad se dirija contra el orden constitucional, puede haber una prohibición por parte del gobierno;

b) Aquel que hace mal uso de derechos fundamentales como de la libertad de prensa, del derecho de reunión o de la libertad de enseñanza, para luchar contra el orden democrático fundamental, y por lo tanto contra la libertad de sus conciudadanos, hace caducar estos derechos. La caducidad y su dimensión son igualmente dictaminadas sólo por el Tribunal Constitucional Federal a petición de parte, y

c) Una democracia libertaria debe también evitar que sus enemigos se enquisten en sus instituciones; debe impedir que los enemigos de la Constitución, por ejemplo infiltren el servicio público y corroan al Estado desde adentro. Debe, por lo tanto, ser aceptado en el servicio público sólo aquel que esté dispuesto a defender sin limitaciones el orden constitucional. Una duda fundada acerca de esa confianza deberá conducir al rechazo de una solicitud.

De los medios como prohibición a un partido, prohibición de asociación o caducidad de los derechos fundamentales se ha hecho uso pocas veces hasta ahora. Yo considero más convincente y más efectivo el que un partido contrario a la Constitución sea excluido de la vida política por los ciudadanos en las urnas, a que lo sea por una prohibición. Así, hasta ahora, en la práctica ningún partido extremista, a pesar de su actividad ha logrado una influencia apreciable. Se ha revivido en el último tiempo la discusión acerca del ingreso de extremistas al servicio público, cuyo rechazo, sobre todo por los comunistas, pero también por algunos sindicatos, se ha criticado como una prohibición de oficio ilícita. Existe el consenso entre todos los partidos democráticos, que los enemigos de la Constitución no pueden tener lugar en la administración pública. En lo que hay diferencias de opinión es en cuanto a qué indicios de oposición a la Constitución justifican un rechazo.

La libertad debe comprender también la libertad del que piensa de otra manera. El Estado de Derecho no impide a nadie expresar sus metas y valores políticos sea dentro o fuera de los partidos políticos.

Pero no puede estar obligado por tolerancia a aquellos que hacen mal uso del ámbito de las libertades del Ordenamiento Fundamental para invalidar dichos derechos y someter a los demás a su propio poder. El principio de la democracia defensiva proporciona al Estado de Derecho los medios para defender el orden fundamental. Este debe hacer uso de ellas para seguridad de la libertad contra las fuerzas extremas de cualquier orientación.

4. *Organización de la democracia y la estabilidad interna*

Unas de las tareas fundamentales de una Constitución es establecer un sistema de elecciones y de Gobierno, que asegure un Parlamento operante y un Gobierno funcional. Debo reconocer con satisfacción que también estas tareas fueron solucionadas por los autores de la Constitución: tenemos un Parlamento al que pertenecen alrededor de 500 representantes electos en las mismas elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas según el principio mejorado de la representación proporcional. Al mismo tiempo, se mantiene la particularidad de que los partidos que obtienen menos del 5% de la votación no pueden tener representación en el Parlamento. La posibilidad de que en una sociedad pluralista se produzca el gran peligro de la desintegración del Parlamento en un sinnúmero de pequeños grupos, que condujeron a la caída de la República de Weimar, queda así conjurada.

Desde 1961 están representados en el Parlamento Alemán sólo tres partidos democráticos: la democracia cristiana o unión social cristiana, el partido social demócrata y el partido democrático libre.

No menos importante que un Parlamento operante en una democracia parlamentaria es un Gobierno estable. También aquí los autores de la Constitución extrajeron experiencias de lo sucedido en la República de Weimar y crearon las normas técnicas para un gobierno estable, dentro de lo posible. Nuestro Parlamento tiene el derecho de elegir al Canciller y de destituirlo mediante un voto de desconfianza. Este voto de desconfianza en la Carta Fundamental está concebido constructivamente, de allí que el Parlamento puede pronunciarse acerca de su desconfianza sólo cuando el Canciller se ha puesto de acuerdo con la mayoría de los miembros acerca de la persona del sucesor. Esta disposición es conscientemente distinta de las disposiciones del voto de desconfianza durante la República de Weimar. Entonces

no era condición previa el acuerdo acerca de un sucesor para que fuera destituido el Canciller. Esto tenía como consecuencia que los gobiernos tenían corta vida y la formación de nuevos gobiernos era difícil y lenta. El voto de desconfianza constructivo asegura pues un gobierno con capacidad de acción. Esto también es válido para el caso raro de que el partido de gobierno y de oposición tengan iguales fuerzas y se produzca una situación de empate parlamentario como la producida en 1972 en la República Federal Alemana. Otra experiencia de la República de Weimar se incorporó a la formación del voto de desconfianza. Durante la República de Weimar el voto de desconfianza podía también producirse contra los Ministros individualmente, ahora está limitado sólo respecto del Canciller, cuya dimisión produce la de todo el gobierno federal. El frecuente cambio de Ministros fuera de la influencia del Canciller se evita en interés de la continuidad del gobierno.

5. La estructura federal. La división de poderes en el Estado Federal

Si hago un resumen de lo que he dicho hasta ahora, se puede establecer con satisfacción que los autores de la Constitución realizaron una buena labor. Establecieron un orden estatal que permite la capacidad de actuar del Ejecutivo y su elección y su rendibilidad y asegura las libertades de los ciudadanos. La renuncia a los elementos plebiscitarios fuertes, la posición fuerte y conductora del Canciller Federal y la coerción para la formación de mayorías parlamentarias claras se ha mostrado como correcta. Correcta ha sido también, en cuanto ha permitido solucionar las dificultades no esperadas y que no hicieran estallar nuestra Constitución.

Se acreditó también, para explicar el último de los principios fundamentales inmodificables de nuestra Constitución, la combinación del poder central de la confederación con la autonomía federal de los países en la vida práctica del todo.

Yo, represento, como Uds. saben, como Ministro del Interior, uno de los once estados federales o países, a saber el Estado Libre de Baviera, que tiene una población de 11 millones de habitantes, ocupando el segundo lugar entre los estados en cuanto a población, y el primer lugar en cuanto a territorio, con una superficie del 28,4% del Estado Federal. El ordenamiento federal tiene en Alemania una historia de 1.000 años. En esta tradición en el sentido de ordena-

miento federal se ha engranado la Constitución. El ordenamiento federal estatal significa separación de los poderes estatales en tres funciones estatales: administración, legislación, y administración de justicia entre confederación y Estados Federales. Para algunas esferas del poder del Estado están las autoridades de los Estados o Länder, su Parlamento y sus Tribunales: para otras, las autoridades federales, el Parlamento Federal, el Consejo Federal y los Tribunales Federales. Los Länder actúan a través del Consejo Federal, conjuntamente con el Parlamento Federal —la llamada segunda cámara—, en la dictación de las leyes y la administración del Estado Federal.

Para ello, los Länder están representados por miembros de sus gobiernos. El Consejo Federal tiene una responsabilidad política compartida en la formación de la voluntad general del Estado. Pero su voto puede ser sobrepasado por una mayoría calificada del Parlamento. Muchas leyes federales importantes, como por ejemplo leyes federales sobre impuestos, no tienen eficacia sin la aprobación del Consejo Federal.

Nuestra organización federal no ha estado libre de críticas. Naturalmente, exige la formación correspondiente de opiniones, procedimientos más largos y sobre todo de un sopesar el bienestar. De acuerdo a nuestras convicciones las ventajas del principio federal son: el seguro óptimo contra el abuso del poder estatal; la duplicidad del principio de los poderes y de la división de poderes; las posibilidades de control y dirección para el ciudadano; una competencia sana de evolución entre los países, que protege del anquilosamiento y permite la diferenciación necesaria. El federalismo satisface el deseo de correspondencia de responsabilidad democrática y la disposición al compromiso político en forma óptima.

Ya hace tiempo que la institución de carácter federal, el Consejo Federal, ha sido centro de expresiones críticas. Se le reprocha propiciar una política contra el gobierno federal y considerarse como una especie de antigobierno en oposición al gobierno federal. Punto de partida de estas recriminaciones es la circunstancia de que los países con liderazgo demócratacristiano o de unión social cristiana tienen una estrecha mayoría dentro del Consejo Federal y se encuentran en la oposición en el Parlamento.

Respecto a esto permítaseme expresar lo siguiente: ciertamente es más fácil para un gobierno federal imponer sus metas políticas si las mayorías en el Parlamento y en el Consejo Federal corresponden al

mismo partido o coalición de partidos, pero precisamente en una constelación en que no se produce esto, se demuestra la efectividad de un ordenamiento estatal federal. Obliga a las mayorías estrechas a un compromiso, sin el cual —al contrario de las dictaduras— no existiría una democracia parlamentaria. Impide que, con mayorías escasas, se implanten tendencias políticas a que fuertes y relevantes minorías políticas no están dispuestas. No sería útil tampoco el que al modificarse momentáneamente las estrechas mayorías hubiera una y otra vez correcciones de curso a decisiones tomadas en períodos legislativos anteriores.

6 Conclusiones

He tenido la oportunidad de exponerles las líneas fundamentales de nuestro Ordenamiento Constitucional. Estos principios sólidos, pero dotados de una flexibilidad prudente y la relación equilibrada entre la facultad de acción del gobierno y los derechos y libertades del ciudadano y de la correspondiente oposición, han dado a la República Federal Alemana un cuarto de siglo de seguridad jurídica, paz social y bienestar, lo que ninguna argumentación de lucha de clases puede modificar. Han creado un orden estatal que no tiene raíces ni tradicionales, ni carismáticas, ni ideológicas, sino que son legal-racionales, están ligadas a la seguridad legal de procedimiento de la decisión política. Visión y experiencia han conducido al consenso general, de que éste, nuestro ordenamiento estatal, permite resultados razonables y útiles para el ciudadano y para el estado, aunque en uno que otro caso el resultado respectivo no sea aprobado personalmente.

Esto nos da el convencimiento —y con ello termino mi argumentación— de que nuestra Constitución y sus principios fundamentales permitirán que las modificaciones futuras se den en condiciones de continuidad y perfeccionamiento de nuestro sistema político, en paz y libertad.