

EL CONSTITUCIONALISMO ALEMÁN EN LAS POSTRIMERIAS DEL SIGLO XX

Hans-Rudolf HORN

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La Constitución de Weimar-hermana de la Constitución de Querétaro.* 1. *Paralelas respecto a los orígenes.* 2. *Previsión social.* 3. *Derecho de trabajo.* 4. *Alcance y fin de la Constitución de Weimar.* III. *El régimen parlamentario en la República Federal de Alemania.* 1. *Algunas peculiaridades del parlamentarismo alemán.* 2. *La disolución del Parlamento federal.* 3. *El problema de las dietas.* 4. *Control parlamentario.* IV. *Cooperación democrática dentro del régimen constitucional.* 1. *División de poderes y reserva de la ley.* 2. *La participación en sufragios como cooperación democrática.* 3. *Miseria y esplendor del parlamentarismo moderno.* 4. *El sistema federativo y el Consejo federal.* V. *Desde el rechazo histórico a la constitucionalización de los partidos políticos.* 1. *El desprecio histórico frente a los partidos políticos.* 2. *La constitucionalización de los partidos políticos.* 3. *Advertencias breves sobre el sistema electoral.* VI. *Legitimación y límites de la justicia constitucional.* 1. *Alcance y orígenes de la justicia constitucional en Alemania.* 2. *Estructuras esenciales de la justicia constitucional alemana.* 3. *La revisión judicial de leyes.* 4. *El problema de la nulidad de leyes inconstitucionales.* 5. *La reserva judicial.* 6. *Funcionamiento y potencia del Tribunal Constitucional de la Federación.* 7. *El futuro de la justicia constitucional.*

I. INTRODUCCIÓN

En la *República Federal de Alemania* todavía surgen “*las sombras de Weimar*” en discusiones actuales acerca de rasgos dudosos de la vida política, aunque, entretanto, ha pasado más de medio siglo desde el ocaso de la República de Weimar.

En la parte central del imperio alemán, en la *República Alemana Democrática*, se dedica menos a tales pensamientos resignativos sobre el pasado, y suele subrayarse la novedad y singularidad del “*primer estado de trabajadores y campesinos*” en el territorio alemán. Solamente en tiempos más recientes se cultivan ciertos aspectos de la historia alemana, incluyendo hasta la tradición prusiana, antes difamada como mero dechado del militarismo, especialmente al preparar el aniversario 750 de la fundación de Berlín en el año 1987.

La República de Bonn se considera como sucesor del imperio alemán en todos aspectos, reconociendo así las obligaciones legales y morales del imperio alemán, primordialmente el deber de pagar compensaciones de muchos miles de millones de marcos por los crímenes indecibles cometidos a nombre de Alemania. La República Alemana Democrática sigue descuidando las hipotecas históricas y disimulando la continuidad del desarrollo nacional. Aunque, sin lugar a duda, nunca será posible despedirse de su historia como de una estancia provisional, cabe decir que tales actitudes también tienen ventajas obvias. En Alemania occidental, en cambio, están divulgadas tendencias opuestas en el sentido de que se concentre a las experiencias negativas del pasado de tal manera que, en algunos casos, parecen perderse de la vista las peculiaridades de la actualidad.

La *Ley fundamental de Bonn del año 1949*, siendo el fundamento reconocido de la vida política, contiene normas que se pueden explicar meramente por eventos de la época de Weimar. Hoy en día, casi 40 años después de la promulgación de la ley fundamental, a veces debe preguntarse si ciertas normas todavía siguen teniendo sentido. Las discusiones sobre las posibilidades constitucionales de disolver el Parlamento federal, realizadas en los años 1972 y 1982, constituyen un ejemplo significativo de que no se deberá sacrificar una solución razonable a consideraciones que tienen en el fondo exclusivamente carácter histórico. Es verdad que ningún Parlamento imperial alcanzó el fin de su periodo constitucional entre los años 1919 y 1933, y que las disoluciones del Parlamento por el presidente imperial, a propuesta del canciller imperial, finalmente llevaron consigo mayores aumentos de votos en favor del movimiento nacionalsocialista, que nunca disimuló su desprecio del parlamentarismo completo.

Cuando, sin embargo, existe una unanimidad sobre cierta necesidad política, se debe encontrar una solución constitucionalmente legítima para evitar que gobierno y Parlamento se apoyen en un remedio menos adecuado. Se trata de un problema del *régimen parlamentario* que merece reflexiones más detalladas en dicho contexto (véase *infra* III.2).

Investigaciones sobre el constitucionalismo en las postrimerías del siglo xx, no podrán descuidar las raíces históricas de la República Federal de Alemania. Tal ensayo no fue justificado tampoco bajo el punto de vista de que se ha nombrado a la Constitución de Weimar *la hermana de la Constitución de Querétaro* a cuyo homenaje sean dedicadas estas líneas. Pondremos de relieve algunas paralelas significativas adicionales entre nuestras dos constituciones. De esta manera, tendremos también la oportu-

tunidad de destacar elementos favorables de la Constitución de Weimar en el campo del desarrollo social que se aprecia también en México.

“Las sombras de Weimar”, que se refieren al fracaso del régimen de partidos, no tienen que desempeñar un papel crucial en el constitucionalismo alemán del futuro. Conviene contribuir a los esfuerzos necesarios para superar el escepticismo infundado que desemboca a veces en una actitud del catastrofismo. La falta de confianza en la democracia y en la razón y la voluntad general de los ciudadanos, constituye un peligro serio para la democracia misma, como también en la vida económica el anuncio de la quiebra de cierta empresa generalmente significa el desastre verdadero de ella. Sin subestimar las experiencias históricas, se debe partir de las conquistas de la República Federal de Alemania en los ámbitos de la estabilidad política, del aseguramiento social y de los procedimientos efectivos del Estado de derecho, entre los cuales merece atención especial la justicia constitucional. Serán precisos esfuerzos adicionales para conservar y fortalecer el sistema político y social contemporáneo, a pesar de sus deficiencias que tiene y siempre tendrá.

II. LA CONSTITUCIÓN DE WEIMAR-HERMANA DE LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO

1. *Paralelas respecto a los orígenes*

Cuando se comparan las constituciones de Querétaro y Weimar, llama la atención una serie de rasgos comunes, refiriéndose tanto a detalles de sus orígenes como a sus contenidos y sus funciones. La primera paralela se manifiesta en las denominaciones mismas de las dos constituciones. Las capitales de las dos naciones fueron afectadas por tantas perturbaciones revolucionarias, que los constituyentes fueron forzados a retirarse a las ciudades de la provincia cuyos nombres caracterizan las dos constituciones, aunque, desde luego, oficialmente no fueron nombradas de Querétaro y de Weimar, respectivamente.

La Constitución mexicana de 1917 es la obra de una asamblea constituyente que fue convocada por el *jefe victorioso de la revolución mexicana*, Venustiano Carranza; los diputados fueron elegidos en las partes de la República dominadas por él. En Alemania, los diputados de la *Asamblea Nacional* fueron elegidos de acuerdo con un decreto del *Consejo de los Mandatarios Populares*, que fue el gremio central de los Consejos de los Obreros y Soldados, fundados en la *revolución de noviembre de 1918*. El decreto sobre la elección de los diputados de la

Asamblea Nacional del 30 de noviembre de 1918 confirmó los principios ya vigentes para los sufragios del Parlamento imperial (*Reichstag*) que ya habían sido generales, iguales, inmediados y secretos. Simultáneamente, se introdujeron tres innovaciones esenciales: se disminuyó la edad para participar en elecciones de 25 a 20 años, se concedió la potestad electoral a las mujeres y se estableció el sistema proporcional puro. Todas estas innovaciones correspondían a los postulados tradicionales del *Partido Social-demócrata de Alemania (SPD)*; pero solamente la concesión de la potestad electoral a ciudadanos más jóvenes se comprobó favorable para él, mientras que las otras dos innovaciones, ciertamente, previnieron su mayoría absoluta, pues las mujeres prefirieron partidos conservadores, y el sistema proporcional posibilitó la representación de los extremistas de la izquierda y de la derecha tanto en la Asamblea Nacional como, después, en el Parlamento imperial. La mayoría de los socialistas rechazaron el sistema comunista según el modelo de la revolución soviética de octubre de 1917. Su minoría se sentía traicionada por los socialdemócratas que regresaron a la coalición con partidos burgueses, convenida ya en octubre de 1918 antes de la revolución. Se habló de la coalición grande de Weimar con el partido católico, el llamado Zentrum, y el partido liberal progresivo, que durante la guerra ya habían votado juntos para una paz de conciliación.

Al respecto, no hay semejanzas con México, en donde no existían organizaciones de partidos políticos con las cuales se hubiese podido colaborar. Ni siquiera los mismos revolucionarios victoriosos, antes de la fundación del Partido de Revolución por Calles, dispusieron de algo que se pudiera equiparar con el aparato de un partido político. Pero sí existe otra paralela importante en el sentido de que las dos constituciones no fueron aprobadas por un plebiscito. En México se ha criticado esta deficiencia de la Constitución bajo el punto de vista de que, propiamente, no se puede excusar la omisión de un referendo cuando se toma en serio el principio de la soberanía del pueblo. Por eso, Tena Ramírez habló de *una Constitución impuesta*.¹ También en la época de Weimar hubo voces que consideraron la Constitución imperial como impuesta, puesto que fue la consecuencia de la guerra perdida y del Contrato de Paz de Versalles, según esta opinión. En Alemania no se pensó en un plebiscito sobre la nueva Constitución. Llama la atención que hasta la monografía renombrada sobre la historia constitucional alema-

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 14ª ed., México, 1976 p. 81. Cfr., mi artículo "Legitimación y límites del Poder Ejecutivo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 37, 1980, pp. 61 y ss.

na, de Ernst Rudolf Huber, ni siquiera menciona la posibilidad de una aprobación popular del código constitucional.²

La votación final de la Asamblea Nacional, que aprobó el proyecto constitucional primordialmente elaborado por Hugo Preuss, con una mayoría de 62 por ciento, representó la resolución definitiva. Tampoco se requirieron las aprobaciones del Consejo de los Estados (después Consejo Imperial) ni de los gobiernos ni de los parlamentos de las entidades federativas, aunque la facultad exclusiva de la Asamblea Nacional —como órgano meramente unitario— no correspondía al principio federativo, que no fue abandonado. En los casos de la Federación de Alemania del Norte de 1867 y del imperio alemán de 1871, los estados, sus gobiernos y parlamentos habían cooperado esencialmente en la fundación del código constitucional.

De una manera semejante, la *ley fundamental* de 1949 fue adoptada por los parlamentos de las *entidades federativas*, excepto por el de Baviera. Los parlamentos estatales también habían enviado a los diputados para el Consejo Parlamentario que elaboró la Constitución provisional, tampoco aprobada por un referendo.

2. La *previsión social*

La palabra de la Constitución de Weimar como hermana de la Constitución de Querétaro, sin embargo, no se refiere a los aspectos últimamente mencionados, que significan más bien deficiencias, sino, en primer lugar, a las normas de *carácter social*. Los constituyentes de Weimar, así como los de Querétaro, se dieron cuenta de las tareas sociales indispensables del Estado moderno, que no se pueden limitar a la función de un guardián de la seguridad pública (*Nachtwächterstaat*), como correspondía a la teoría clásica del liberalismo. Ya desde la mitad del siglo XIX surgió la convicción de que el Estado puede proteger a la sociedad en contra de peligros serios solamente por la intervención social para garantizar la subsistencia y las necesidades de los ciudadanos.

² Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Tomo VI: Die Weimarer Reichsverfassung*, Stuttgart, 1981, que tampoco en su capítulo "Legalität und Legitimität der Verfassungsschöpfung" (legalidad y legitimidad de la creación de la Constitución) menciona la posibilidad de un referendo (pp. 14 y ss.). En el tomo V, que trata la *época entre 1914 y 1919*, el autor declara lapidariamente que la aprobación de la Asamblea Nacional fue la decisión definitiva y que no fueron necesarias las aprobaciones de las entidades federativas (Stuttgart, 1978, p. 1205). Cfr., por otro lado, Herzog, Roman, *Allgemeine Staatslehre*, Frankfurt, 1971, pp. 278 y ss., según el cual una Constitución sin el consentimiento popular, propiamente queda nada más que en un proyecto.

Una consecuencia esencial de estas ideas fue la introducción del *sistema de seguro social* por el imperio alemán, ya comenzada en el año 1883. La legislación social alemana en la posterioridad fue el modelo para muchos otros países, mientras que en la época anterior Francia había sido la vanguardia en este ámbito. El canciller imperial, von Bismarck, trató de superar de esta manera la influencia creciente del Partido Social-demócrata; pero fue en vano. A pesar de tales intenciones superficiales de la táctica política, no se puede poner en duda la importancia de la legislación social. La Constitución de Weimar, adoptando tales ideas, estableció en su artículo 161 que el imperio creará un sistema completo para conservar la salud y la capacidad de trabajar, proteger la maternidad y garantizar la previsión contra consecuencias económicas de edad, invalidez y las vicisitudes de la vida humana. El legislador ha cumplido estos mandatos constitucionales en la posterioridad. Los ramos del seguro social, que son los seguros de obreros de enfermedad, de accidentes, de invalidez y de edad, como también los seguros de los empleados (desde 1911) y el seguro del trabajo minero, fueron objeto de nuevas codificaciones detenidas, entre las cuales merece ser destacada la nueva Ordenanza Imperial de Seguro (*Reichsversicherungsordnung —RVO—*) del año 1924, que fue modificada y extendida repetidas veces; pero sigue teniendo vigencia en su núcleo hasta la actualidad. De ahí que se conservara su denominación tradicional, mientras se sustituía en todos los demás casos la palabra *Reich* (imperial) por *Bundes* (federal). En el mismo texto constitucional fue consagrada la cooperación esencial de los asegurados en gremios de autodeterminación. En los tiempos más recientes han empezado las regulaciones de los procedimientos en asuntos sociales por un Código Social (*Sozialgesetzbuch*).

3. Derecho de trabajo

Aún no existe en la República Federal de Alemania un código laboral, aunque la Constitución de Weimar ya había impuesto al imperio la obligación de crear un derecho de trabajo uniforme (artículo 157). Todavía en la actualidad siguen existiendo normas laborales y sociales que distinguen entre obreros, empleados y funcionarios, aunque se disminuyeron las diferencias en esencia, especialmente en los casos de enfermedad, de tal suerte que todos reciben su salario completo. Una de las obras más importantes del moderno Estado de derecho social, el derecho de trabajo, fue el resultado de esfuerzos comunes de la jurisdicción, de las ciencias jurídicas y de la administración, las cuales tomaron en cuenta

los postulados de las fuerzas de la sociedad, primordialmente de los sindicatos. La legislación, por lo general perfeccionada a un nivel muy alto, se limitó a atribuir regulaciones específicas de ciertos campos importantes del derecho laboral. Paulatinamente se había superado la idea liberal de que la relación entre el obrero y el empresario sería nada más que un contrato del derecho civil según el cual la mano de obra será tratada como una mera mercancía regular.

Originalmente se había pensado en consagrar constitucionalmente tanto la obligación de trabajar como el derecho a trabajo.³ La Asamblea Nacional de Weimar encontró un compromiso que fue expresado en el artículo 163 de la Constitución. Habló solamente de una obligación moral de actuar, destacando al mismo tiempo la libertad personal. Simultáneamente, fue establecido que se ha de dar la oportunidad de ganar su subsistencia por trabajo económico a cada alemán. En cuanto no se puede procurar una posibilidad de trabajo, la subsistencia necesaria será proveída como estaba asentado en el mismo artículo 163.

El *servicio de colocaciones* que durante la Primera Guerra Mundial fue concentrado en el llamado Oficio de Guerra, en el año 1920 fue encargado a un nuevo oficio central que cooperó con los servicios de colocaciones regionales para resolver los problemas del desempleo al fin de la guerra. En el año 1927, un código nuevo introdujo el sistema del seguro de desempleo, creando al mismo tiempo una administración propia imperial en asuntos laborales. El *Instituto Imperial para Colocación y Seguro de Desempleo* obtuvo el monopolio de la colocación en el año 1931. A pesar de numerosas modificaciones legales en el núcleo, siguen existiendo los mismos principios hasta la actualidad. Las funciones legales están encargadas al Instituto Federal de Trabajo, como se llama hoy en día, y sus autoridades estatales y locales.

Cuando el desempleado no sigue recibiendo prestaciones de dichas autoridades laborales después de los plazos legalmente fijados, tiene derecho a asistencia social (*Sozialhilfe*), según los principios desarrollados en la República de Weimar que entretanto fueron asentados en leyes específicas.

³ Según postulados socialistas alemanes tradicionales, correspondía al derecho a trabajo al deber de trabajar, apoyados también por pensadores liberales como Friedrich Naumann; *cfr.*, por ejemplo, Singer, R., *Das Recht auf Arbeit in geschichtlicher Darstellung*, 1895. El ministro imperial de Trabajo, Wissell (Partido Social-demócrata), en un discurso ante la Asamblea Nacional del 7 de marzo de 1919, destacó energicamente la idea de que la época nueva no solamente llevará consigo libertades, sino también deberes, encontrando resistencia primordialmente en su propio partido. Más detalles interesantes véanse con Huber, *loc. cit. supra*, tomo VI, pp. 1088 y ss.

Trágicamente, una de las conquistas sociales más importantes de la República de Weimar, el seguro de desempleo obligatorio, fue una de las muchas razones de su desastre, pues el instituto laboral, en su presupuesto para 1928/29, solamente se había proveído las prestaciones necesarias para 800 000 desempleados. Por el invierno severo y la crisis económica mundial que se iniciaba, el número de los desempleados alcanzó la cantidad de dos millones, que se aumentó en los años siguientes hasta seis millones. Al ensayar el saneamiento de las finanzas del seguro de desempleo, el canciller imperial Hermann Müller perdió su mayoría parlamentaria, apoyada en la gran coalición de Weimar. En la posterioridad no fue posible restablecer un gobierno parlamentario. De ahí que fue inevitable formar gabinetes presidenciales, que se apoyaron exclusivamente en la confianza del presidente imperial Paul von Hindenburg, antes generalísimo de la Primera Guerra Mundial, elegido por sufragios populares en 1925 y 1932. Fue éste quien nombró también a Hitler como canciller imperial, como ya había nombrado a otros jefes del gobierno que no habían encontrado una mayoría parlamentaria.

La Constitución de Weimar no sólo consagró la *libertad de coaliciones* en su artículo 159, sino también otorgó a los trabajadores y empleados el derecho de cooperar al establecer las condiciones de salarios y de trabajo en su artículo 165. Así, fue confirmado el desarrollo del *tratado colectivo de trabajo* que se iba realizando sin fundamento legal desde la mitad del siglo XIX. Ya había sido reconocido legalmente por la Ordenanza del Consejo de los Mandatarios Populares del 23 de diciembre de 1918. Las normas del contrato colectivo entre un sindicato y un empresario o una asociación de empresarios, que esencialmente tiene vigencia hasta la actualidad, favorece inmediata y obligatoriamente a todos los obreros del ámbito del contrato colectivo. Por acto estatal, los efectos de éste podrán ser extendidos también a aquellos que no son miembros del sindicato en cuestión.

El derecho a *huelga* no fue mencionado expresamente en el texto constitucional. Por eso en la época de Weimar hubo voces que negaron su índole constitucional. En verdad se trata de una parte de la libertad de coalición, consagrada en la Constitución.

La falta de regulaciones claras llevó consigo conflictos serios, por ejemplo, en la industria de acero, que no podían resolver ni el gobierno imperial ni el Tribunal Imperial de Trabajo, que se contradijeron en puntos esenciales. De esta manera, la República de Weimar otra vez perdió una gran parte de su prestigio.⁴

⁴ La sentencia del Tribunal Imperial de Trabajo del 22 de enero de 1929 signi-