

XL ANIVERSARIO DE LA LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Karl-Peter SOMMERMANN
Franz-B. MARRÉ
Hermann Josef BLANKE¹

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Principios estructurales de la ley fundamental*, 1. *La normatividad y consistencia de la Constitución*, 2. *Los principios estructurales materiales*, 3. *Principios estructurales de la organización estatal*, 4. *La "estadidad abierta"*; III. *Los derechos fundamentales y su protección*, 1. *Relevancia dentro del sistema de la LF*, 2. *El alcance de las disposiciones sobre derechos fundamentales*, 3. *Sistemática de las limitaciones*, 4. *Protección por los tribunales*; IV. *Estructuras de la organización estatal*, 1. *El principio de la doble separación de poderes*, 2. *El principio de la separación horizontal de poderes*, 3. *El principio de la separación vertical de poderes*; V. *Perspectivas*; VI. *Bibliografía. Apéndice.*

I. INTRODUCCIÓN

El 23 de mayo de 1989 se conmemoró el 40 aniversario de la promulgación de la ley fundamental para la República Federal de Alemania (LF). Con su entrada en vigor, al expirar el día de su promulgación, se llevó a cabo la fundación de la República Federal de Alemania y se reorganizó una parte geográfica de Alemania. Se trataba aquí de aquellas zonas que los tres aliados occidentales —Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia— habían ocupado después de la derrota y capitulación del *Reich* alemán (8 de mayo de 1945) al terminar la Segunda Guerra Mundial. Según la Declaración del 5 de junio de 1945 los aliados se hacían cargo del poder gubernamental (*supreme authority*) en Alemania.

En el primero de los llamados "Documentos de Frankfurt" del 1.7. 1948 los gobernadores militares habían autorizado a los jefes de gobierno de los entonces once *Länder* (territorios) de Alemania Occi-

¹ Agradecemos la valiosa cooperación en la traducción del presente texto a Ernesto Galván Villada y Christof Marré.

dental a convocar una Convención Constituyente para la redacción de una Constitución democrática y liberal de tipo federalista. La zona oriental, ocupada por la Unión Soviética, como consecuencia de la ruptura de la coalición de los vencedores en el año de 1947 siguió su propio camino: la primera Constitución de la República Democrática de Alemania (RDA), que significaba la decisión en favor de un socialismo del tipo soviético, también data del año 1949. Desde aquella fecha existen dos Estados en Alemania. En el presente trabajo se estudiará a la República Federal de Alemania que como Estado (sujeto del derecho internacional público) se autoconsidera como idéntica con el *Reich* alemán fundado en 1871, si bien solamente como “parcialmente idéntica” en cuanto a su extensión geográfica.² La antigua capital del *Reich*, Berlín, que en términos de derecho internacional todavía se encuentra bajo derecho de ocupación —el llamado *status* de las cuatro potencias— cumple aún cierta función de nexo entre los dos Estados alemanes. Desde el punto de vista constitucional, la República Federal considera a Berlín como uno de sus 11 *Länder*,³ mientras que la RDA reclama a la ciudad como su capital.⁴ Las potencias occidentales siguen ateniéndose al principio de derecho de ocupación (que debería regir para la ciudad entera), según el cual no está permitido que la antigua capital sea gobernada por la Federación. Una de las consecuencias es que las leyes federales no rigen automáticamente en Berlín (occidental), sino que deben ser incorporadas primero por la legislativa berlinesa.

La ley fundamental para la República Federal de Alemania fue elaborada por un Consejo Parlamentario que se reunía entonces en la ciudad de Bonn, que luego se convertiría en capital.⁵ La ley fundamental fue aprobada por las representaciones populares de los *Länder* y sancionada el 12.5.1949 por los gobernadores militares de las tres potencias occidentales. Estaba pensada como una constitución provisoria que perdería su vigencia con la recuperación de la unidad alemana y la aprobación de una constitución para una Alemania unida. Tal fue lo establecido expresamente en el artículo 146. El carácter

² Decisión de la Corte Constitucional Federal —CCF— del 31.7.1973 (Fallos de la Corte Constitucional Federal —*BVerfGE*— tomo 36, p. 1 <16>).

³ Cf. el Art. 23 inc. 1º LF y la decisión de la CCF del 21.5.1957 (*BVerfGE* 7, 1 <7 y ss>).

⁴ Así ya rezaba el Art. 2 inc. 2º de la Constitución de la RDA de 1949 como también los arts. 1º inc. 1º de las Constituciones siguientes de 1968 y 1974.

⁵ Los 65 miembros de aquel consejo que inició su labor el 1.9.1948 fueron elegidos por los parlamentos regionales, siendo su presidente K. *Adenauer*. Tenía ante sí un proyecto de Constitución elaborado por expertos (el llamado “Proyecto de Herrenchiemsee”).

provisional fue recalcado utilizando la denominación de “ley fundamental” en vez de “constitución” así como también por el hecho de que la ley fundamental no fuera plebiscitada por el pueblo. Pero después de cuarenta años de vigencia efectiva, políticamente indiscutida y firmemente cimentada en la conciencia popular, desde hace mucho ya no se puede hablar de algo simplemente provisional. Dentro de un futuro previsible la ley fundamental seguirá siendo la Constitución de la República Federal. El preámbulo de la LF obliga a todos los órganos estatales de la República Federal a aspirar hacia una reunificación de las dos Alemanias.⁶ No obstante en la actualidad esto último sólo es concebible bajo la remota posibilidad del pleno ejercicio de la autodeterminación del pueblo alemán.⁷

II. PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DE LA LEY FUNDAMENTAL

1. *La normatividad y consistencia de la Constitución*

La característica más importante de la ley fundamental sea tal vez su estricta normatividad. Las disposiciones materiales de la Constitución del *Reich* alemán de 1919 (la Constitución de Weimar) en gran parte se habían interpretado como meros lemas programáticos, lo cual había relativizado el valor de las garantías individuales. Los Constituyentes de la ley fundamental querían impedir tal situación en el futuro: los derechos fundamentales de la LF debían ser formulados inequívocamente como derechos subjetivos que comprometerían a todos los poderes estatales, pudiendo ser directamente reclamados ante los tribunales.

Las disposiciones claves de la LF al respecto son el artículo 1º, inciso 3º (“Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a título de derecho directamente aplicable”), y el artículo 19, inciso 4º (“Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir a la vía judicial”). Como instrumento esencial para asegurar la vigencia efectiva de las disposiciones de la ley fundamental —especialmente también para imponer los derechos fundamentales ante el Poder Legislativo— los constituyentes por lo demás previeron una justicia constitucional dotada de amplias competencias, tema que será tratado más adelante.

⁶ Decisión de la CCF del 17.8.1956 —sobre el partido comunista— y del 31.7.1973— sobre el “Acuerdo Básico” celebrado entre la República Federal y la RDA— (*BVerfGE* 5, 85 <127 y s.>; 36, 1 <17 y s.>).

⁷ Cf. también la decisión de la CCF del 21.10.1987 (*BVerfGE* 77, 137 <151>).

Para que una Constitución perdure en el tiempo, es preciso que no se pierda en detalles propios de las circunstancias del momento, sino que se mantenga abierta hacia el futuro. Por otro lado, con el avance técnico-social ha crecido el ámbito de las tareas estatales, lo que también debe reflejarse en una ampliación de los textos constitucionales. Con sus 146 (relativamente breves) artículos, la Ley Fundamental figura entre las Constituciones más breves del mundo —a diferencia de la mayoría de las Constituciones modernas, especialmente de los países latinoamericanos que constan en algunos casos de más del doble de artículos (por ejemplo, la Constitución de Uruguay de 1967, la del Perú de 1979 y la de Honduras de 1982).

Para que la LF no estuviera a merced de las mayorías que se puedan dar en determinado momento en el parlamento, se previó un procedimiento especial para su reforma en el artículo 79. Una ley que modifique la Constitución requiere una mayoría de dos tercios de los votos del parlamento (*Bundestag*) así como de la representación de los *Länder* (*Bundesrat*). Y, apartándose de la práctica en la República de Weimar, debe expresamente cambiar el texto mismo de la LF (de este modo no está permitido transgredir la Constitución a través de leyes ordinarias incluso cuando hayan sido sancionadas con una mayoría de dos tercios).

Una disposición novedosa al dictarse la LF fue la limitación material a las reformas constitucionales que prevé el artículo 79, inciso 3º: “Es inadmisable toda modificación de la Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en *Länder* o al principio de la cooperación de los *Länder* en la legislación o a los principios consignados en los artículos 1º y 20” (vale decir: respeto de la dignidad humana, el principio democrático, la separación de poderes y el sometimiento de la administración a la ley). Por cierto, los constituyentes no pudieron comprometer para siempre a futuros legisladores con esta “cláusula de eternidad”. Pero sí pudieron fijar los principios que constituyen la idiosincracia de la ley fundamental, así que sólo es posible modificar los puntos mencionados mediante una derogación total de la ley fundamental como constitución vigente de la República.

A pesar de su relativa rigidez, la ley fundamental ha sido reformada, desde 1949, en 35 ocasiones, la última en 1983. En algunos casos se trató de completar un texto en cierta medida fragmentario, en los otros hubo modificaciones de las reglas existentes. Entre las reformas más controvertidas cabe mencionar la creación de la *Bundeswehr* (fuerzas armadas para la defensa nacional) en 1956, así como en 1968

la incorporación de medidas especiales para situaciones de excepción. Ésta ha sido, hasta la fecha, la reforma constitucional más extensa. En cuanto a las disposiciones introducidas entonces debe subrayarse que incluso en el caso de un ataque desde el exterior *no* está prevista una limitación del Poder Judicial ni una suspensión generalizada de los derechos fundamentales. Únicamente existen aisladas competencias adicionales de intervención. Para situaciones de conmoción interior la LF no prevé ningún tipo de facultades adicionales. Los constituyentes tenían todavía vivo ante sus ojos el triste antecedente del abuso de las cláusulas de excepción por parte de los nacionalsocialistas después de su toma del poder en el año de 1933.

En cuanto a futuras reformas de la Constitución, la creciente conciencia ecológica de la población y de los partidos políticos a mediano plazo hace prever la incorporación de la "protección del medio ambiente" como fin del Estado. Desde hace varios años se está discutiendo la inserción de tal novedoso principio constitucional.

2. Los principios estructurales materiales

Dos principios básicos marcan el ordenamiento constitucional material: el principio del Estado de derecho (*Rechtsstaat*) y el del Estado social (*Sozialstaat*). Si bien existe cierta divergencia entre los dos principios, éstos de ninguna manera conforman una antinomia. Tanto las exigencias del Estado de derecho como las del Estado social pueden ser ligadas para formar el "Estado social de derecho" en conformidad con la fórmula del artículo 28, inciso 1º: un Estado intervencionista, que vela por el equilibrio social, limitado por garantías liberales; un Estado, en el cual las garantías sociales en última instancia están destinadas a asegurar la dignidad humana y a crear las condiciones materiales para el ejercicio más amplio posible de la libertad individual.

a) El Estado de derecho

El concepto del Estado de derecho es una "invención" del primitivo constitucionalismo alemán. Después de que I. Kant en 1793 había elaborado algunos criterios para el Estado de derecho,⁸ si bien sin utilizar aquella palabra, fue Robert von Mohl quien en 1829 introdujo el concepto del Estado de derecho a la doctrina de derecho constitucional.

⁸ En su escrito "Über den Gemeinspruch: das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis", *Akademie-Ausgabe*, t. 8, pp. 273 y ss.

El contenido clásico del Estado de derecho de cuño liberalista fue definido por F. J. Stahl.⁹ Las funciones del Estado debían limitarse a garantizar la libertad y seguridad del individuo y de la propiedad. Además, desde el comienzo se consideraban como requisitos esenciales del Estado de derecho la separación de poderes (incluyendo la protección por tribunales independientes) y el imperio de la ley. Desde entonces la doctrina del Estado de derecho fue constantemente perfeccionada y ha sido adoptada por numerosos países, incluso de América Latina.¹⁰

Actualmente, la doctrina alemana cuenta como elementos irrenunciables del Estado de Derecho:¹¹ la existencia de una constitución, el respeto a la dignidad humana, la garantía de derechos fundamentales que aseguren la libertad y la igualdad jurídica, la separación de poderes, la legalidad de la administración (primacía de la ley y reserva de ley), protección eficaz por los tribunales, responsabilidad del Estado por actos oficiales ilegales (sistema de indemnización), seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad.¹² Es decir que el concepto del Estado de derecho comprende tanto elementos materiales como formales.

La ley fundamental desarrolla los elementos más importantes del principio del Estado de derecho. Así, para nombrar algunos ejemplos, el artículo 20 establece los principios de la separación de poderes y del sometimiento de la administración a la ley; el catálogo de los derechos fundamentales protege la libertad, el artículo 19, inciso 4º, garantiza una protección judicial eficaz y sin excepciones y el artículo 97 fija la independencia de los tribunales. Pero también hay algunos elementos del principio de Estado de derecho que no fueron establecidos concretamente en la Constitución (p.ej. el imperativo de la confianza legítima¹³ o el principio de la presunción de inocencia)¹⁴ sino

⁹ *Die Philosophie des Rechts* 3a. ed., Tübingen, 1856, t. 2º, parte 2a., especialmente pp. 137 y s.

¹⁰ Cf. p.ej. Vanossi, J. R. A. *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, 1982.

¹¹ Cf. p.ej. Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* 2a. ed., München, 1984, t. I, § 20 III 4 b y § 20 IV; R. Herzog en Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, *Grundgesetz, Kommentar*, t. 2º, art. 20, sección VII (1980), núms. 21 y ss.

¹² Stern (nota 11, *supra*), p. 781, hace la siguiente síntesis: "El Estado de derecho significa que el ejercicio de poder estatal sólo es lícito sobre el fundamento de la Constitución y de leyes que formal y materialmente son constitucionales, con el fin de garantizar la dignidad humana, la libertad, la justicia y la seguridad jurídica".

¹³ Cf. para la deducción de este principio del de Estado de Derecho —aspecto: seguridad jurídica— las decisiones de la CCF del 19.12.1961 (*BVerfGE* 113, 261 <271>) y del 26.2.1969 (*BVerfGE* 25, 269 <290>).

¹⁴ Cf. para su deducción del principio de Estado de Derecho las decisiones de la

que sólo pueden deducirse del concepto del Estado de derecho. Por lo tanto, éste como principio general de la Constitución de ninguna manera ha caído en desuso en cuanto a su importancia normativa.

b) Estado social

El fin del Estado en lo social también está consagrado en los artículos 20, inciso 1º, y 28, inciso 2º, aunque en ambos casos solamente por el adjetivo "social". A diferencia del principio de Estado de derecho, el principio de Estado social —si se prescinde de algunos puntos aislados— no ha experimentado ningún desarrollo concreto en la LF. No obstante, la cláusula del Estado social al igual que la del Estado de derecho conforman derecho de vigencia inmediata al cual están sujetos todos los poderes estatales, aunque depende en alto grado de una concreción¹⁵ a la cual en primera instancia está llamado el Poder Legislativo. Entre las "obligaciones naturales del Estado social" figura la asistencia a los necesitados. Por lo demás el concepto del Estado social adquiere importancia considerable como principio obligatorio de interpretación legal. Esto no sólo determina el enfoque del derecho ordinario, sino que en última instancia también influye en la interpretación de los derechos fundamentales.

3. Principios estructurales de la organización estatal

Al igual que los dos principios materiales que se acaban de explicar, los siguientes de índole organizativa están cimentados en el artículo 20 y así, conforme al artículo 79, inciso 3º, son inaccesibles a cualquier reforma constitucional.

a) República

La propagación de la República contenida en la denominación "república federal" del artículo 20, inciso 1º, formulada explícitamente en el artículo 28, inciso 1º, significa una prohibición de la monarquía. En 1949 este principio constitucional ya no tuvo la actualidad que tenía en la Constitución de Weimar de 1919. Aquella ya en su primer párrafo ("El *Reich* alemán es una república") concretaba la transición

CCF del 15.12.1965 (*BVerfGE* 19, 342 <347>) y del 26.3.1987 (*BVerfGE* 74, 358 <370>).

¹⁵ Cf. la decisión de la CCF del 17.8.1956 (nota 6, supra), p. 198.

de la monarquía a la república efectuada poco antes al terminar la Primera Guerra Mundial.

b) Democracia parlamentaria y “Estado de partidos”

La democracia como forma de Estado y de gobierno está formulada en los incisos 1º y 2º del artículo 20. El inciso 2º (“Todo poder público emana del pueblo”) se funda en el principio de la soberanía del pueblo, según el cual toda autoridad pública directa o indirectamente debe derivar su legitimación de la voluntad pública (requisito de una cadena ininterrumpida de legitimación democrática).¹⁶ Como resulta de los artículos 20, inciso 2º, y 38, inciso 1º, el constituyente se decidió por una democracia indirecta o representativa. El órgano representativo del pueblo a nivel federativo es el *Bundestag*. Como además el presidente federal no es elegido por el pueblo, la República Federal presenta un sistema de gobierno parlamentario por excelencia. Los constituyentes con el artículo 20, así como con el 38, que cimentan el libre mandato (a diferencia del mandato imperativo), se apartaron claramente de las llamadas democracias populares de los países socialistas incluyendo la RDA.

Una innovación constitucional importante del año 1949 fue el elevamiento de los partidos políticos al rango de “instituciones constitucionales”¹⁷ que participan en la formación de la voluntad popular.¹⁸ Ya que los partidos políticos, en el artículo 21, inciso 1º, están reconocidos como instrumentos constitucionalmente necesarios para la formación de la voluntad política, como piezas intermedias entre el individuo y el Estado, se puede hablar de una “democracia de partidos”. El artículo 21, inciso 2º, toma en cuenta la posición extraordinaria de los partidos otorgándoles el llamado “privilegio de los partidos políticos”: solamente pueden ser prohibidos por decisión de la Corte Constitucional Federal (en lo sucesivo CCF).¹⁹

¹⁶ Cf. al respecto Böckenförde, E.-W., en: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg, 1987, t. I, § 22, núms. 11 y ss.

¹⁷ Decisión de la CCF del 19.7.66 —financiamiento de los partidos políticos— (*BVerfGE*, 20, 56 <102>).

¹⁸ Actualmente están representados en el Parlamento Federal 5 partidos: la Unión Democrática Cristiana (CDU, su partido hermano bávaro, la Unión Social-Cristiana (CSU), el Partido Liberal Demócrata (FDP), el Partido Socialdemócrata de Alemania (SDP) y los Verdes o ecologistas. Desde 1982, CDU, CSU y FDP forman una coalición gubernamental que dispone de la mayoría de los votos en el Parlamento.

¹⁹ En la historia de la República Federal solamente en dos ocasiones ha sido empleado el procedimiento de prohibición de un partido político, ambas en los años 50.

A pesar de que su papel preponderante en la formación de la opinión pública cuenta con amplio reconocimiento, la CCF declaró inconstitucional el financiamiento *permanente* con fondos estatales.²⁰ Según el tribunal, el artículo 21 no ha cambiado la estructura convencional de los partidos como grupos que compiten y actúan por su propio esfuerzo: de principio, la formación de la opinión y voluntad del pueblo para con los órganos estatales debe quedar abierta y estar libre de influencia estatal. Sin embargo, no fue objetado por la CCF el reembolso de los costos necesarios de una campaña electoral adecuada, siempre y cuando sea observando el principio de la igualdad de oportunidades.²¹

Existe controversia sobre la constitucionalidad de la llamada “barra del 5 por ciento”. Se trata de una disposición de la ley electoral, según la cual un partido necesita reunir al menos el cinco por ciento del total de los votos para que sus candidatos sean considerados en la repartición de bancas parlamentarias en el *Bundestag*. Hasta la fecha, la CCF no ha objetado barreras de esta índole para garantizar un funcionamiento normal del parlamento mediante la exclusión de partidos minoritarios.²²

c) Estado federal

La característica de un Estado federal consiste en que tanto las subdivisiones territoriales (los *Länder*) como la nación en su conjunto tienen calidad de Estado. La LF, que en su artículo 20, inciso 1º califica a la República Federal de Estado federal, continúa la tradición comenzada en 1871 con la fundación del (segundo) *Reich* Alemán, siendo interrumpida en 1933 por la “sincronización” de los *Länder* por los nacional-socialistas. Los *Länder* poseen calidad propia de Estado, particularmente cada uno tiene su propia Constitución (e.d. un propio poder constituyente) y sus propios órganos constitucionales (e.d. un propio poder constituido), incluyendo una jurisdicción constitucional y competencias legislativas. Aunque con respecto al nivel constitucional el derecho constitucional material de los *Länder* tiene poca relevancia propia frente al de la Federación (e.d. las disposiciones de la LF).

²⁰ Decisión de la CCF del 19.7.1966 (ver nota 17 *supra*).

²¹ Cf. también el fallo del 14.7.1986 (*BVerfGE* 73, 40 <86 y 89>); allí el tribunal por lo demás declara lícito un fomento financiero “a no ser que de esa manera los partidos políticos estén entregados a la previsión estatal”.

²² Cf. solamente las decisiones del 11.8.1954 (*BVerfGE* 4, 31 <40> y del 22.5.1979 (*BVerfGE* 51, 222 <237>).

4. La "estadidad abierta"

El preámbulo y los artículos 24-26 expresan la "estadidad abierta" de la LF.²³ La mayor trascendencia al respecto le corresponde al artículo 24, inciso 1º, que autoriza a la federación el transferir derechos de soberanía, mediante ley, a instituciones supranacionales. Ello significa por una parte, que la federación puede adherirse a una institución supranacional mediante un tratado internacional. Y, por otra parte, que el ámbito nacional de competencias, la "capa de soberanía", se abre ante actos jurídicos de instituciones supranacionales.

Por tanto, estos actos pueden imponer obligaciones a ciudadanos alemanes directamente, sin intermedio del legislador nacional. Este efecto directo para el ciudadano constituye la diferencia fundamental entre una institución supranacional y una organización internacional.²⁴ Materialmente la afluencia de derecho al ámbito jurídico nacional conduce en última instancia a una modificación tácita del ordenamiento constitucional. Debido a la primacía del derecho supranacional como orden jurídico autónomo e independiente del derecho nacional, en casos particulares incluso puede estar afectado el *estándar* nacional de protección de los derechos fundamentales.

Las instituciones supranacionales más importantes a las cuales la República Federal se adhirió como miembro fundador son las tres comunidades europeas, a saber la Comunidad Europea de Carbón y Acero (tratado del 18.4.1951), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Atómica Europea (tratados del 25.3.1957), entre las cuales la CEE tiene el papel más importante. Cada vez son más los actos jurídicos de "la Comunidad" (que actualmente consta de 12 Estados miembros)²⁵ que junto al derecho nacional determinan —al menos en el área económica— la situación del ciudadano. Teniendo en cuenta el poder de intervención de la CEE, la protección judicial por la Corte Europea con sede en Luxemburgo es un elemento irrenunciable de la juridicidad del sistema europeo.

También el artículo 25 responde a la "estadidad abierta" y la "simpatía por el derecho internacional" (*Völkerrechtsfreundlichkeit*).²⁶ Esta

²³ Ella fue descrita en la obra de Klaus Vogel de 1964 *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit* (La decisión de la LF en pro de una cooperación internacional).

²⁴ Cf. Tomuschat, C., *Boner Kommentar*, t. 4º, art. 21 (segunda revisión 1981) núms. 8 y 16.

²⁵ Junto a la República Federal se trata de: Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España.

²⁶ Aquella fue la expresión de la CCF en su decisión del 26.3.1957 (*BVerfGE* 6, 309 <362 y s.>).

norma incorpora las reglas generales del derecho internacional público (e.d. el derecho consuetudinario internacional y los principios generales del derecho) directamente al ordenamiento jurídico nacional y les asigna un rango entre las leyes parlamentarias y la Constitución. La LF no da una orden general de aplicación inmediata a todas las normas convenidas internacionalmente: Tratados que regulan las relaciones políticas de la Federación o que versan sobre asuntos de competencia legislativa federal según el artículo 59 inciso 2º requieren internamente de una ley de autorización. Está controvertido si hay que entender esta ley de autorización además como instrumento que transforma las normas del tratado internacional en derecho interno o más bien como una orden dirigida a la administración pública y a los tribunales para aplicar y ejecutar estas normas convencionales *en cuanto tales*.²⁷ De todas formas, las normas incorporadas sólo tienen rango de ley (ordinaria).

III. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU PROTECCIÓN

1. Relevancia dentro del sistema de la LF

A diferencia de la mayoría de las constituciones que comienzan con una definición de la nación, la LF comienza enumerando los derechos fundamentales antes de referirse a las disposiciones sobre el Estado y su organización. De esta manera se quiso subrayar la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales como base del ordenamiento estatal. La CCF siempre hace destacar la influencia decisiva que parte de los derechos fundamentales: según su jurisprudencia, representan el “verdadero núcleo del ordenamiento liberal y democrático”²⁸ e indirectamente influyen sobre todas las reglas de la LF. Desde el principio, la CCF reconoció además que la garantía de derechos fundamentales no solamente significa que se constituyen derechos individuales, sino que también establecen un ordenamiento de valores que influye en todas las áreas del derecho.²⁹ En el ordenamiento jurídico privado se trata particularmente de las cláusulas generales sobre la *bona fides* y las “buenas costumbres”, por medio de las cuales los derechos fundamentales ejercen sus efectos estableciendo las pautas básicas en las relaciones jurídicas entre particulares (el llamado “efecto mediato hacia terceros” de los derechos fundamentales).

²⁷ Cf. Geiger, R., *Grundgesetz und Völkerrecht*, München, 1985, § 39 II 2 (pp. 195 y ss).

²⁸ Cf. p.ej. la decisión de la CCF del 4.5.1971 (*BVerfGE* 31).

²⁹ Cf. la decisión de la CCF del 15.1.1958 —caso Lüth (*BVerfGE* 7, 198 <204 ff.>).

Los derechos fundamentales están principalmente enumerados en la sección primera de la LF (artículos 1º al 19). Pero también en otras partes se encuentran garantías con carácter de derechos fundamentales. Aquí se destacan especialmente las garantías judiciales de los artículos 101, 103 y 104.

2. *El alcance de las disposiciones sobre derechos fundamentales*

Comparando los catálogos de derechos fundamentales en las constituciones alemana y latinoamericanas llama la atención que estas últimas regulan los derechos fundamentales generalmente de manera mucho más extensa. Esta diferencia cuantitativa se debe —prescindiendo del carácter más “reglamentarista” de la mayoría de las constituciones modernas— en primer término a que la LF prácticamente no contiene derechos sociales. Esta fue la intención del constituyente: solamente quiso establecer garantías que según su naturaleza podían ser verdaderos derechos, o sea, reclamables ante los tribunales. Las prestaciones por parte del Estado siempre dependen de la coyuntura y sus posibilidades económicas, se encuentran bajo una “reserva de factibilidad”.³⁰ Por ello, el centro de gravedad se fijó en las garantías de libertad e igualdad.

a) El catálogo de derechos fundamentales

La mayoría de los derechos fundamentales protege esferas especiales de la libertad. A título de ejemplo pueden nombrarse: la libertad de fe y de culto (artículo 4º), el secreto de correspondencia y de comunicación (artículo 10), el derecho de elegir libremente la profesión (artículo 12) y la inviolabilidad del domicilio (artículo 13). La CCF considera “lisa y llanamente constituyente para un ordenamiento estatal liberal y democrático” la libertad de opinión consagrada en el artículo 5º, inciso 1º³¹ Junto con los derechos que garantizan la libertad de reunión (artículo 8º) y de asociación (artículo 9º),³² ofrece la base para la formación de la opinión pública en un proceso libre y abierto, condición fundamental de la democracia.

Una función que resulta singular también en la comparación internacional, dentro del sistema de la protección de derechos fundamentales, le corresponde al artículo 2º, inciso 1º, que reza:

³⁰ Decisión de la CCF del 18.7.1972 —“*numerus clausus*” (BVerfGE 33, 303).

³¹ Decisión de la CCF del 19.7.1966 —financiamiento de los partidos políticos (ver *supra* nota 17, pp. 97 y s.)

³² Una protección para asociaciones que constituyen partidos políticos la otorga el art. 21.

Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad siempre que no vulneren los derechos de otro ni atenten al orden constitucional o a la ley moral.

En los primeros años de la vigencia de la LF se discutía si esta norma solamente protege a un núcleo de la personalidad o si ofrece una libertad de acción en un sentido más amplio: la facultad de hacer o no lo que se le quiera. En un fallo de 1957, que trataba sobre si la negativa a una solicitud de pasaporte violaba posiciones jurídicas resguardadas por derechos fundamentales, la CCF decidió —en interés de una extensa protección de la libertad— en favor de una interpretación amplia: “A menos que sectores particulares de la vida humana estén protegidos por derechos fundamentales especiales, el individuo siempre puede acogerse al artículo 2º inciso 1º en el caso de transgresiones del poder público en su libertad”.³³ El artículo 2, inciso 1º, también ha sido denominado como “derecho fundamental de reserva” (*Auffanggrundrecht*): puede considerarse como una *lex generalis* que garantiza la protección constitucional de la libertad sin lagunas. Esta norma es, además, de especial relevancia para los extranjeros ya que ellos, en el caso de que una garantía esté reservada a ciudadanos alemanes (p. ej. la libertad de reunión), pueden en todo caso invocar la libertad de acción que rige para todos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las limitaciones que señala el artículo 2º, inciso 1º, son mayores que las de otros derechos fundamentales.

Otro principio fundamental de la LF es el de la igualdad. Ante todo está garantizada por el artículo 3º inciso 1º. Disposiciones para casos especiales se encuentran en la prohibición de todo trato discriminatorio (artículo 3º, incisos 2º y 3º), el principio de la igualdad electoral (artículo 38, inciso 1º), así como en la garantía del artículo 33, inciso 2º, según la cual “todos los alemanes tienen igual acceso a cualquier cargo público según su aptitud, su capacidad y su labor profesional”.

Finalmente, debe subrayarse la protección de la propiedad, expresada en el artículo 14. No solamente protege la propiedad en un sentido estricto, sino todo tipo de derechos privados con valor patrimonial, por ejemplo, los créditos. Esta posición jurídica presenta una limitación importante en el inciso 2º, según el cual “La propiedad obliga. Su uso debe servir asimismo al bienestar general”. Esta llamada responsabilidad social de la propiedad significa especialmente el deber de considerar tanto los intereses de la comunidad como los de los individuos. A este respecto una y otra vez surgen dificultades en la delimitación entre las cargas o

³³ Decisión de la CCF del 16.1.1957 —caso Elfes (*BVerfGE* 6, 32 <37>).

limitaciones resultantes de la responsabilidad social de la propiedad —que deben tolerarse sin compensación— y la expropiación que conforme al inciso 3º sólo es lícita contra indemnización.³⁴

b) Ausencia de derechos sociales

Como ya fuera constatado, los constituyentes, a diferencia de la mayoría de los redactores de constituciones en el siglo XX (empezando por la Constitución mexicana de 1917 y la alemana de 1919), renunciaron en gran parte a formular derechos sociales.³⁵ En su lugar se utilizó la fórmula del “Estado de derecho *social*” (artículo 20, inciso 1º). De esta manera la actividad estatal está sometida a la idea del equilibrio social, pero no se establecen títulos individuales correspondientes. Únicamente está reconocido el derecho constitucional a la asistencia social: la comunidad estatal debe asegurarles en todo caso a las personas necesitadas las condiciones mínimas para una existencia digna.³⁶

En la doctrina moderna hay tendencias a deducir de los derechos fundamentales de libertad títulos individuales a prestaciones estatales: en la sociedad moderna y teniendo especialmente en cuenta la influencia creciente del Estado en todos los ámbitos de la vida humana, sólo puede realizarse una protección amplia de los derechos fundamentales si también se entienden como derechos individuales a participar en prestaciones estatales.³⁷ En un juicio que versaba sobre si eran legales las restricciones de admisión a las universidades por la insuficiencia de aulas y profesores, la CCF recogió esta idea pero dejó pendiente si el derecho

³⁴ Las decisiones judiciales al respecto son numerosas. Cf. p.ej. la decisión de la Corte Federal de Justicia —BGH— del 20.12.1971 (BGHZ 57, 359): si un establecimiento industrial estorba a la construcción de un subterráneo se hará una expropiación; la decisión del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo —BVerwGE— del 22.4.1966 (BVerwGE 24, 60): el poner un edificio bajo la protección de la ley y de monumentos no necesariamente será motivo de expropiación, sino que puede quedar dentro del marco de la responsabilidad social de la propiedad.

³⁵ No obstante, existen algunas garantías que tocan este campo, p.ej., los derechos de la familia (art. 6º inc. 4º: “Toda madre tiene derecho a la protección y a la asistencia de la colectividad”) o el derecho de “formar asociaciones destinadas a defender y mejorar las condiciones económicas y de trabajo” (art. 9º inc. 3º) del cual entretanto se deduce el derecho a la huelga. Cf. al respecto la decisión del Tribunal Laboral —BAG— del 10.6.1980 (BAGE 33, 140 <150 y ss.>).

³⁶ Decisión de la CCF del 18.6.1975 (BVerfGE 40, 121 <133>).

³⁷ Una documentación extensa al respecto se halla en Stern, *Staatsrecht I* (op. cit. supra nota 11), § 21 V en la nota 340. El autor mismo en virtud de la ambigüedad de moderada del concepto,

postulados generales como socialidad, solidaridad, humanidad, prefiere una interpretación

a la participación va más allá de la observancia del principio de igualdad: de otorgar a todos la misma oportunidad de admisión.³⁸

c) Deberes de protección emanados de los derechos fundamentales

Aunque la CCF ha ejercido cierta reserva con respecto a la deducción de derechos de participación, en cambio ha ido mucho más allá en la interpretación clásica de los derechos fundamentales tales como el derecho de defensa contra la intromisión por parte del Estado, deduciendo de ellos deberes de protección por el Estado. En un juicio de 1975 sobre una ley de reforma al Código penal que modificaba la punibilidad del aborto sostuvo:

El deber de protección del Estado es amplio. No sólo prohíbe —naturalmente— intromisiones directas del Estado en la vida que se desarrolla, sino que también obliga al Estado a situarse ante ella como su protector y promotor, e.d. ante todo, además de salvaguardarla en contra de intervenciones ilícitas de otros... El deber de protección por parte del Estado debe tomarse en serio, con mayor razón cuando al bien jurídico en cuestión le es asignada una prioridad muy alta en el ordenamiento valorativo de la LF.³⁹

También en otros fallos la CCF siguió esta línea. Así, en la llamada resolución de Kalkar, donde examinó la constitucionalidad de las leyes sobre el procedimiento para autorizar el funcionamiento de plantas nucleares en relación con la protección suficiente que debe darse a los bienes “vida y salud”, expresó que el deber constitucional de proteger obliga a “elaborar las regulaciones jurídicas de tal manera que también quede limitado el peligro de una violación a los derechos fundamentales”.⁴⁰

Todavía no ha sido resuelta definitivamente la cuestión acerca de que si al *deber* de protección le corresponde un *derecho* subjetivo a ser protegido. En la doctrina es cada vez mayor el número de aquellos que se pronuncian por los “derechos fundamentales a la protección”.⁴¹

³⁸ Decisión de la CCF del 18.7.1972 —*Numerus clausus* (BVerfGE 33, 303, 331 y s.): “Del hecho que el Estado ofrezca servicios resulta el derecho de cada ciudadano con bachillerato de tener participación igual de principio en la oportunidad ofrecida.”

³⁹ Decisión de la CCF del 25.2.1975 (BVerfGE 39, 1 <42>).

⁴⁰ Decisión de la CCF del 8.8.1978 (BVerfGE 49, 89 <142>).

⁴¹ Cf. últimamente Klein, E., “Grundrechtliche Schutzpflichten” *Neue Juristische Wochenschrift*, 1989, pp. 1633 a 1640.

d) La ley fundamental como constitución “viva”

La LF fue ideada para el Estado como una base “abierta” hacia el futuro. Naturalmente, los avances técnicos, sociales, etcétera, no podían preverse en su totalidad. Por ello, las disposiciones sobre los derechos fundamentales fueron formuladas de una manera abstracta para que fuera posible remediar amenazas novedosas a la libertad y concretar el ámbito de protección de los derechos fundamentales. Un ejemplo de ello es el “derecho general de la personalidad” que la CCF inicialmente derivó de los artículos 2º, inciso 1º, y 1º, inciso 1º (“La dignidad del hombre es intangible”).⁴² El hombre está protegido contra cualquier tipo de intromisión capaz de perjudicar su esfera personal. En 1983 la CCF reconoció el derecho a la “autodeterminación en materia de datos personales” como expresión esencial del derecho general de la personalidad. Las posibilidades que ofrece la microelectrónica de almacenar y elaborar datos personales exponen al individuo a un serio peligro de abuso. Por ello, según la CCF, él mismo debe tener la potestad de decidir sobre la difusión y uso de sus datos personales.⁴³

3. Sistemática de las limitaciones

La doctrina constitucional alemana al examinar las violaciones a los derechos fundamentales distingue generalmente entre el ámbito de protección de una garantía y sus limitaciones. Primero se verifica si la medida estatal en cuestión de alguna manera se injiere en el ámbito de protección de un derecho fundamental o —dicho de otra manera— si provoca una alteración en la esfera de garantías de un derecho fundamental. Si así es el caso, luego debe examinarse si la intervención está comprendida dentro de las limitaciones a los derechos fundamentales previstas en la LF, debiéndose tomar en cuenta que las restricciones por su parte están sujetas a limitaciones (los llamados “límites de límites”).

a) Limitaciones (*Schranken*)

Aparte de que ya el ámbito de protección de un derecho fundamental puede verse limitado por elementos tipo (por ejemplo: el artículo 8º sólo garantiza la libertad de reunión cuando se trata de una reunión pacífica y sin armas) una serie de derechos fundamentales experimen-

⁴² Resumido en la decisión de la CCF del 3.6.1980 (*BVerfGE* 54, 148 <153 ff.>).

⁴³ Decisión de la CCF del 15.12.1983 —Fallo sobre el Censo (*BVerfGE* 65, 1 y ss.).

tan restricciones por las reservas de ley. En estos casos, el legislador —y sólo él— está autorizado a limitar los derechos fundamentales. Si la disposición constitucional correspondiente únicamente lo permite bajo ciertas condiciones o para fines definidos, se habla de una reserva de ley calificada (por ejemplo en el artículo 11, inciso 2º).⁴⁴ De no ser así, en el caso de una autorización generalizada, se habla de una reserva de ley “simple” (por ejemplo del artículo 8º, inciso 2º). Del principio general de la reserva de ley ya resulta que las restricciones a los derechos fundamentales en ningún caso están permitidas sin la base legal correspondiente. La CCF con su “teoría de la esencialidad” desarrolló este principio con miras hacia una reserva parlamentaria amplia. Según el tribunal, el principio democrático determina la obligación del Poder Legislativo de tomar él mismo todas las decisiones esenciales y no delegarlas en el Ejecutivo. Eso vale particularmente en el ámbito del ejercicio de los derechos fundamentales.⁴⁵

Algunos derechos fundamentales (por ejemplo, la libertad de creencia, la libertad artística, el derecho de asilo) no tienen ninguna reserva de ley. Para éstos, la CCF ha establecido el siguiente principio:⁴⁶ “Solamente en casos de conflicto con derechos fundamentales de terceros o con otros valores legales dotados de rango constitucional, teniendo en cuenta la unidad de la Constitución y el orden de valores protegido por ella, pueden estar excepcionalmente limitados los derechos fundamentales irrestingibles.” Por ello, en casos de conflicto entre varias garantías constitucionales los juzgados tratan de equilibrar las posiciones jurídicas afectadas sin eliminar ninguna.⁴⁷

b) “Límites de límites” (*Schrankenschränken*)

Con base en la experiencia histórica alemana, existe el riesgo de que sean socavados los derechos fundamentales por medio del uso abusivo de las reservas de la ley. Por ello, la LF sujeta al Poder Legislativo a ciertas limitaciones cuando define las reservas de ley formuladas en las disposiciones sobre los derechos fundamentales.

⁴⁴ Ver el texto de la norma en el apéndice.

⁴⁵ Decisiones de la CCF del 8.8.1967 (*BVerfGE* 49, 89 <126 y s.>) y del 12.5.1987 (*BVerfGE* 76, 1 <75>). Cf. en castellano: R. García Macho, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Barcelona, 1988, pp. 75 y ss.

⁴⁶ Decisión de la CCF del 26.5.1970 (*BVerfGE* 28, 243 <261>).

⁴⁷ Decisión de la CCF del 24.3.1971 —caso Mephisto (*BVerfGE* 30, 173 <193>). Este también era el problema del fallo de la CCF sobre el aborto del 25.2.1975 (*supra* nota 39) sobre el aborto: existía un conflicto entre el derecho del concebido a la vida con el derecho de la madre a la autodeterminación.

Para determinar la procedencia de las limitaciones a los derechos fundamentales el criterio más importante en la práctica jurídica es el del principio de la proporcionalidad, entendido en sentido lato, que vincula tanto a la administración pública como al legislador. Aunque sea lícita la restricción de una posición jurídica garantizada por la Constitución "en virtud de una ley", siempre es necesario que ella sea apropiada (el fin perseguido debe ser alcanzado a través de la medida tomada), necesaria (que no haya otra medida menos grave de igual eficacia) y proporcional en sentido estricto (debe existir una proporción adecuada entre el medio y el fin perseguido).⁴⁸

Otro "límite de límite" de suma importancia la contiene el artículo 19, inciso 2º: "En ningún caso un Derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial." Aunque está controvertida la trascendencia de esta norma: en parte se sostiene que sólo es declarativa ya que las restricciones que afectan al contenido esencial (*Wesensgehalt*) de una garantía son siempre también desproporcionadas. La opinión contraria parte de la suposición de que hay un núcleo en los derechos fundamentales que representa un límite absoluto a las intervenciones. Mucho se habla en favor de considerar como "contenido esencial" a aquellos atributos que constituyen la naturaleza y sustancia intrínseca de un derecho fundamental. No obstante, en un caso particular siempre será difícil de determinar en qué consiste este contenido esencial.⁴⁹

4. Protección por los tribunales

Para la realización efectiva de los derechos fundamentales en última instancia es decisiva la posibilidad de obtener una protección judicial eficaz en el caso de su violación. La LF garantiza al respecto una protección completa. De esta manera también se afianza indirectamente la permanencia del orden jurídico objetivo en su totalidad. Esta protección judicial está bien cimentada en el artículo 19, inciso 4º, y además, con respecto de los derechos fundamentales, en la institución del recurso de amparo constitucional ante la CCF (artículo 93, inciso 1º, núm. 4a).

⁴⁸ Una exposición detallada del tema ha sido hecha por R. Wendt, "Der Garantiegehalt der Grundrechte und das "Übermaßverbot" *Archiv des Öffentlichen Rechts*, vol. 104 (1979), pp. 414-474.

⁴⁹ Al respecto *cf.* la decisión de la CCF del 18.7.1967 (*BVerfGE* 22, 180 <219>): "En qué consiste la esencia intangible de un derecho fundamental, debe establecerse para cada derecho fundamental según su significado especial en el sistema global de los derechos fundamentales".

a) Garantía de una protección judicial eficaz y completa

El artículo 19, inciso 4º, que a veces se le denomina como la “coronación del Estado de Derecho”, reza: “Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público podrá recurrir a la vía judicial...”. Esta disposición fue conscientemente formulada de manera tan general para que comprendiera cualquier acto del Ejecutivo, incluyendo la administración de justicia. Significa, ante todo, un rechazo a la “teoría de las cuestiones políticas”: todo acto de gobierno que no sea de naturaleza puramente político-nacional puede ser revisado por los juzgados, y anulado si es que viola derechos públicos subjetivos.⁵⁰ La vía judicial a seguir aquí es generalmente la de los tribunales administrativos (que pueden ser de hacienda, sociales o generales), ya que los respectivos códigos de organización contienen cláusulas generales, según las cuales estos juzgados siempre son competentes cuando se trate de impugnar medidas estatales.

La CCF dedujo de la garantía de una vía judicial al mismo tiempo el derecho a una protección eficaz.⁵¹ Los códigos de organización la realizan por medio de regulaciones que no sólo les permite a los juzgados anular medidas administrativas sino que también los faculta para comprometer a la administración a efectuar tales medidas a las cuales el ciudadano tiene un derecho. Con el fin de otorgar una protección eficaz, la demanda judicial por la cual es impugnado un acto del poder público generalmente tiene efecto suspensivo. Incluso si se trata de una demanda sobre una prestación es posible obtener protección judicial provisional en el caso de amenaza de perjuicios graves. De esta manera, el ciudadano en caso de urgencia por medio de una orden judicial puede hacer uso de dicha prestación dentro de pocos días u horas.

b) El recurso de amparo constitucional

En caso de violación de los derechos fundamentales, la CCF cobra una importancia singular. Una de sus funciones es decidir sobre los recursos de amparo constitucional.⁵² Estos pueden ser presentados por

⁵⁰ Cf. para el alcance del control por la CCF —especialmente en comparación con la Suprema Corte norteamericana Stern, Staatsrecht, *op. cit.*, *supra*, nota 11, t. III/1, 1988, § 73 IV 4.

⁵¹ Cf. p.ej. las decisiones de la CCF del 19.6.1973 (*BVerfGE* 35, 263 <274> y del 20.4.1982 (*BVerfGE* 60, 253 <296 y s.>).

⁵² Según el número de procedimientos se trata de la tarea más importante del tribunal: en 1987 se presentaron 3,476 nuevos procedimientos, de ellos 3,358 fueron recursos de amparo constitucional.

todos aquellos (es decir, por personas físicas jurídicas, nacionales o extranjeros) que consideren haber sido vulnerados en uno de sus derechos fundamentales por el poder público; es necesario que el afectado pueda demostrar que es personal, actual y directo. Además, el único requisito jurídico es que anteriormente haya sido agotada la vía judicial. El recurso es fundado si el acto mismo (por ejemplo, un acto administrativo o el fallo de un tribunal) viola derechos fundamentales o si fue dictado en virtud de una ley que a su vez fuera inconstitucional.⁵³ Por esta vía, el recurso de amparo constitucional puede ser indirectamente motivo de un control de normas y así sirve para la salvaguardia del ordenamiento jurídico objetivo. Su decisión al respecto —como es el caso en todos sus controles de normas— tiene efecto *erga omnes*, es decir, que la derogación de una ley por la CCF tiene efectos más allá del caso particular decidido.

IV. ESTRUCTURAS DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL

1. *El principio de la doble separación de poderes*

El artículo 20, inciso 1º, la “norma base” de la organización estatal, define a la República Federal de Alemania como un Estado federal y democrático. Uno de los principios constitutivos del concepto de la democracia es el de la separación de poderes. Se expresó en el inciso 2º del artículo 20, según el cual “todo poder público... es ejercido... por intermedio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”.⁵⁴

Con la base constitucional del principio federal —que se manifiesta en la existencia de once estados federados—⁵⁵ se añade a la tradicional separación “horizontal” de poderes un elemento vertical,⁵⁶ para lograr un control adicional del poder estatal. El principio federalista está

⁵³ En este caso solamente la CCF puede remediar la falta porque tiene el llamado “monopolio de anulación”: es el único tribunal autorizado a derogar leyes parlamentarias inconstitucionales.

⁵⁴ Cf. para la definición del núcleo de las respectivas atribuciones de los tres poderes las decisiones de la CCF del 6.6.1967 (*BVerfGE* 22, 49 <76 y ss.> —Poder Judicial); del 8.1.1987 (*BVerfGE*) y del 18.12.1984 (fallo sobre el rearme, *BVerfGE* 68, 1 <87> sobre las atribuciones del Poder Ejecutivo); del 28.10.1975 (*BVerfGE* 40, 237 <248 y ss.> —núcleo de competencias del Poder Legislativo).

⁵⁵ Se trata de Baden-Wurtemberg, Baviera, Berlín, Bremen, Hamburgo, Hesse, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre y Schleswig-Holstein.

⁵⁶ Stern, *Staatsrecht I* (*op. cit.*, *supra* nota 11), § 19 III 1; O. Kimminich, “Der Bundesstaat”, en: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts I* (*op. cit. supra*, nota 16), § 26, núms. 43 y ss.

exceptuado, a través de la mencionada “garantía de eternidad” del artículo 79, inciso 3º, de toda reforma constitucional. La decisión del Constituyente por el federalismo se manifiesta en una serie de normas, principios e instituciones constitucionales, concretados por la jurisprudencia de la CCF.

2. El principio de la separación horizontal de poderes

a) Los órganos legislativos

Tanto para la Federación (artículo 20, inciso 3º) como para los *Länder*, la LF declara obligatorio el sistema gubernamental del tipo representativo y parlamentario.

Varios órganos supremos participan en el proceso legislativo en una relación de control mutuo. En la legislación federal ordinaria además del *Bundestag* (parlamento federal) y el *Bundesrat* (representación de los *Länder*) —que la LF denomina como los “órganos legislativos”— se trata de la *Bundesregierung* (gobierno federal) y del *Bundespräsident* (presidente federal).

Después de los dos *Reichstage* de la monarquía imperial y de la República de Weimar, el *Bundestag* es el tercer parlamento libremente elegido en tierra alemana a quien le incumbe la representación de todo el pueblo alemán. Pero se trata de la primera representación popular que, de acuerdo con este cometido, se encuentra en el centro de la vida política. Nunca antes un parlamento alemán se identificó, en su labor práctica y en grado tan alto, con el ordenamiento constitucional; tuvo poderes tan extensos; produjo gobiernos tan estables y, al mismo tiempo, influyó tan intensamente en la política del gobierno como el *Bundestag* alemán en los 40 años de su existencia. Normalmente, el *Bundestag* está integrado por 518 diputados; entre ellos 22 no tienen pleno derecho de voto y son elegidos indirectamente por la cámara de representantes de Berlín, en virtud de la situación particular de la ciudad.

El principio de “libre mandato” deriva del artículo 38, inciso 1º, 2 —según el cual los diputados son “representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones”—, es decir, que jurídicamente ningún diputado puede ser obligado a seguir determinada línea en el parlamento. No obstante, no puede quedar sin efecto el papel sobresaliente que la Constitución le asigna a los partidos políticos en el artículo 21, inciso 1º, los que, a saber, “cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo”. Normalmente, cada

diputado pertenece a una fracción parlamentaria identificada con un partido determinado. De esta manera puede resultar cierta discrepancia entre el libre mandato y la lealtad ante la fracción. Pero en último término el artículo 38, inciso 1º, determina que el mandato no puede estar sujeto a la pertenencia del diputado a una fracción o a un partido,⁵⁷ ni puede estar sometido a una "lealtad obligada a la fracción".⁵⁸

La protección de las minorías parlamentarias está, por un lado, asegurada a través del derecho de todas las fracciones a integrar proporcionalmente todas las comisiones y subcomisiones del *Bundestag*. Por otro lado está la "encuesta de minorías", conforme al artículo 44: a petición de la cuarta parte de los diputados del Parlamento federal, éste debe nombrar una comisión investigadora (para aclarar cualquier tipo de asunto).⁵⁹

En su obra legislativa, el Parlamento federal ha realizado una labor asombrosa en materia cuantitativa: en cada legislatura han sido sometidos a su consideración un promedio de 600 proyectos de leyes, y alrededor de 400 por periodo han sido aprobados; sin embargo, sólo una parte de estas leyes fueron producto de una iniciativa del parlamento. El derecho a presentar proyectos de ley junto al *Bundestag* también le corresponde al *Bundesrat* y al gobierno federal. Entre los años de 1949 a 1985 (legislaturas 1 a la 10), solamente el 19% de las leyes sancionadas fueron resultado de una iniciativa del parlamento. La gran mayoría (78%) fueron presentadas por el gobierno federal.

Por medio de la inserción del *Bundesrat* —que está compuesto por representantes de los *Länder*— en este procedimiento, los estados federados participan indirectamente en el proceso de formación de leyes federales. Comúnmente se suele soslayar el carácter del *Bundesrat* como "segunda cámara". Aquí se tiende a señalar el carácter novedoso y particular de este órgano constitucional que hace del *Bundesrat* una institución *sui generis*.⁶⁰ Esto resulta en primer lugar por su composición (sus integrantes no son elegidos por el pueblo, sino que son representantes del gobierno del respectivo *Land* y son reemplazados inmediatamente cuando cambia aquél) y en segundo, por su limitada participación en el proceso legislativo. Su inserción en este proceso

⁵⁷ Cf. decisión de la CCF del 23.10.1952 (*BVerfGE* 2, 1 <74>).

⁵⁸ Cf. decisión de la CCF del 14.7.1959 —sobre el tiempo asignado a cada orador en el parlamento— (*BVerfGE* 10, 4 <14>).

⁵⁹ Ejemplos actuales son la comisión que investigó la venta de planes secretos sobre submarinos a Sudáfrica, o aquella que se instaló para aclarar donaciones ilegales a los partidos políticos.

⁶⁰ Cf. decisión de la CCF del 25.6.1974 sobre el *Bundesrat* (*BVerfGE* 37, 363 <380>) y Stern, *Staatsrecht I* (op. cit., supra, nota 11), § 19 III 8.

puede ser de dos tipos, según se trate de una ley de "objeción" o una de "aprobación". En el primer caso, el *Bundesrat* solamente tiene un derecho de veto suspensivo: puede reclamar la instalación de una comisión de arbitraje (artículo 77, inciso 2º), pero no puede impedir la sanción de la ley si el *Bundestag* lo decide por mayoría de votos. En cambio, respecto a las leyes de aprobación enumeradas en la LF (en la mayoría de los casos se trata de leyes que afectan los intereses fiscales o administrativos de los *Länder*), es necesaria la anuencia expresa del *Bundesrat*. La necesidad de esta aprobación está destinada a asegurar "la decisión fundamental de la Constitución en favor de una organización estatal de tipo federal" y a impedir que se produzcan desviaciones en el sistema federativo por vía de leyes sin rango constitucional.⁶¹ Aunque previstas como caso excepcional, en la práctica prevalece ampliamente el número de leyes de aprobación en comparación con las de objeción.

b) Los órganos ejecutivos

La parte gubernativa del Poder Ejecutivo a nivel federal está compuesta por el gobierno federal, e.d. el canciller federal y los ministros, y a nivel de los *Länder* por los respectivos gobiernos, encabezados por ministros presidentes (primeros ministros).⁶²

Conforme a los artículos 63 y 64, el gobierno federal se crea de la siguiente manera: primero el canciller a propuesta del presidente federal es elegido por el *Bundestag* sin debate previo por la mayoría de sus integrantes; después, los ministros son nombrados por el presidente a propuesta del canciller sin que el parlamento tenga posibilidad alguna de influir. Hasta la fecha se han celebrado 15 elecciones de canciller,⁶³ y todas fueron decididas en una primera vuelta. Esto se debió a que la formación del gobierno ya había sido concertada previamente en los diálogos de coalición antes de la elección del canciller, de manera que ya de antemano estaba asegurada una mayoría suficiente en el parlamento.

Además del derecho de nombrar a los ministros, al canciller le compete fijar las directivas de la política (artículo 65, inciso 1º). Generalmente se trata de las decisiones políticas fundamentales que son lle-

⁶¹ Cf. decisión de la CCF del 10.12.1980 (*BVerfGE* 55, 274 <319>) con referencia a la decisión del 25.6.1974 (*cit., supra*, nota 60), pp. 379 y ss.

⁶² O alcaldes presidentes en las ciudades-Estado Berlín, Bremen y Hamburgo.

⁶³ Cuatro veces K. Adenauer (1949-63), dos L. Erhard (1963-66), en una ocasión K. C. Kiesinger (1966-69), dos veces W. Brandt (1969-74), tres veces H. Schmidt (1974-82), y tres veces también H. Kohl (desde 1982).

vadas a la práctica por los ministros, quien dentro de su cartera actúan con independencia y responsabilidad propia. Pero también se puede tratar de decisiones políticas concretas e individuales. Al igual que el ministro individual el gobierno federal, como órgano colectivo, también está obligado a respetar las líneas de la política general definidas por el canciller, especialmente en ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa.

El "aporte más original a la organización del sistema parlamentario" por la LF lo representa, tal vez, la introducción del voto de censura "constructivo", destinado a impedir crisis de gobierno de larga duración. Según este principio, el *Bundestag* solamente puede expresar la censura del actual canciller eligiendo simultáneamente un sucesor con la mayoría de votos de sus integrantes.⁶⁴

Dentro de la esfera ejecutiva el otro órgano supremo constitucional junto con el gobierno federal es el presidente federal. Es el "jefe del Estado" de la República Federal de Alemania. Sin embargo, sus cometidos y atribuciones son, en primer término, la representación formal de la nación, especialmente en las relaciones internacionales (artículo 59, inciso 1º), donde le compete la firma de tratados internacionales así como la acreditación de los embajadores extranjeros. Además de ello, le incumben ciertas funciones como "escribano" del Estado, por ejemplo el nombramiento y la destitución de miembros del gobierno federal y el despacho de las leyes.⁶⁵

Finalmente, el presidente federal dispone de alguna competencia en materia de decisión política autónoma para situaciones en donde otros órganos constitucionales ven reducida su capacidad normal de ejercicio. Se trata de competencias para incurrir con el fin de salvaguardar o restablecer funciones gubernativas estables (la llamada "función de reserva" del presidente, por ejemplo, puede disolver el parlamento en el caso del rechazo de una moción de voto de confianza del canciller federal, artículo 68). Sin embargo, le está prohibida la participación en la dirección política del Estado. Su función integradora exige una

⁶⁴ En la historia del *Bundestag* este instrumento ha sido utilizado en dos ocasiones: sin éxito el 27.4.1972, cuando fracasó una moción con el fin de elegir a R. Barzel vez de W. Brandt, con éxito el 1.10.1982, cuando H. Kohl fue elegido sucesor de H. Schmidt como canciller por los cristianodemócratas y parte de la fracción liberal, que hasta entonces había pactado con los socialdemócratas.

⁶⁵ Al respecto se discute si al presidente encima del "derecho de control de forma" (es decir, si no hubo faltas en el procedimiento legislativo) también le compete el control de fondo en cuanto a la constitucionalidad de una ley. Predomina la opinión concordante con la práctica que admite un derecho de objetar fallas evidentes. Cf. el último caso concreto en decisión de la CCF del 19.10.1982 (*BVerfGE* 61, 149 y ss.).

posición moderada en cuestiones políticas, especialmente de neutralidad político-partidista. Así, desde el primer presidente Theodor Heuss, el “instrumento más importante y el arma decisiva” del presidente en el cumplimiento de esta tarea de integración son sus discursos y su aparición en público.

c) El Poder Judicial

A diferencia de los poderes legislativo y ejecutivo, en lo que concierne al Poder Judicial, la LF prevé una separación estricta de los demás poderes.⁶⁶ De acuerdo con el artículo 92, el “Poder judicial estará confiado a los jueces”. Comúnmente esto se interpreta en el sentido de que la “jurisprudencia” sólo puede ser ejercida por tribunales y dentro de los tribunales solamente por jueces.⁶⁷ De esta manera, la jurisprudencia se encuentra bajo “reserva de los jueces”. La posición del juez está ante todo determinada por su independencia material y personal como lo esboza el artículo 97, inciso 1º.

La instauración de los tribunales se realiza de acuerdo al principio de la “competencia general” de los *Länder* (artículo 30) —que se describirá más adelante— de conformidad con el derecho de la organización y del procedimiento judicial. Aquí la Federación tiene competencia legislativa “concurrente”.

El Poder Judicial está dividido en cinco ramas, a saber: la justicia ordinaria (compuesta por tribunales civiles y penales; la denominación “ordinaria” tiene hoy sólo razones históricas), la laboral, la administrativa, la social y la de hacienda, con primera y segunda instancias a nivel de los *Länder*, encabezadas por sus respectivos Tribunales Federales Supremos.

La tarea principal de la jurisdicción constitucional —que no constituye una instancia adicional— consiste únicamente en la salvaguardia de derecho constitucional (“guardián” de la Constitución). A nivel federal, este cometido es desempeñado por la Corte Constitucional Federal (CCF) con sede en la ciudad de Karlsruhe; a nivel de los *Länder*, por sus respectivos Tribunales Constitucionales. A diferencia de muchos países (por ejemplo, Francia con su *Conseil Constitution-*

⁶⁶ Ejemplos para la “contaminación” entre las áreas del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo además del derecho del Poder Ejecutivo a presentar proyectos de leyes sobre todo se encuentran en los arts. 80 (delegación de competencias legislativas al ejecutivo) y 81 (legislación en situaciones de emergencia por el Poder Ejecutivo y el *Bundesrat*).

⁶⁷ Cf. las decisiones de la CCF del 6.6.1967 (*BVerfGE* 22, 49 <73 ff.>) y del 15.11.1971 (*BVerfGE* 32, 199 <213>), así como Stern, *Staatsrecht* II (op. cit., supra, nota 11), § 33 I.

nel) la CCF es corte en el sentido del artículo 92 y forma parte del Poder Judicial. En comparación internacional sus competencias son muy extensas. Están enumeradas en la LF (especialmente en el artículo 93), en detalle fueron desarrolladas por la Ley orgánica de la CCF (*BVerfGG*). Además, el artículo 93, inciso 2º, hace posible la creación de competencias adicionales por el legislador ordinario, aunque esto hasta la fecha no ha sido el caso.

Los procedimientos más importantes son:⁶⁸

- el litigio entre órganos constitucionales (número 1);
- el litigio entre la Federación y un *Land* o de los *Länder* entre sí (números 3 y 4);
- el control abstracto de constitucionalidad (número 2): abstracto porque está planteado sin referencia a un caso concreto por determinados órganos o partes de órganos constitucionales;
- el control concreto de constitucionalidad (artículo 100, inciso 1º): concreto porque la cuestión de inconstitucionalidad, elevada a la Corte por un órgano jurisdiccional, se plantea en un determinado pleito judicial;
- el recurso de amparo constitucional (número 4, a).

3. *El principio de la separación vertical de poderes*

En la República Federal existen dos niveles estatales, a saber el de la Federación y el de los *Länder* (estos últimos son equivalentes entre sí, pero no ante la Federación). El factor decisivo en la formación de un ordenamiento federal es la repartición de competencias entre el Estado en su totalidad y los estados federados. La mayoría de las constituciones federativas siguen el concepto de enumerar las competencias del Estado en su totalidad y asignar todas las otras a los estados individuales. Esa también es la técnica de la LF: el artículo 30 dispone una presunción de competencia en favor de los *Länder*.

La relación entre los dos niveles estatales está determinada por el principio de la "lealtad a la Federación" considerado como un principio central no escrito de la Constitución.⁶⁹ Conforme a ello, "todos los participantes en esta alianza constitucional están obligados a cooperar conforme a la naturaleza de esta alianza y así contribuir a su

⁶⁸ Cf. el anexo, donde están reproducidas las normas más importantes de la LF.

⁶⁹ Cf. las decisiones de la CCF del 28.2.1961 (*BVerfGE* 12, 205 <254> y del 8.2.1977 (*BVerfGE* 43, 291 <348>).

afianzamiento y a la preservación de los intereses bien entendidos de sus miembros".⁷⁰

a) La repartición de competencias legislativas

El artículo 70 contiene especialmente para el ámbito legislativo una presunción de competencia en favor de los *Länder*. No obstante, esta disposición se halla condicionada por varias otras normas de la LF. Se trata sobre todo de los artículos 73 y 75 que contienen catálogos de los ámbitos legislativos, que son competencia de la Federación.

Hay tres tipos de competencia: en algunos casos es exclusiva, por ejemplo, en relaciones exteriores, defensa y ciudadanía. En los sectores de competencia legislativa concurrente (por ejemplo, el derecho civil y el penal, la organización de los tribunales), los *Länder* tienen el derecho de legislar, siempre y cuando la Federación no haga uso de su competencia. Finalmente, en el área de la legislación básica la Federación solamente está autorizada a dictar leyes-marco que deben ser precisadas por los *Länder*. Ejemplos de ello son: el derecho de los funcionarios estatales, de las universidades y de la protección de la naturaleza.

Con ello, la característica de la repartición de competencias efectuada por la LF es que, de hecho, las competencias legislativas se concentran en la Federación (que además prácticamente ha hecho uso total de ellas). Las materias que como resultado de las tendencias centralistas de los últimos 40 años permanecieron en los *Länder*⁷¹ se refieren principalmente a la organización de su propio ámbito estatal, la policía y el orden público, a la enseñanza escolar y universitaria y a la radiodifusión.

b) Competencias administrativas de los *Länder*

Como "compensación" por la pérdida de importancia legislativa, el centro de la actividad administrativa se halla claramente en los *Länder*. La administración federal solamente existe en los pocos casos expresamente enumerados en la LF, como por ejemplo, la administración de aduanas. Por lo demás, los *Länder* no solamente ejecutan sus leyes propias, sino también las federales, sea bajo su propia responsabilidad con un control de legalidad por parte de la Federación, sea

⁷⁰ Cf. decisión de la CCF del 21.5.1952 (*BVerfGE* 1, 299 <315>).

⁷¹ De las 35 modificaciones a la LF 24 contenían una ampliación de las competencias de órganos federales.

por encargo de la Federación de su accionar. Este sistema de centralización en el área legislativa y de descentralización en lo administrativo ha sido acertadamente denominado como "federalismo ejecutivo".

c) La organización judicial

El establecimiento de los tribunales a los que, conforme al artículo 92, compete el ejercicio del Poder Judicial, es llevado a cabo, en principio y según el artículo 30, por los *Länder*. Los tribunales federales constituidos por el artículo 95 son meros tribunales de casación que representan la última instancia para las respectivas ramas judiciales. Por lo tanto, la división de competencias entre la Federación y los *Länder* está constituida por un criterio funcional (instancias), no temático.⁷² Como tribunales de casación los supremos tribunales federales tienen el cometido de propiciar la homogeneidad de la jurisprudencia para así preservar la seguridad jurídica y la unidad del ordenamiento jurídico, exigencia esencial del federalismo. Correspondientemente sólo es revisible la violación de derecho federal.

De esta manera, la labor de los tribunales federales se limita generalmente a decisiones de última instancia, mientras que la "jurisdicción corriente" cae bajo la competencia de los *Länder*.

V. PERSPECTIVAS

Esta sinopsis del derecho constitucional de la República Federal de Alemania demuestra que la ley fundamental ha dado buenos resultados en los 40 años de su existencia. Ha formado la base para el ordenamiento estatal más estable, liberal y socialmente equilibrado que jamás haya existido en Alemania. La autolimitación del texto constitucional que, por un lado, evita caer en una regulación excesivamente detallista, junto con la apertura necesaria hacia el futuro, y, por otro, la jurisprudencia de la Corte Constitucional Federal, consecuentemente orientada hacia la efectividad normativa de la LF, constituyen las condiciones esenciales de este éxito.

Pero por encima de ello existió desde el comienzo, y sigue existiendo, un consenso general en la sociedad alemana en lo que se refiere a aceptar el ordenamiento de la LF como base y punto de partida para toda actividad en lo político, lo económico y lo social. A diferencia

⁷² Las excepciones, donde la LF permite la instalación de juzgados federales, son p.ej. el proceso penal militar y la judicatura disciplinaria de los funcionarios.

de épocas anteriores, nunca se cuestionó seriamente este ordenamiento fundamental del Estado. Ello permitió el desarrollo de una estabilidad anteriormente desconocida, prerrequisito para el éxito de la República Federal en muchos campos.

En el futuro, la ley fundamental habrá de hacer frente a grandes desafíos. Resultarán principalmente de la creciente internacionalización en numerosas materias jurídicas: a nivel europeo, con la progresiva integración de la Comunidad Europea, pasarán más competencias a la central europea. Especialmente los *Länder*, que ya desde la fundación de la República Federal han perdido considerablemente influencia, deploran la pérdida de competencias. En lo que respecta a los derechos fundamentales, habrá que confiar en que su protección en los ámbitos dominados por el derecho comunitario no quede sensiblemente por debajo del alto nivel de protección alcanzado bajo la LF. La jurisprudencia de la Corte Europea, que hasta el momento reúne las experiencias de doce Estados miembros, no deja de ser motivo de confianza.

VI. BIBLIOGRAFÍA *

1. Manuales

- BENDA, Ernst/MAIHOFFER, Werner/VOGEL, Hans-Jochen (ed.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín/Nueva York, 1983.
- HESSE, Konrad, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 16a. ed., Heidelberg 1988.
- ISENSEE, Josef/KIRCHHOF, Paul (ed.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 7 tomos. Hasta la fecha aparecieron: t. I, Heidelberg 1987; t. II, Heidelberg 1987; t. III, Heidelberg 1988; t. IV, Heidelberg 1989.
- MAUNZ, Theodor/ZIPPELIUS, Reinhold, *Deutsches Staatsrecht*, 27a. ed., München 1988.
- PIEROTH, Bodo/SCHLINK, Bernhard, *Grundrechte. Staatsrecht II*. 3a. ed., Heidelberg 1987.
- STERN, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 5 to-

* Existe un sinnúmero de obras sobre el derecho constitucional alemán. A continuación sólo se pueden enumerar algunas pocas que hayan tenido una singular relevancia para la evolución del Derecho Constitucional o que den una sinopsis informativa acerca del tema.

mos. Hasta la fecha aparecieron: t. I, 2a. ed., München 1984; t. II, München 1980; t. III/1, München 1988.

2. Comentarios sistemáticos a la Ley Fundamental

JARASS, Hans Dieter/PIEROOTH, Bodo, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, 1989.

Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 y ss. (actualizado en páginas sueltas).

MAUNZ, Theodor/DÜRIG, Günther, et al., *Grundgesetz. Kommentar*, München/Berlín, 1958 y ss. (actualizado en páginas sueltas).

MÜNCH, Ingo von (ed.), *Grundgesetz-Kommentar*, t. I, 3a. ed., München, 1985; t. II, 2a. ed., München, 1983; t. III, 2a. ed., München, 1983.

APÉNDICE

I. DERECHOS FUNDAMENTALES

Artículo 1 (Protección de la dignidad del hombre)

(1) La dignidad del hombre es intangible. Respetarla y protegerla es obligación de todo poder público.

(2) El pueblo alemán se identifica, por lo tanto, con los inviolables e inalienables derechos del hombre como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia en el mundo.

(3) Los siguientes derechos fundamentales vinculan a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a título de derecho directamente aplicable.

Artículo 2 (Derechos de libertad)

(1) Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad siempre que no vulneren los derechos de otro ni atenten al orden constitucional o a la ley moral.

(2) Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física. La libertad de la persona es inviolable. Estos derechos sólo podrán ser coartados en virtud de una ley.

Artículo 3 (Igualdad ante la ley)

(1) Todos los hombres son iguales ante la ley.

(2) El hombre y la mujer gozan de los mismos derechos.

(3) Nadie podrá ser perjudicado ni favorecido a causa de su sexo, su ascendencia, su raza, su idioma, su patria y origen, su credo y sus opiniones religiosas o políticas.

Artículo 4 (Libertad de creencia, de conciencia y de profesión religiosa)

(1) La libertad de creencia y de conciencia y la libertad de profesión religiosa e ideológica son inviolables.

(2) El libre ejercicio del culto está garantizado.

(3) Nadie podrá ser obligado, contra su conciencia, a servir con las armas en la guerra. La reglamentación se hará por ley federal.

Artículo 5 (Libertad de opinión)

(1) Todos tienen el derecho de expresar y difundir libremente su opinión por medio de la palabra, por escrito y por la imagen, y de informarse sin trabas en las fuentes accesibles a todos. La libertad de prensa y la libertad de información por radio y cinematografía están garantizadas. No se ejercerá censura.

(2) Estos derechos tienen sus límites en las disposiciones de las leyes generales, las disposiciones legales adoptadas para protección de la juventud, y el derecho del honor personal.

(3) El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza son libres. La libertad de enseñanza no exime de la fidelidad a la Constitución.

Artículo 6 (Matrimonio, familia, hijos)

(1) El matrimonio y la familia están bajo la protección particular del orden estatal.

(2) El cuidado y la educación de los hijos son derecho natural de los padres y constituyen una obligación incumbente primordialmente a ellos. La colectividad pública vela por su cumplimiento.

(3) Contra la voluntad de los encargados de su educación, los niños sólo podrán ser separados de la familia en virtud de una ley, cuando los encargados de la educación no cumplan con su deber o, por otros motivos, los niños corran peligro de desamparo.

(4) Toda madre tiene derecho a la protección y a la asistencia de la colectividad.

(5) Para los hijos ilegítimos, la legislación creará las mismas condiciones de desarrollo físico y espiritual y de posición social que para los hijos legítimos.

Artículo 7 (Sistema escolar)

(1) El sistema escolar, en su totalidad, está bajo la vigilancia del Estado.

(2) Los encargados de la educación del niño tienen el derecho de decidir si éste ha de participar o no en la enseñanza de la religión.

(3) La enseñanza de la religión figura como materia ordinaria del programa en las escuelas públicas con excepción de las no confesionales. Sin perjuicio del derecho de vigilancia del Estado, la enseñanza religiosa se impartirá de acuerdo con las normas de las comunidades religiosas. Ningún maestro podrá ser obligado, contra su voluntad, a dictar clases de religión.

(4) Queda garantizado el derecho a abrir escuelas particulares. Las escuelas particulares en sustitución de escuelas públicas necesitan la autorización del poder público y están sometidas a las leyes del respectivo Land. La autorización ha de concederse cuando las escuelas particulares no estén a un nivel inferior al de las escuelas públicas en lo que concierne a los fines de la enseñanza y a su organización, así como a la formación científica de su personal, y cuando no se fomente entre los alumnos una distinción derivada de la situación económica de los padres. La autorización se denegará cuando no esté suficientemente garantizada la situación económica y jurídica de los profesores.

(5) Una escuela particular de enseñanza primaria sólo será autorizada cuando la autoridad educacional le reconozca un interés pedagógico especial o, a petición de las personas encargadas de la educación de los niños, cuando haya de crearse como escuela interconfesional, confesional o ideológica, y no exista en la localidad una escuela pública de enseñanza primaria de este tipo.

(6) Quedan abolidas las escuelas preparatorias.

Artículo 8 (Libertad de reunión)

(1) Todos los alemanes tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, sin notificación ni permiso previos.

(2) Para las reuniones al aire libre, este derecho podrá ser restringido por ley o en virtud de una ley.

Artículo 9 (Libertad de asociación)

(1) Todos los alemanes tienen el derecho de constituir asociaciones y sociedades.

(2) Quedan prohibidas las asociaciones cuyos fines o cuya actividad sean contrarios a las leyes penales o que vayan dirigidas contra el orden constitucional o contra la idea del entendimiento entre los pueblos.

(3) Queda garantizado a toda persona y a todas las profesiones el derecho de formar asociaciones destinadas a defender y mejorar las condiciones económicas y de trabajo. Los convenios tendentes a restringir o impedir este derecho serán nulos, e ilegales las medidas que se adopten con este fin. Las medidas previstas en los artículos 12 a, 35, incisos 2 y 3, artículo 87a, inciso 4, y artículo 91 no podrán dirigirse contra los conflictos laborales que se desarrollen con fines de salvaguardia y promoción de las condiciones de trabajo y económicas de las asociaciones contempladas en la frase 1ª.

Artículo 10 (Secreto de correspondencia y de comunicación)

(1) Son inviolables el secreto de la correspondencia, así como el de las comunicaciones postales y el de las telecomunicaciones.

(2) Las restricciones correspondientes no podrán disponerse más que en virtud de una ley. En el caso de que la restricción tenga como fin proteger el régimen fundamental de libertad y democracia o la existencia o seguridad de la Federación o de un Land, la ley podrá determinar que la restricción no se comunique al afectado y que la vía judicial sea sustituida por un control a cargo de órganos y órganos auxiliares designados por la representación popular.

Artículo 11 (Libertad de movimiento y de residencia)

(1) Todos los alemanes gozan de libertad de movimiento y de residencia en todo el territorio federal.

(2) Este derecho no podrá ser restringido más que por ley o en virtud de una ley y solamente respecto a los casos en que la falta de medios suficientes de subsistencia pudiera dar lugar a cargas especiales para la colectividad, o cuando fuera necesario para combatir un peligro que amenace la existencia o el régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un Land, o bien para conjurar el peligro de epidemias, catástrofes naturales o accidentes particularmente graves, para proteger a los menores del desamparo o para prevenir actos delictivos.

Artículo 12 (Derecho de elegir libremente la profesión)

(1) Todo alemán tiene el derecho de elegir libremente su profesión, su lugar de trabajo y el de aprendizaje. El ejercicio de la profesión podrá ser regulado por ley o en virtud de una ley.

(2) Nadie podrá ser obligado a un trabajo determinado, salvo en cumplimiento de un servicio público normal, de orden general e igual para todos.

(3) El trabajo forzado es admisible únicamente en el caso de privación de libertad dispuesta judicialmente.

Artículo 12a (Obligación del servicio militar o de servicios civiles)

(1) Los varones que hayan cumplido los 18 años de edad podrán ser obligados a prestar servicios en las Fuerzas Armadas, en la Policía Federal de Fronteras o en una unidad de Defensa Civil.

(2) Quien por razones de conciencia rehúse el servicio militar con las armas, podrá ser obligado a prestar un servicio de sustitución. La duración de dicho servicio de sustitución no podrá ser superior a la del servicio militar. La reglamentación se hará por una ley que no podrá restringir la libertad de la decisión de conciencia, debiendo prever también la posibilidad de prestar un servicio de sustitución que no esté relacionado en modo alguno con unidades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal de Fronteras.

(3) En el caso de defensa, las personas sujetas al servicio militar obligatorio que no fueren llamadas a prestar uno de los servicios mencionados en los incisos 1º y 2, podrán ser obligadas, por ley o en virtud de una ley, a prestar servicios civiles dentro de una relación laboral, con fines de defensa incluyendo la protección a la población civil; la prestación de servicios de derecho público podrá ser impuesta únicamente para el ejercicio de funciones policiales o de aquellas funciones de soberanía incumbentes a la administración pública que no puedan cumplirse sino dentro de una relación de derecho público. Las relaciones laborales contempladas en la frase 1ª podrán constituirse dentro de las Fuerzas Armadas, en el sector del abastecimiento de las mismas así como en la administración pública; la imposición de relaciones laborales en el sector del abastecimiento de la población civil será lícita únicamente para cubrir las necesidades vitales de la misma o para garantizar su protección.

(4) Cuando en el caso de defensa no pudieren cubrirse sobre una base voluntaria las necesidades de servicios civiles en el sector sanita-

rio civil, así como en la organización sanitaria militar estacionaria, podrán ser obligadas a cumplir tales servicios las mujeres que hayan cumplido los 18 años de edad y tengan menos de 55, por ley o en virtud de una ley. En ningún caso las mujeres podrán prestar servicios armados.

(5) Con anterioridad al caso de defensa las obligaciones contempladas en el inciso 3 podrán imponerse únicamente de acuerdo con lo expresado en el artículo 80a, inciso 1º. Con fines de preparación para los servicios previstos en el inciso 3, cuyo cumplimiento requiera conocimientos o aptitudes especiales, podrá hacerse obligatoria, por ley o en virtud de una ley, la participación en cursos de formación. En este caso no se aplicará lo dispuesto en la frase 1ª.

6) Cuando en el caso de defensa no pudieren cubrirse sobre una base voluntaria las necesidades de mano de obra para los sectores mencionados en el inciso 3, frase 2, podrá restringirse por ley o en virtud de una ley, para cubrir esas necesidades, la libertad de los alemanes de abandonar el ejercicio de una profesión o el lugar de trabajo. Antes de que se produzca el caso de defensa se aplicará *mutatis mutandis* lo dispuesto en el inciso 5, frase 1ª.

Artículo 13 (Inviolabilidad del domicilio)

- 1) El domicilio es inviolable.
- 2) Los registros y allanamientos no podrán ser ordenados sino por el juez y, si la demora implicare un peligro, también por los demás órganos previstos en las leyes, y únicamente en la forma estipulada en ellas.
- 3) Por lo demás, sólo podrán tomarse medidas que afecten a esta inviolabilidad o la restrinjan, en defensa ante un peligro común o de la vida humana; en virtud de una ley, tales medidas podrán también ser tomadas con el fin de prevenir peligros inminentes para la seguridad y el orden públicos, especialmente para subsanar la escasez de viviendas, combatir una amenaza de epidemia o proteger a menores en peligro.

Artículo 14 (Propiedad, derecho de sucesiones y de expropiación)

- 1) La propiedad y el derecho de herencia están garantizados. Su naturaleza y sus límites serán determinados por las leyes.
- 2) La propiedad obliga. Su uso debe servir asimismo al bienestar general.
- 3) La expropiación sólo es lícita por causas de interés general. Podrá ser efectuada únicamente por ley o en virtud de una ley que establezca

el modo y el monto de la indemnización. La indemnización se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y los de los afectados. En caso de discrepancia sobre el monto de la indemnización quedará abierta la vía judicial ante los tribunales ordinarios.

Artículo 15 (Socialización)

Con fines de socialización, y mediante una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva. Respecto a la indemnización se aplicará *mutatis mutandis* lo establecido en el artículo 14, inciso 3, frases 3 y 4.

Artículo 16 (Nacionalidad, extradición, derecho de asilo)

1) Nadie podrá ser privado de la nacionalidad alemana. La pérdida de la nacionalidad sólo podrá producirse en virtud de una ley, y contra la voluntad del interesado únicamente cuando el mismo no llegue a transformarse en apátrida.

2) Ningún alemán podrá ser entregado al extranjero. Los perseguidos políticos gozarán del derecho de asilo.

Artículo 17 (Derecho de petición)

Todos tienen el derecho de presentar individual o colectivamente, por escrito, peticiones o reclamaciones a las autoridades competentes y a la representación popular.

Artículo 17a (Restricción de los derechos fundamentales mediante leyes referentes a la defensa y al servicio de sustitución)

1) Las leyes relativas al servicio militar y al servicio de sustitución podrán determinar que para los integrantes de las Fuerzas Armadas y del servicio de sustitución se restrinja durante el periodo de servicio el derecho fundamental de expresar y difundir libremente su opinión por medio de la palabra, por escrito y por la imagen (artículo 5, inciso 1º, frase 1ª, primera parte), el derecho fundamental de reunirse libremente (artículo 8) y el derecho de petición (artículo 17) en cuanto confiere el derecho de presentar peticiones o reclamaciones en forma colectiva.

2) Las leyes referentes a la defensa, con inclusión de la protección a la población civil, podrán determinar que sean restringidos los derechos fundamentales de la libertad de movimiento y de residencia (artículo 11) y de la inviolabilidad del domicilio (artículo 13).

Artículo 18 (Pérdidas de los derechos fundamentales)

Pierde los derechos fundamentales de la libertad de opinión, particularmente de la libertad de prensa (artículo 5, inciso 1º), la libertad de enseñanza (artículo 5, inciso 3), la de reunión (artículo 8), la de asociación (artículo 9), el secreto de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones (artículo 10), así como el derecho de propiedad (artículo 14) y el de asilo (artículo 16, inciso 2) quien para combatir el régimen fundamental de libertad y democracia abuse de los mismos. La pérdida y el alcance de la misma serán dictados por la Corte Constitucional Federal.

Artículo 19 (Restricción de derechos fundamentales)

1) Cuando de acuerdo con la presente Ley Fundamental un derecho fundamental pueda ser restringido por ley o en virtud de una ley, ésta deberá tener carácter general y no ser limitada al caso individual. Además deberá citar el derecho fundamental indicando el artículo correspondiente.

2) En ningún caso un derecho fundamental podrá ser afectado en su contenido esencial.

3) Los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales en tanto y en cuanto por su naturaleza sean aplicables a las mismas.

4) Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir a la vía judicial. Si no hubiese otra jurisdicción competente para conocer del recurso, la vía será la de los tribunales ordinarios. Permanece en pie el artículo 10, inciso 2, frase 2.

II. LA FEDERACIÓN (BUND) Y LOS LÄNDER

Artículo 20 (Principios constitucionales y derecho a la resistencia)

1) La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social.

2) Todo poder público emana del pueblo. Ese poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho.

4) Contra cualquiera que intente derribar ese orden les asiste a todos los alemanes el derecho a la resistencia cuando no fuera posible otro recurso.

Artículo 21 (Partidos)

1) Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y empleo de sus recursos así como de su patrimonio.

2) Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal.

Artículo 24 (Instituciones supranacionales)

1) La Federación podrá transferir derechos de soberanía, mediante ley, a instituciones internacionales.

2) La Federación podrá incorporarse, para la defensa de la paz, a un sistema de seguridad colectiva recíproca, admitiendo para ello aquellas restricciones de sus derechos soberanos que promuevan y aseguren un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo.

3) Para la solución de controversias internacionales, la Federación se adherirá a convenios sobre arbitraje internacional, general, amplio y obligatorio.

Artículo 25 (Derecho internacional integrado en el derecho federal)

Las normas generales del Derecho Internacional Público son parte integrante del derecho federal. Estas normas tienen primacía sobre las leyes y constituyen fuentes directas de derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal.

Artículo 28 (Garantía federal de las Constituciones de los Länder, garantía de autonomía administrativa de los Municipios)

1) El orden constitucional de los Länder deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social expresados en la presente Ley Fundamental. En los Länder, Distritos y Municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. En los Municipios, en lugar de un organismo electivo podrá funcionar la asamblea comunal.

2) Se garantizará a los Municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Asimismo, dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las Agrupaciones Municipales gozarán de autonomía administrativa.

3) La Federación asegurará la conformidad del orden constitucional de los Länder con los derechos fundamentales y las disposiciones de los incisos 1º y 2.

Artículo 30 (Funciones de los Länder)

El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los Länder en tanto que la presente Ley Fundamental no dicte o admita una disposición en contrario.

Artículo 31 (Prioridad del derecho federal)

El derecho federal tiene prioridad sobre el derecho de los Länder.

Artículo 32 (Relaciones exteriores)

1) La conducción de las relaciones con los Estados extranjeros corresponde a la Federación.

2) Antes de concluirse un tratado que afecte a las condiciones particulares de un Land, éste será oído con la debida antelación.

3) En la medida en que los Länder tengan competencia para legislar, podrán, con el consentimiento del Gobierno Federal, concertar tratados con Estados extranjeros.

III. EL PARLAMENTO FEDERAL (BUNDESTAG)

Artículo 38 (Elecciones)

1) Los diputados del Parlamento Federal Alemán son elegidos por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. Los diputados serán representantes del pueblo en su conjunto, no ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su conciencia.

2) Es elector el que haya cumplido 18 años de edad. Es elegible quien haya cumplido los años, con los cuales se alcanza la mayoría de edad.

3) La reglamentación se hará por ley federal.

Artículo 44 (Comisiones investigadoras)

1) El Parlamento Federal tiene el derecho, y a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar comisiones investigadoras que reunirán las pruebas necesarias en sesión pública. La sesión podrá celebrarse también a puerta cerrada.

2) A las prácticas de prueba se aplicarán análogamente las disposiciones relativas al proceso penal. Permanecerá invariable el secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones.

3) Los tribunales y las autoridades administrativas están obligados a prestar ayuda judicial y administrativa.

4) Las resoluciones de las comisiones investigadoras no podrán ser sometidas a la consideración judicial. Los tribunales quedan en libertad para apreciar y calificar los hechos que son objeto de la investigación.

IV. EL CONSEJO FEDERAL (BUNDES RAT)

Artículo 50 (Tareas)

Por intermedio del Consejo Federal, los Länder cooperan en la legislación y administración de la Federación.

Artículo 51 (Composición)

1) El Consejo Federal se compone de miembros de los Gobiernos de los Länder, que los designan y los retiran. Los miembros del Con-

sejo pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos Gobiernos.

2) Cada Land tiene por lo menos tres votos. Los Länder de más de dos millones de habitantes tienen cuatro, los de más de seis millones de habitantes cinco votos.

3) Cada Land podrá enviar un número de miembros igual al de sus votos. Los votos de un Land podrán ser emitidos sólo uniformemente y por los miembros presentes o sus representantes.

IVa. LA COMISIÓN CONJUNTA



V. EL PRESIDENTE FEDERAL

Artículo 54 (Elección)

1) El Presidente Federal es elegido sin debate por la Asamblea Federal. Es elegible todo alemán que posea el derecho a sufragio para el Parlamento Federal y haya cumplido 40 años de edad.

2) El mandato del Presidente Federal dura cinco años. Se admite la reelección inmediata una sola vez.

3) La Asamblea Federal se compone de los miembros del Parlamento Federal y un número igual de miembros elegidos por las representaciones populares de los Länder según los principios de la elección proporcional.

4) La Asamblea Federal se reúne a más tardar a los treinta días antes de expirar el mandato del Presidente Federal, y en el caso de una terminación prematura, a más tardar a los treinta días después de ese momento. La convocatoria está a cargo del Presidente del Parlamento Federal.

5) Una vez terminado el mandato del Parlamento Federal, el plazo establecido en la frase 1ª del inciso 4 comenzará a correr a partir de la primera reunión del Parlamento Federal.

6) Resulta elegido el que obtenga los votos de la mayoría de los miembros de la Asamblea Federal. Si en dos votaciones esta mayoría no fuere alcanzada por ninguno de los candidatos, resultará elegido el que en otra votación reúna el mayor número de votos.

7) La reglamentación se hará por ley federal.

Artículo 59 (Representación de la Federación en derecho internacional)

1) El Presidente Federal representa a la Federación en el orden del derecho internacional. En nombre de la Federación concluye los tratados con Estados extranjeros. Acredita y recibe a los Embajadores.

2) Los tratados que regulen las relaciones políticas de la Federación o se refieran a materias de la legislación federal, requieren la aprobación o participación, a través de una ley federal, de los respectivos órganos competentes para la legislación federal. A los convenios administrativos se aplicarán *mutatis mutandis* las disposiciones relativas a la administración federal.

VI. EL GOBIERNO FEDERAL

Artículo 62 (Composición)

El Gobierno Federal se compone del Canciller Federal y de los Ministros Federales.

Artículo 63 (Elección y nombramiento)

1) El Canciller Federal es elegido sin debate por el Parlamento Federal a propuesta del Presidente Federal.

2) Resulta elegido el que reuniere los votos de la mayoría de los miembros del Parlamento Federal. El electo deberá ser nombrado por el Presidente Federal.

3) Si la persona propuesta por el Presidente Federal no resultare elegida por el Parlamento Federal, éste podrá elegir, por más de la mitad de sus miembros, un Canciller Federal dentro de los catorce días siguientes a la votación.

4) Si en dicho plazo no se realizare la elección, se efectuará de inmediato otra votación, resultando elegido el que reciba la simple mayoría de los votos. Si el electo reuniere los votos de la mayoría de los miembros del Parlamento Federal, el Presidente Federal deberá nombrarlo dentro de los siete días siguientes a la elección; si no alcanzare dicha mayoría, el Presidente Federal, dentro de los siete días, deberá nombrarlo o disolver el Parlamento Federal.

Artículo 64 (Nombramiento y relevo de los Ministros Federales)

1) Los Ministros Federales serán nombrados y relevados por el Presidente Federal a propuesta del Canciller Federal.

2) Al tomar posesión de sus cargos, el Canciller Federal y los Ministros Federales prestarán ante el Parlamento Federal el juramento previsto en el artículo 56.

Artículo 65 (Atribuciones dentro del Gobierno Federal)

El Canciller Federal fija las directrices de la política y asume la responsabilidad de las mismas. Dentro de tales directrices, cada Ministro Federal dirige por sí y bajo su propia responsabilidad los asuntos de su cartera. Las divergencias de opinión que surjan entre los Ministros Federales serán resueltas por el Gobierno Federal. El Canciller Federal dirigirá los asuntos gubernamentales de acuerdo con un Reglamento interno establecido por el Gobierno Federal y aprobado por el Presidente Federal.

Artículo 67 (Voto constructivo de desconfianza)

1) El Parlamento Federal no podrá expresar su desconfianza al Canciller Federal sino mediante la elección, por la mayoría de sus miembros, de un sucesor y solicitando del Presidente Federal el relevo del Canciller. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando al que resulte electo.

2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir 48 horas.

Artículo 68 (Voto de confianza, disolución del Parlamento Federal)

1) Si una moción de voto de confianza del Canciller Federal no fuere aprobada por la mayoría de los miembros del Parlamento Federal, el Presidente Federal, a propuesta del Canciller, podrá disolver el Parlamento Federal dentro de un plazo de 21 días. El derecho a la disolución expirará tan pronto como el Parlamento por la mayoría de sus miembros elija otro Canciller Federal.

2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir 48 horas.

VII. EL RÉGIMEN LEGISLATIVO

Artículo 70 (Delimitación de competencias legislativas entre la Federación y los Länder)

1) Los Länder tienen la facultad legislativa en cuanto la presente Ley Fundamental no la confiera a la Federación.

2) La delimitación de competencias entre la Federación y los Länder se rige por las disposiciones de la presente Ley Fundamental relativas a las legislaciones exclusiva y concurrente.

Artículo 71 (Legislación exclusiva de la Federación, concepto)

En el plano de la legislación exclusiva de la Federación, los Länder tienen la facultad de legislar únicamente en el caso y en la medida en que una ley federal los autorice expresamente para ello.

Artículo 72 (Legislación concurrente de la Federación, concepto)

1) En el plano de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar en tanto y en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa.

2) En este plano, la Federación tiene la facultad de legislar cuando exista la necesidad de reglamentación por ley federal en los siguientes casos:

1. cuando un asunto no pudiere ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder;
2. cuando la regulación de un asunto por ley de Land pudiere afectar los intereses de otros Länder y los intereses generales;
3. cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Land.

Artículo 76 (Proyectos de ley)

1) La iniciativa para presentar proyectos de ley al Parlamento Federal corresponde al Gobierno Federal, a los miembros del Parlamento y al Consejo Federal.

2) Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán enviarse primeramente al Consejo Federal. Este podrá dictaminar sobre dichos

proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Un proyecto de ley que el Gobierno Federal, a título excepcional, hubiere calificado de particularmente urgente al enviarlo al Consejo Federal, podrá ser enviado al Parlamento Federal al cabo de tres semanas, aun cuando el Gobierno Federal no hubiere recibido todavía el dictamen del Consejo Federal; luego que el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al Parlamento Federal.

3) Los proyectos de ley del Consejo Federal deberán ser enviados al Parlamento Federal por el Gobierno Federal dentro de un plazo de tres meses. El Gobierno Federal deberá exponer su opinión al respecto.

Artículo 77 (Procedimiento legislativo)

1) Las leyes federales serán acordadas por el Parlamento Federal cuyo Presidente las pasará, después de su adopción, sin demora alguna al Consejo Federal.

2) Dentro de las tres semanas después de presentada la ley acordada, el Consejo Federal podrá exigir que se convoque una Comisión encargada de la discusión conjunta de proyectos de ley, integrada por miembros del Parlamento y del Consejo. La composición de esa Comisión y el procedimiento que ha de seguir serán establecidos por un Reglamento interno dictado por el Parlamento Federal con la aprobación del Consejo Federal.

Los miembros que el Consejo Federal delegue en esta Comisión no estarán sometidos a instrucciones. Cuando para una ley se requiera la aprobación del Consejo, la convocatoria podrá ser exigida también por el Parlamento Federal y el Gobierno Federal. Cuando la Comisión proponga una modificación del texto acordado, el Parlamento deberá adoptar una nueva resolución al respecto.

3) Cuando una ley no requiera la aprobación del Consejo Federal, éste, una vez terminado el procedimiento a que se refiere el inciso 2, podrá impugnar dentro de dos semanas la ley acordada por el Parlamento. En el caso de la última frase del inciso 2, el plazo para la impugnación comienza con la entrada de la nueva resolución adoptada por el Parlamento Federal, en todos los demás casos con la llegada de la comunicación del presidente de la Comisión prevista en el inciso 2, de que ha sido concluido el procedimiento seguido ante la misma.

4) Si la impugnación fuere acordada por simple mayoría de votos del Consejo Federal, podrá ser rechazada por simple mayoría de los miembros del Parlamento. Si el Consejo hubiere acordado la impug-

nación por una mayoría de por lo menos dos tercios de sus votos, el rechazo por el Parlamento requiere también una mayoría de dos tercios, y por lo menos de la mayoría de los miembros del Parlamento.

Artículo 78 (Aprobación de las leyes federales)

Un proyecto adoptado por el Parlamento se transformará en ley si el Consejo lo aprobare o si no hiciere uso de la facultad que le concede el artículo 77, inciso 2, o si en el plazo indicado en el artículo 77, inciso 3, no hiciere la impugnación o la retirare o si la impugnación fuere rechazada por los votos del Parlamento.

Artículo 79 (Modificación de la Ley Fundamental)

1) La presente Ley Fundamental no podrá ser modificada sino por una ley destinada expresamente a complementar o modificar su texto. En el caso de tratados internacionales referentes a un arreglo de paz, a la preparación de un arreglo de paz o a la abolición de un régimen de ocupación, o destinados a servir a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de dos tercios de los miembros del Parlamento Federal y de dos tercios de los votos del Consejo Federal.

3) Es inadmisibles toda modificación de la presente Ley Fundamental que afecte a la división de la Federación en Länder o al principio de la cooperación de los Länder en la legislación o a los principios consignados en los artículos 1º y 20.

VIII. LA EJECUCIÓN DE LAS LEYES FEDERALES Y LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL

Artículo 83 (División de competencias entre la Federación y los Länder)

Los Länder ejecutarán las leyes federales como materia propia, siempre que la presente Ley Fundamental no determine o admita otra cosa.

VIIIa. TAREAS COMUNITARIAS

-
-
-

IX. EL RÉGIMEN JUDICIAL

Artículo 92 (Organización judicial)

El Poder Judicial estará confiado a los jueces, siendo ejercido por la Corte Constitucional Federal, así como por los tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y por los tribunales de los Länder.

Artículo 93 (Competencia de la Corte Constitucional Federal)

1) La Corte Constitucional Federal conoce:

1. de la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente Ley Fundamental o por el Reglamento interno de un órgano supremo de la Federación;
2. en las diferencias de opinión o dudas relativas a la compatibilidad formal y sustantiva de la legislación federal o de los Länder con la presente Ley Fundamental o a la compatibilidad de derecho de los Länder con otras normas de derecho federal, a petición del Gobierno Federal, del Gobierno de un Land o de la tercera parte de los miembros del Parlamento Federal;
3. en las diferencias de opinión sobre los derechos y deberes de la Federación y los Länder, especialmente en lo que se refiere a la ejecución de las leyes federales por los Länder y al ejercicio de la vigilancia federal;
4. en otras controversias de derecho público entre la Federación y los Länder, entre Länder o dentro de un Land, siempre que no esté abierta otra vía judicial;
- 4a. de los recursos de queja por inconstitucionalidad, que pueden ser interpuestos por cualquiera que se crea lesionado por el poder público en uno de sus derechos fundamentales o en uno

de sus derechos contenidos en el artículo 20 inciso 4; o en los artículos 33, 38, 101, 103 y 104;

- 4b. de los recursos de queja por inconstitucionalidad interpuestos por Municipios y Agrupaciones Municipales con la alegación de que el derecho a la autonomía administrativa establecido en el artículo 28 ha sido violado por una ley, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por leyes de los Länder en los que quepa recurso ante el Tribunal Constitucional del respectivo Land;
5. en los demás casos previstos en la presente Ley Fundamental.

2) La Corte Constitucional Federal actuará asimismo en los demás casos que le fueren conferidos por ley federal.

Artículo 94 (Composición de la Corte Constitucional Federal)

1) La Corte Constitucional Federal se compone de jueces federales y otros miembros. Los miembros de dicha Corte serán elegidos por mitades por el Parlamento Federal y por el Consejo Federal. No podrán pertenecer ni al Parlamento Federal ni al Consejo Federal ni al Gobierno ni a los organismos correspondientes de un Land.

2) Una ley federal regulará su organización y procedimiento, determinando asimismo los casos en que sus decisiones tengan fuerza de ley. Dicha ley podrá establecer como condición de los recursos de queja por inconstitucionalidad el agotamiento previo de la vía judicial y prever un procedimiento especial de aceptación.

Artículo 100 (Control concreto de normas)

1) Cuando un tribunal considere inconstitucional una ley de cuya validez depende el fallo, se suspenderá el proceso y se recabará, cuando se trate de la violación de la Constitución de un Land, la decisión del tribunal del Land competente en asuntos constitucionales, y la de la Corte Constitucional Federal cuando se trate de la violación de la presente Ley Fundamental. Ello rige también cuando se trate de la violación de la presente Ley Fundamental por la legislación de un Land o de la incompatibilidad de una ley de un Land con una ley federal.

2) Cuando en un litigio fuere dudoso si una regla de derecho internacional es parte integrante del derecho federal y fuente directa de derechos y deberes para el individuo (artículo 25), el tribunal ha de recabar la decisión de la Corte Constitucional Federal.

3) Cuando en la interpretación de la Ley Fundamental el Tribunal Constitucional de un Land quiera apartarse de una decisión de la Corte Constitucional Federal o del Tribunal Constitucional de otro Land, recabará la decisión de la Corte Constitucional Federal.

Artículo 101 (Prohibición de los tribunales de excepción)

1) No son lícitos los tribunales de excepción. Nadie podrá ser sustraído a su juez legal.

2) Sólo por la ley podrán ser instituidos tribunales para materias especiales.

Artículo 102 (Abolición de la pena de muerte)

Queda abolida la pena de muerte.

Artículo 103 (Derecho de ser oído, prohibición de leyes penales con efectos retroactivos y de la pena doble)

1) Todos tienen el derecho de ser oídos legalmente ante los tribunales.

2) Un acto sólo podrá ser penado si el delito estaba establecido por ley antes de cometerse el acto.

3) Nadie podrá ser penado más de una vez por el mismo acto en virtud de las leyes penales generales.

Artículo 104 (Garantías legales en caso de privación de la libertad)

1) La libertad de la persona podrá ser limitada únicamente en virtud de una ley formal y sólo respetando las formas prescritas en la misma. Las personas detenidas no deberá ser maltratadas ni física ni psicológicamente.

2) Corresponde sólo al juez decidir si una privación de libertad es admisible y debe continuar. En todo caso de privación de libertad no fundada en una orden judicial deberá procurarse sin demora alguna una decisión judicial. Por su propia autoridad, la policía no podrá mantener a nadie bajo su custodia más allá del fin del día posterior al de la detención. La reglamentación se hará por ley.

3) Toda persona detenida provisionalmente bajo la sospecha de un acto delictivo ha de ser llevada ante el juez a más tardar el día posterior al de la detención, debiendo el juez comunicarle las causas de

la detención, interrogarla y darle oportunidad para formular objeciones. El juez deberá dictar sin demora alguna una orden escrita de prisión indicando las causas de la misma o bien decretar la libertad.

4) De toda decisión judicial que ordene o prolongue una privación de libertad ha de informarse sin demora alguna a un familiar del detenido o a una persona de su confianza.

X. EL RÉGIMEN FINANCIERO



Xa. EL CASO DE DEFENSA



XI. DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 116 (Concepto de «alemán», recuperación de la nacionalidad)

1) A los efectos de la presente Ley Fundamental y salvo disposición legal en contrario, es alemán el que posea la nacionalidad alemana o haya sido acogido en el territorio del Reich alemán en los límites del 31 de diciembre de 1937 con carácter de refugiado o expulsado étnicamente alemán, o de cónyuge o descendiente de aquél.

2) Las personas que anteriormente poseían la nacionalidad alemana y fueron privadas de la misma entre el 30 de enero de 1933 y el 8 de mayo de 1945 por causas políticas, raciales o religiosas, así como sus descendientes, recobrarán a su petición la nacionalidad alemana. Se considerará que no existe pérdida de la nacionalidad en cuanto estas personas hayan establecido su domicilio en Alemania con posterioridad al 8 de mayo de 1945 y no hayan expresado una voluntad contraria.