

LÜBBE-WOLFF, Gertrude, *¿Cómo funciona el Tribunal Constitucional Federal alemán?*, trad. de Jorge L. León Vásquez, Lima, Palestra, 2019.

Armando SALAS CRUZ*

Esta es una obra corta, de esas en las que en sus páginas —aparentemente sencillas— se entrelazan reflexiones profundas que se han ido afinando durante largos años. En nuestro caso, Gertrude Lübbe-Wolff ejerció el cargo de jueza en el Segundo Senado del Tribunal Constitucional Federal alemán (en adelante TCF) durante poco más de doce años.¹ La estructura de las reflexiones, además, tiene el marcado rigor y claridad de quien nunca se ha alejado del ámbito universitario, pues la autora es profesora de derecho constitucional en la Universidad de Bielefeld desde 1992. Que sea un texto breve se debe a que en su origen fue un discurso que la profesora Lübbe-Wolff pronunció en el Instituto Europeo de Estudios Jurídicos de la Universidad de Osnabrück, en el mismo año en que concluyó su encargo en la magistratura constitucional.²

En este interesante trabajo compuesto de tres apartados,³ la autora nos introduce en la labor cotidiana del TCF a través de la invitación que

* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Secretario en la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. ORCID: 0000-0001-7765-5329. Correo: armando.salasc@te.gob.mx.

¹ Del 10 de abril de 2002 al 2 de junio de 2014.

² Quizá, por esa razón, recuerda de alguna forma a las lecciones jubilares de los catedráticos de derecho de las Universidades españolas, en el sentido de ser una muy apretada exposición de las conclusiones a las que han llegado en su vida académica. En este rubro, sólo a manera de ejemplo, Nieto García, Alejandro, (2001), *Las limitaciones del conocimiento jurídico. Lección jubilar pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense el 12 de marzo de 2001*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

³ Son los siguientes: I. *El significado central del recurso de amparo constitucional para la posición del Tribunal Constitucional Federal*; II. *La manera de trabajar del*

nos hace la “magistrada R del Segundo Senado”⁴ para seguir sus pasos por los pasillos, oficinas y órganos de decisión de este alto tribunal. Conforme va transcurriendo la jornada laboral, y los días de sesión, la voz de la “magistrada R” explica desde la experiencia, pero también con el profundo conocimiento del significado de lo que implica la jurisdicción constitucional, los principales aspectos del funcionamiento interno del Tribunal de Karlsruhe. Esto, con el fin de que nos hagamos “una idea de lo que allí ocurre” (Lübbe-Wolff, G., 2019, p. 27).

Mi objetivo en las líneas siguientes es destacar, mediante siete proposiciones y una nota final, algunos puntos relevantes que la obra toca y con ello acercar su rico contenido a quien tiene algún tipo de interés o simplemente curiosidad por la forma de trabajo de un Tribunal Constitucional que, como afirma Lübbe-Wolff en su prólogo, “ha funcionado generalmente, en los hechos, sin polarizar en gran medida o sin agudizar las polarizaciones existentes, sino por el contrario ha integrado; ha adoptado decisiones pacificadoras...” (Lübbe-Wolff, G., 2019, p. 11).

1. *Sobre su integración y la normativa en que enmarca su actuar.* Para efectos de la exposición, debo hacer unas prevenciones mínimas. Lo que en nuestro contexto conocemos como «Salas» de la Suprema Corte de Justicia de México (Primera Sala y Segunda Sala), en el TCF se les denomina “Senados” y de igual forma son dos: el Primer Senado y el Segundo Senado. Cada uno está integrado por ocho jueces, de los que uno de ellos ejerce de presidente respectivamente. Ahora bien, los principales instrumentos normativos en los que el TCF enmarca su actuación son la Ley Fundamental de Bonn o Constitución Federal de Alemania, la Ley del Tribunal Constitucional Federal y el Reglamento del Tribunal Constitucional Federal.

2. *La relevancia del recurso de amparo constitucional.* El recurso de amparo constitucional es la columna que vertebría la maquinaria del TCF, a pesar de la importancia de los demás procesos constitucionales de los que conoce dicho tribunal.⁵ Por esa razón la antigua magistrada constitucional parte de la premisa fundamental consistente en que el recurso de

Tribunal, y III. ¿Una jurisdicción constitucional fuerte es compatible con la democracia? Asimismo, se incluyen un prólogo que hace Lübbe-Wolff a la edición en español y una presentación por parte del director de la colección en la que se publica.

⁴ Una especie de figura impersonal que generaliza la experiencia que vive cualquiera de los integrantes durante su encargo.

⁵ Conflictos entre órganos, controversias entre la Federación y los Estados federa-
dos, control de normas abstracto y concreto, proceso de prohibición de partidos políticos.

amparo constitucional tiene un significado muy especial para la posición y el modo de funcionamiento del TCF. Cuantitativamente es indudable, si se toma en cuenta que, desde que inició sus labores en 1951 hasta 2013, del 100% de los diversos recursos promovidos el 96.54% corresponde a recursos de amparo constitucional. De ahí que las descripciones que hace Lübbe-Wolff, en cuanto al modo de funcionamiento interno del TCF, estén enfocadas precisamente en el diseño del recurso de amparo constitucional y, asimismo, en la manera en que se trabaja para que pueda llegar a ser debatido y resuelto por alguno de los dos Senados.

3. *El diseño del recurso de amparo constitucional es parte del prestigio del que disfruta el TCF.* La idea que puede deducirse junto con Lübbe-Wolff es que el diseño sencillo y accesible —de bajo umbral— del recurso de amparo constitucional es lo que ha permitido que el TCF sea percibido como un tribunal “que está ahí para cualquiera” (Lübbe-Wolff, G., 2019, p. 22) y que sus fallos inciden directamente en los ciudadanos que han solicitado su ayuda. Se caracteriza por los elementos siguientes: 1) cualquiera puede formularlo aseverando haber sido lesionado en sus derechos fundamentales o en sus derechos equivalentes a los derechos fundamentales; 2) no se exige que esté representado por un abogado, aunque en ciertas ocasiones puede resultar obligatorio; y 3) el proceso es gratuito. Aunque no debe olvidarse que están establecidos ciertos requisitos de admisibilidad del recurso, mismos que la jurisprudencia constitucional ha ido precisando o endureciendo: el plazo del recurso debe respetarse; el agotamiento de la vía judicial; la necesidad de que esté fundamentado; ciertas exigencias en cuanto a la calidad de la argumentación jurídica; y además se requiere la aceptación para una decisión.

4. *La incidencia de los asistentes científicos en el trabajo del TCF.* Los asistentes científicos son quienes “apoyan a los jueces en su trabajo”. (Lübbe-Wolff, G., 2019, p. 29). Esta definición mínima, en principio, permite advertir que la incidencia de dichos asistentes depende, en definitiva, del estilo de trabajo que cada juez establece en su equipo, aunque lo cierto es que ese apoyo implica actividades jurisdiccionales o sustanciales. El número de asistentes científicos ha aumentado hasta llegar, en nuestros días, a cuatro por cada juez. El perfil general que describe la autora es que se trata de gente joven alrededor de los treinta años, que provienen principalmente del Poder Judicial o del ámbito universitario, ya que la mayoría de los magistrados, a la vez, son profesores universitarios y es común

que recluten a quienes son los asistentes de su cátedra, y ocasionalmente también provienen de la administración o de los ministerios (Secretarías de Estado). Un rasgo de interés es que se trata de un cargo que no tiene vocación de permanencia, en cambio, está en constante rotación, pues solo duran dos o tres años en el TCF y luego regresan a sus instituciones de origen u otros campos de trabajo.

Aquí aparece una semejanza importante con el caso mexicano, no en la rotación, sino en el acceso al cargo. Los «secretarios de estudio y cuenta» de la Suprema Corte de Justicia de México, equivalentes de los referidos asistentes científicos, también son elegidos y designados directamente por los ministros. Es decir, los jueces constitucionales alemanes y mexicanos cuentan con una potestad amplia y discrecional en la conformación de su círculo de ayudantes jurisdiccionales. Lübbe-Wolff no entra en detalles en cuanto a estos aspectos, pero ya que se destaca el papel del asistente científico por las actividades que desempeña (entre otras, estudio y preparación de los asuntos, así como la elaboración de propuestas de resoluciones, dictámenes y votos) hubiera sido deseable conocer una razón mínima acerca de la instauración institucional y conveniencia de dicha práctica en el TCF.

5. *La manera de trabajar los “asuntos pequeños”. Las Cámaras de los Senados y su orientación al consenso.* En la organización jurídica del TCF, la resolución de las llamadas «grandes decisiones» se reserva a la competencia de los Senados. En ese sentido, para hacer frente al creciente número de asuntos en los que se convierte en innecesaria la intervención del Senado (por tratarse en su mayoría de inadmisiones del recurso de amparo constitucional), se crearon las denominadas «Cámaras», cada una compuesta por tres magistrados del Senado. En la actualidad cada Senado tiene tres Cámaras, a las que se dio competencia para decidir “[...] sobre las solicitudes de las Cortes de los *Länder* (*Richtervorlage*), cuando estas son inadmisibles; y, en términos generales, sobre las inadmisiones (*Nichtannahme*) y estimaciones del recurso constitucional de amparo en casos claros y decidibles, con apoyo en la jurisprudencia existente del Senado” (Lübbe-Wolff, G., 2019, p. 28). Con ello, comparativamente y por mucho, las Cámaras son las que deciden en la mayoría de los procesos ante el TCF. Nuestra autora precisa que en 2018 las Cámaras emitieron 5600 resoluciones, mientras los Senados solo 33.

La dinámica para que la Cámara llegue a una decisión es bastante interesante desde la perspectiva comparativa. Como regla general, la decisión

no se toma en una sesión, sino que se hace en el procedimiento de circulación. El juez ponente remite sucesivamente a los otros dos jueces de la Cámara el voto y el proyecto de resolución firmados por él. Si los otros dos jueces, al examinar la propuesta, la aprueban y firman, entonces la decisión habrá sido adoptada y corresponderá al último de los jueces que haya examinado la propuesta, colocar, al mismo tiempo, la fecha de su firma como la fecha de la resolución.

La cuestión esencial radica en que la Cámara solo puede decidir por unanimidad, según lo establece su normativa legal. De esa necesidad, por tanto, “se deriva una presión muy fuerte para encontrar el consenso”. (Lübbe-Wolff, G., 2019, p. 39). Esto hace que los miembros de la sección se esmeren en que el asunto pueda ser resuelto en esta instancia, sin la necesidad de llevar el asunto al Senado. Lo normal, nos señala Lübbe-Wolff, sería que quien tenga una objeción importante frente a la propuesta de resolución vaya —con el expediente bajo el brazo— en búsqueda del ponente “para hablar del asunto abiertamente” (Lübbe-Wolff, G., 2019, p. 39).

6. *El Senado como centro de la deliberación.* El Senado es el lugar donde se debaten y resuelven los asuntos de trascendencia. Dos son los rasgos que caracterizan la toma de decisiones: la deliberación en secreto y la forma en que se elabora la resolución. En efecto, en los Senados del TCF se toma bastante en serio la regla de que las discusiones son secretas, es decir: “nadie, aparte de los magistrados, participa; ni siquiera los asistentes científicos que han intervenido en la preparación del voto y generalmente también en el proyecto de resolución”. (Lübbe-Wolff, G., 2019, p. 40). Para Lübbe-Wolff, el carácter confidencial de las deliberaciones es un rasgo positivo, ya que resguarda a los jueces de la presión política. En las antípodas, como se sabe, se encuentra el modelo adoptado por la Suprema Corte de Justicia de México, cuyo Pleno sesiona en público e inclusive son sesiones transmitidas en directo por televisión e Internet.

En cuanto a la forma en que se elabora la resolución, la autora alemana distingue dos fases de deliberación. En la primera fase, la denominada «deliberación especializada», los esfuerzos se dirigen hacia la construcción de la primera postura que los demás miembros del colegiado adoptarán en cuanto al asunto que ha sido preparado por el juez ponente. Él es el encargado de distribuir con anticipación suficiente —diez días antes de la sesión— la propuesta de solución (voto) que ha preparado, así como los materiales relevantes que sustentan sus argumentos. Ya en la sala de deli-

beraciones, el ponente resume su voto. Enseguida todos los demás miembros emiten una primera valoración en el orden que rige en cada Senado, en el caso del Segundo Senado, va del más joven en el cargo y termina con el presidente. Luego sigue una respuesta del ponente y después se da inicio al debate. Como se dijo con anterioridad, tal debate se orienta a obtener un consenso, “...siempre están los esfuerzos por llegar a una solución que pueda ser asumida por todos” (Lübbecke-Wolff, G., 2019, p. 46). No obstante, la deliberación especializada puede terminar en desacuerdo.

La fase siguiente, la “deliberación de lectura”, en pocas palabras consiste en trasladar el resultado de la fase previa en el papel y llegar a un documento consolidado por consenso. En consecuencia, el ponente debe elaborar un proyecto de resolución sobre la base de la «deliberación especializada» y distribuirlo a los otros miembros del Senado tanto de manera impresa como también en archivo Word. Los miembros del Senado, con frecuencia, harán llegar sus propuestas de modificación, “... que pueden ir desde simples correcciones de errores de tipeo, pasando por el estilo y retoques en los fundamentos individuales de la decisión, hasta propuestas de modificación del tenor, recortes abundantes, ampliaciones y sustituciones a lo largo de las páginas o reconstrucciones amplias del texto completo” (Lübbecke-Wolff, G., 2019, p. 47).

De lo anterior, el ponente deberá redactar una versión denominada *consolidada* del proyecto de resolución, en la que se harán destacar las propuestas de modificación que fueron aceptadas e introducidas en el texto (en modo en control de cambios) y las que no fueron aceptadas por el ponente (en notas a pie de página). Este será el documento, entonces, sobre el que girará la «deliberación de lectura», que consiste en el examen “... página por página y nota a pie por nota a pie, y sobre todo se debate sobre las propuestas de modificación aún controvertidas” (Lübbecke-Wolff, G., 2019, p. 48). Aquí es donde puede advertirse un punto álgido en la deliberación, según la dilatada experiencia de Lübbecke-Wolff: “La pugna por la composición concreta del texto puede ser ardua, laboriosa y dolorosa”. (Lübbecke-Wolff, G., 2019, p. 48). En definitiva, porque la forma de mirar las cosas de cada juez no es idéntica al del otro.

7. La propia dinámica de búsqueda de consenso por convencimiento es la que desincentiva la emisión de votos particulares. Los votos particulares son infrecuentes en las decisiones del TCF. Los jueces del TCF lo utilizan de manera excepcional, como último recurso para hacer valer disensos, en

cambio, redoblan esfuerzos en llegar a soluciones plausibles para todos, convencer a su compañero y, al mismo tiempo, dejarse convencer por los otros, siempre con argumentos jurídicos. Luego, la exteriorización de una sola voz consensuada del tribunal ha contribuido a pacificar los conflictos más sentidos en la sociedad alemana.

Nota final. Acerca de la traducción publicada. Por último, he de señalar que el texto al que se ha hecho referencia en las líneas anteriores es el más reciente número de la colección que Palestra, editorial peruana, dedica en específico a la doctrina alemana desde el 2017, la denominada «Biblioteca de autores alemanes». Hasta el momento lleva tres publicaciones, contando la que ahora nos ocupa, bajo la dirección del profesor Jorge L. León Vásquez. De hecho, es él quien se ha encargado de la traducción del alemán al español.

Si bien es cierto en las revistas especializadas han aparecido de vez en cuando traducciones a nuestra lengua de algunos de los textos de Lübbe-Wolff,⁶ hasta el momento no se había hecho en formato libro. Así que, con lo que se ha podido adelantar hasta aquí, es un acierto la elección que se hizo desde la dirección de la Biblioteca de Autores Alemanes de traer al espacio iberoamericano un trabajo significativo en el que se exponen los engranajes internos más relevantes del TCF. Una maquinaria que tiene en la deliberación orientada hacia el consenso, el fuego que la aviva y mueve en todo momento.



⁶ En fecha reciente, Lübbe-Wolff, G. (2019). “El concepto de democracia de la Constitución de Weimar”, *Historia Constitucional*, España, núm. 20, pp. 253-274. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17811/hc.v0i20.606>.