

JUSTICIA CONSTITUCIONAL FEDERAL Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN LOS ESTADOS FEDERADOS

E. HAAS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los tribunales constitucionales locales y sus funciones.* III. *Relación entre la jurisdicción constitucional federal y la local.* IV. *Perspectiva y valoración final.*

I. INTRODUCCIÓN

La República Federal de Alemania es un Estado organizado en forma federativa. La República Federal está integrada por 16 estados federados (*Länder*). Todos ellos se han otorgado Constituciones locales, las cuales —en sus partes integrantes esenciales— son muy semejantes entre sí. Además, la mayoría de estos Estados federados han erigido tribunales constitucionales locales.

Si el establecimiento de tribunales constitucionales ha de considerarse como la culminación del constitucionalismo estatal, no debe sorprender que el orden jurídico de la República Federal de Alemania contemple instituciones correspondientes, tanto a nivel federal con el Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*) como a nivel local con los tribunales constitucionales locales (*Landesverfassungsgerichte*). A este respecto, la importancia de los tribunales constitucionales locales ha aumentado en forma considerable. Todavía a finales de los años sesenta el establecimiento de tribunales constitucionales locales era cuestionado,¹

* Con la colaboración de PD Dr. K.-A. Schwarz, investigador-asistente del Tribunal Constitucional Federal de la República Federal Alemana. Traducción del doctor Emilio Maus Ratz, Universidad Panamericana, México.

¹ Cfr. simplemente Bachof, en Kern, FS 1968, pp. 1 y ss.

en la actualidad gozan de una aceptación general, y forman parte integrante de la arquitectura federativa de la República Federal de Alemania.

Ambas instituciones —tanto el Tribunal Constitucional Federal como los tribunales constitucionales locales— aseguran en forma conjunta el estado de derecho a nivel constitucional en la República Federal de Alemania. El Tribunal Constitucional Federal tiene la tarea de velar por el respeto a la Constitución, es decir, a la Ley Fundamental (*Grundgesetz*),² por parte del poder estatal, mientras que los tribunales constitucionales locales han de asegurar que las Constituciones locales sean respetadas.

La relación entre la jurisdicción constitucional local y el Tribunal Constitucional Federal no es únicamente de índole teórica, y por lo mismo de interés académico, sino que arroja problemas de carácter práctico. Así, en los casos en que existe una coincidencia interna entre el derecho constitucional federal y el local —por ejemplo, en materia de derechos fundamentales— se presenta la cuestión de decidir si en tales casos también compete al tribunal constitucional local determinar si los juzgados locales, al aplicar el *derecho federal*, han respetado también las garantías individuales conferidas por la Constitución *local*. Se trata pues de una cuestión práctica extremadamente importante: determinar si los tribunales constitucionales locales, aplicando los parámetros de sus propias Constituciones locales, pueden juzgar la constitucionalidad de actos dictados en aplicación de disposiciones de carácter *federal*. Para responder a esta interrogante, únicamente es necesario determinar si esta forma de proceder es compatible con la Constitución federal.

II. LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES Y SUS FUNCIONES

Los tribunales constitucionales locales son órganos constitucionales de los estados federados; su función consiste en hacer guardar las Constituciones locales. Desde antes de la entrada en vigor de la Constitución Federal —la Ley Fundamental— en mayo de 1949, los estados fede-

² Fecha de promulgación: 23 de mayo de 1949; entrada en vigor: 25 de mayo de 1949. En Alemania se utilizó el término *Grundgesetz* para designar a la ley fundamental que aplicaría únicamente a la República Federal de Alemania, en vez de *Verfassung* —que en cierto modo habría implicado el reconocimiento de la República Democrática Alemana— resaltando así el carácter provisional de la división entre las “dos” Alemanias. Sin embargo, después de la reunificación alemana se ha conservado dicha denominación (N. del T.).

dos de Bayern (mediante Ley del 22. de julio de 1947)³ y Hessen (mediante Ley del 12 de diciembre de 1947)⁴ habían establecido tribunales constitucionales locales. En épocas posteriores, prácticamente todos los estados (federados) —con excepción de Schleswig-Holstein—⁵ han erigido este tipo de tribunales, si bien con denominaciones distintas, entre las que se encuentran: Corte de Justicia Estatal (*Staatsgerichtshof*),⁶ Tribunal Constitucional (*Verfassungsgericht*) o Tribunal Constitucional Local (*Landesverfassungsgericht*)⁷ o Corte Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*)⁸. El Tribunal Constitucional Federal no fue erigido sino hasta 1951.

Las funciones y competencias de los tribunales constitucionales locales son sumamente variadas. Existen diversos tipos de procedimientos generalmente asignados a la competencia de los tribunales constitucionales locales; entre ellos se encuentran las *controversias constitucionales* entre diversos órganos del Estado (*Organstreitverfahren*) y el control de normas abstracto o *acción abstracta de inconstitucionalidad (abstrakte Normenkontrolle)*. Mediante una controversia constitucional se determina el alcance de los derechos y obligaciones de un órgano del Estado, según los parámetros establecidos por la Constitución local. En cambio, la acción abstracta de inconstitucionalidad analiza la compatibilidad entre el derecho local con la Constitución local. Junto con estos procedimientos, existe en algunos de los estados federados la posibilidad de interponer una queja constitucional individual o *recurso constitucional de amparo (individuelle Verfassungsbeschwerde)*,⁹ mediante el cual los ciudadanos pueden oponerse a actos de la autoridad estatal local por violaciones a los derechos fundamentales conferidos por la Constitución local.

³ BayGVBl, p. 147 (*Gaceta Legislativa de Bayern*, N. del T.).

⁴ HessGVBl, 1948, p. 3 (*Gaceta Legislativa de Hessen*, N. del T.).

⁵ Schleswig-Holstein, mediante el artículo 44 de su Constitución local, hizo uso de la posibilidad conferida por el artículo 99 de la Constitución Federal (*Grundgesetz*, en lo sucesivo GG) de otorgar al Tribunal Constitucional Federal la jurisdicción sobre conflictos locales de constitucionalidad.

⁶ Así en Baden-Württemberg, Bremen, Hessen y Niedersachsen.

⁷ Así en Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern y Sachsen-Anhalt.

⁸ Así en Bayern, Berlín, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen y Thüringen.

⁹ Así en Bayern, Berlín, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen y Thüringen, con algunas restricciones también en Mecklenburg-Vorpommern y en Sachsen-Anhalt.

Un procedimiento especial lo constituye la así llamada *queja constitucional comunal (kommunale Verfassungsbeschwerde)*. Mediante este procedimiento, las corporaciones comunales de carácter territorial —tales como los municipios y las agrupaciones comunales (en tanto que operan como entidades de la administración local, las cuales, según el derecho constitucional alemán, están facultadas para resolver sus asuntos en forma autónoma dentro de los márgenes legales establecidos)— pueden oponerse a los actos del poder estatal local que vulneren la autonomía administrativa de dichas corporaciones.

III. RELACIÓN ENTRE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL FEDERAL Y LA LOCAL

1. *Autonomía fundamental de los espacios constitucionales*

En la estructura federal establecida por la Constitución alemana, los espacios constitucionales de la Federación y de los estados federados subsisten paralelamente.¹⁰ De este modo, la estructura federal de la República Federal se refleja en la gran variedad de espacios constitucionales de la Federación y de los estados federados. En la medida en que la Ley Fundamental carezca de directrices específicas para los estados federados en lo referente a sus Constituciones locales, pueden éstos organizar libremente su derecho constitucional [local], y con ello su jurisdicción constitucional particular.

No obstante, los espacios constitucionales no se encuentran aislados entre sí; ellos pueden incluso aparecer en una relación de tensión desde el punto de vista jurídico-constitucional; sin embargo, ha de tomarse en cuenta que en la medida de lo posible, las tensiones potenciales entre ambos espacios constitucionales deberán ser evitadas. Esta tarea compete en primer lugar a los tribunales constitucionales, tanto al Federal como a los de los estados federados.

La relación de tensión aquí mencionada se pone de manifiesto en dos disposiciones de la Constitución alemana. Por un lado, se encuentra el

¹⁰ Al respecto, cfr. *BVerfGE* 4, 178 (189); 36, 342 (357); 60, 157 (209). [*BVerfGE* es el órgano oficial de publicación de las decisiones del Tribunal Constitucional Federal; la primera cifra indica el tomo; la segunda señala la página en que inicia la resolución citada; entre paréntesis se indica exactamente la página de referencia (N. del T.)].

artículo 142, GG; como manifestación de la autonomía constitucional, esta disposición abre a los estados federados la posibilidad de incorporar en sus Constituciones locales de —conformidad con los parámetros establecidos por la Constitución federal— disposiciones particulares sobre derechos fundamentales, y, en consecuencia, de esto, se concede a los tribunales constitucionales locales la competencia para intervenir en los casos de una violación a los derechos fundamentales locales.

El Tribunal Constitucional Federal considera que existe una coincidencia entre los derechos fundamentales locales con aquellos de la Ley Fundamental, cuando los derechos fundamentales de la Ley Fundamental y los de las Constituciones locales no se contradicen, es decir, cuando su contenido es el mismo y —en palabras del Tribunal Constitucional Federal— “...se refieren a la misma materia en igual sentido, y la regulan con el mismo contenido y en igual sentido”.¹¹

No se considera contradicción entre los derechos fundamentales de las Constituciones locales con los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal cuando aquéllas confieren una protección inferior en comparación con los parámetros establecidos por la Constitución Federal, siempre que las disposiciones más restrictivas se entiendan como garantías mínimas, es decir, que no impliquen el mandato legal de restringir una protección mayor.

Esta situación de tensión se pone de manifiesto también en el artículo más breve de la Ley Fundamental, el artículo 31, GG, que establece que “El derecho federal deroga el derecho local”. En estas breves palabras se expresa un principio fundamental de todo Estado federal. Esta disposición coloca las diversas jerarquías normativas —tanto las del derecho federal como del local— en una relación de subordinación para el caso de conflicto. Así, el derecho federal de cualquier nivel (Constitución, leyes ordinarias o reglamentos) deroga el derecho local en todos sus niveles, aun cuando se trate de una norma constitucional local. En este sentido, existe una colisión entre el derecho federal y el local —en palabras del Tribunal Constitucional Federal— cuando las disposiciones del derecho federal y las del derecho local resultan aplicables al mismo supuesto jurídico, pero su aplicación lleve a resultados divergentes. En cambio, si al juzgar el mismo supuesto jurídico tanto el derecho federal como el local conducen a un mismo resultado, el derecho local conserva su validez

¹¹ *BVerfGE* 96, 345 (365).

cuento se trata de una disposición constitucional local.¹² Así, esta disposición [el artículo 31, GG] garantiza y protege el sistema federal y al mismo tiempo hace efectiva la aplicación directa del derecho federal.

La piedra de toque del artículo 31, GG para evaluar la relación concreta entre la jurisdicción constitucional federal y la local consiste en determinar si el derecho federal “simple”—leyes ordinarias acordes con la Constitución— puede excluir la aplicación de derechos fundamentales garantizados por la constitución local.

2. Interpretación constitucional cooperativa

En principio, la jurisdicción constitucional federal y la jurisdicción constitucional local cumplen sus funciones en forma autónoma e independiente; sin embargo, puede comprobarse que en la práctica la jurisdicción constitucional federal en ocasiones se intersecta o traslapa con la de los estados federados.

Al Tribunal Constitucional Federal corresponde un papel dominante; ello se debe a su competencia para controlar jurisdiccionalmente el apego a la Constitución de los actos de autoridad de todos y cada uno de los órganos del poder público —sea de los órganos de la federación, de los estados federados, de los municipios o de cualquier otro órgano investido de autoridad estatal— independientemente de que dichos actos se funden en el derecho local. Esto se debe a que el poder público se encuentra sujeto no sólo a la Constitución local correspondiente, sino también a la Constitución Federal, y especialmente a los derechos fundamentales garantizados por ésta.

En contraste, una Constitución local —por definición— obliga únicamente al poder público del estado federado correspondiente. Por tanto, la jurisdicción constitucional local se ocupa —en forma determinante— de controlar los actos del poder público local.¹³

No existe sumisión alguna del poder público federal al derecho constitucional local; ello se debe simplemente a que las Constituciones locales se insertan en el sistema de distribución de competencias del ordenamiento federal en forma condicionada. Dentro del marco del principio de

¹² *BVerfGE* 96, 345 (364).

¹³ Cfr. en detalle también Benda/Klein, *Verfassungsprozeßrecht*, 2a. ed., 2001, § 2 Rdnr. 43 f.

homogeneidad,¹⁴ los estados federados conservan una amplia competencia para legislar en materia constitucional; sin embargo, estas facultades someterían a la Federación a una serie de ataduras que resultarían incompatibles con la exigencia de una dirección coherente por medio del derecho federal. Por ello, las Constituciones locales no forman parte del “derecho” que los órganos federales están obligados a aplicar.¹⁵

No obstante lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal influye en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales locales. Esto aplica especialmente tratándose de la interpretación de derechos fundamentales. Mientras que en 1949 las Constituciones locales que se encontraban ya en vigor influyeron sustancialmente en la elaboración de la Ley Fundamental, hoy día son los tribunales constitucionales locales quienes en gran medida toman como modelo la interpretación que de los derechos fundamentales hace el Tribunal Constitucional Federal. De este modo, los tribunales constitucionales locales convierten en obligatoria —para la interpretación de disposiciones constitucionales locales— la forma en que el Tribunal Constitucional Federal entiende e interpreta una norma [de la Constitución Federal]. A manera de ejemplo, la Corte Constitucional del Estado Libre de Sajonia, al resolver sobre la constitucionalidad de la Ley del Ministerio para la Defensa de la Constitución,¹⁶ hizo referencia a las resoluciones del Tribunal Constitucional Federal sobre el alcance del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas¹⁷ y sobre la inviolabilidad de la vivienda frente a medidas de inspección por medio de aparatos electrónicos.¹⁸

Sin embargo, no se trata de una “calle de un solo sentido” en términos jurídicos. Si ha de hablarse de tendencias homogeneizantes en el ámbito de la jurisprudencia en materia constitucional, no puede pasarse por alto que el Tribunal Constitucional Federal también analiza y toma en cuenta la jurisprudencia emitida por los tribunales constitucionales locales. Así, el Tribunal Constitucional Federal, en su sentencia sobre la llamada ‘ins-

¹⁴ El principio de homogeneidad, consagrado por el artículo 28(1) GG, establece que las Constituciones locales deberán sujetarse a los principios del Estado de derecho, y que el Estado será además republicano, democrático y social en el sentido de la Ley Fundamental (N. del T.).

¹⁵ En el mismo sentido Klein/Haratsch, *Jus* 2003, 209 (213); de otro modo opina Sobotka, *DVBl*, 1994, 793 (799 f.).

¹⁶ Sentencia del 21 de julio de 2005, Vf. 67-II-04 -.

¹⁷ *BVerfGE* 100, 313 ss.; 107, 299 ss.

¹⁸ *BVerfGE* 109, 279 ss.

pección electrónica subrepticia amplia' (*großer Lauschangriff*)¹⁹ —es decir, sobre la inspección de viviendas por medio de micrófonos— hizo referencia a una sentencia de la Corte Constitucional del Estado Libre de Sajonia²⁰ para resolver la cuestión relativa a la intervención. Del mismo modo, en la sentencia relativa a la intervención de las comunicaciones postales y telefónicas por parte del ministerio para la persecución de delitos aduanales (*Zollkriminalamt*), el Tribunal Constitucional Federal echa mano de las resoluciones emitidas por tribunales constitucionales locales²¹ a la hora de dictar su propia sentencia.²² Lo mismo vale para la sentencia relativa a la licitud de la llamada “huella digital genética”²³ —es decir, del análisis genético-molecular para la detección de la identidad de una persona en el ámbito de un procedimiento penal—, así como para la sentencia relativa a la inmunidad parlamentaria.²⁴ En la medida en que el Tribunal Constitucional Federal funge directamente como tribunal constitucional local²⁵ —tal es el caso del estado federado de Schleswig-Holstein—, el tribunal entra en un amplio diálogo con los demás tribunales constitucionales locales y entra al estudio intensivo de las sentencias correspondientes dictadas por éstos.

¹⁹ *BVerfGE* 109, 279 (327).

²⁰ *LVerfGE* 4, 303 (383).

²¹ Así por ejemplo se hace referencia a una sentencia del tribunal constitucional de Sajonia (*LKV* 1996, 273 ss.) así como a una sentencia del tribunal constitucional de Brandenburgo (*LKV* 1999, 450 ss.).

²² *BVerfGE* 110, 33 (65).

²³ *Cfr.* a este respecto *BVerfGE* 103, 21 (33 f.), con referencia a una resolución del tribunal constitucional de Sajonia (*LKV* 1996, 273 ss.).

²⁴ *Cfr.* también *BVerfGE* 104, 310 (328), con referencia a una resolución del tribunal constitucional de Baviera (*BayVerfGH* N.F. 11, 146 ss.).

²⁵ *Cfr.* simplemente *BVerfGE* 102, 176 (189), con referencia a *BayVerfGH*, *BayVBl* 1977, 143 ss.; *DVB1* 1995, 419 ss.; *NVwZ-RR* 2000, 401 ss.; *BremStGH*, *NVwZ* 1998, 388 f.; *NRWVerfGH*, *NVwZ* 1982, 188 f. (referente a la efectividad de una iniciativa popular en materia hacendaria) y *BVerfGE* 103, 332 (352 ss., 361, 363) con referencia a *BayVerfGH* 24, 1 ss.; 26, 28 ss.; 29, 191 ss.; 41, 59 ss.; 43, 107 ss.; 45, 33 ss.; 51, 94 ss.; *HessStGH*, *ESVGH* 32, 20 ss.; *LVerfGE* 6, 175 ss.; *NRWVerfGH*, *NVwZ* 1993, 57 ss.; *BerlVerfGH*, *NVwZ* 1997, 790; *BWSiGH*, *ESVGH* 49, 5 ss.; *NRWVerfGH*, *OVGE* 38, 301 ss.; *Nds.StGH*, *NdsStGHE* 3, 136 ss. (referente a la ley para la protección del paisaje de Schleswig-Holstein).

3. Autonomía constitucional de los estados federados y control constitucional federal

Aun cuando los espacios constitucionales de la federación y los estados federados en principio coexisten en forma independiente, también existen intersecciones entre unos y otros; no obstante, una sistematización de las mismas resulta difícil. El derecho constitucional de los estados federados se encuentra en una situación de tensión —al menos latente— entre la soberanía de los *Länder*, por un lado (la cual se encuentra también garantizada por el sistema competencial federal establecido por la Ley Fundamental), y, por otro lado, la necesidad de conservar una cierta homogeneidad con el régimen del Estado federal. Para resolver el problema aquí esbozado referente a la tensión entre los estados y la federación, la primera cuestión decisiva consiste en determinar a quién corresponde señalar la línea fronteriza que separa la autonomía constitucional de los estados federados de la sujeción al principio de homogeneidad que debe imperar en el estado federal.

Sin lugar a dudas, la organización estatal de los *Länder* se encuentra fuera del alcance del Tribunal Constitucional Federal; la “vida interna” de los estados federados a nivel local no cae dentro de la competencia del Tribunal Constitucional Federal, con excepción de Schleswig-Holstein. Sin embargo, de la “cláusula de homogeneidad federativa”—una disposición de la Ley Fundamental que exige un mínimo de homogeneidad (no de uniformidad) entre la Constitución Federal y las Constituciones de los estados federados—deriva una considerable facultad del Tribunal Constitucional Federal para intervenir en el derecho constitucional de los estados federados.

En principio, el Tribunal Constitucional Federal se declara en favor de la autonomía del derecho constitucional local,²⁶ e incluso concede a los estados federados un amplio margen de actividad para poner en práctica la autonomía constitucional que la Ley Fundamental les otorga.²⁷ Sin embargo, al observar detalladamente la jurisprudencia pueden encontrarse ejemplos en sentidos opuestos: en algunos casos resalta una actitud de respeto frente a la autonomía constitucional de los estados federados,²⁸ congruente

²⁶ *BVerfGE* 4, 178 (189).

²⁷ *BVerfGE* 9, 268 (279); 34, 52 (58 f.); 36, 342 (361).

²⁸ Así por ejemplo en la sentencia *BVerfGE* 34, 165 (181 ss.) referente a la soberanía de los estados federados en materia de cultura, *BVerfGE* 60, 175 ss. referente a la pista de despegue del Oeste, y *BVerfGE* 96, 231 ss. relativa a la iniciativa popular en Bayern.

con la postura arriba señalada, mientras que en otros casos las sentencias dejan ver una intervención del Tribunal Constitucional Federal en el ordenamiento constitucional local.²⁹

Sin embargo, en fechas recientes el Tribunal Constitucional Federal ha abandonado una de sus facultades de intervención en el espacio constitucional de los *Länder*, al modificar su propia jurisprudencia referente a la facultad de examinar el derecho electoral de los estados federados según los parámetros del principio general de igualdad.³⁰ En tiempos pasados la igualdad en materia electoral era considerada como una concretización de la garantía general de igualdad,³¹ sin embargo, hoy día el Tribunal Constitucional Federal limita la igualdad en materia electoral —tal y como está garantizada por la Ley Fundamental— al ámbito de las elecciones al Bundestag (es decir, al Parlamento alemán); de este modo, excluye la posibilidad de interponer un recurso de queja constitucional ante el Tribunal Constitucional Federal en los casos de elecciones a los órganos de representación popular de los *Länder*.

Aquí no se pretende aclarar si el abandono de esta facultad controladora por parte del Tribunal Constitucional Federal constituye un gesto de respeto frente a la autonomía constitucional de los estados federados, o si más bien obedece a la necesidad de alivianar el trabajo del Tribunal Constitucional Federal. En cualquier caso, la jurisprudencia citada conlleva la consecuencia de que en ciertos estados federados el particular carezca de un mecanismo de defensa en contra de violaciones a los principios electorales. Así pues, el establecimiento de este tipo de mecanismos de defensa queda reservado a la autonomía constitucional de los estados federados.³² La Constitución (Federal), en sí misma, no otorga ningún derecho a exigir una protección jurídica integral por parte de los tribunales constitu-

²⁹ Tal es el caso de las sentencias *BVerfGE* 83, 37 ss. y *BVerfGE* 83, 60 ss. referentes al derecho de voto de los extranjeros a nivel municipal, *BVerfGE* 93, 37 ss. relativa al derecho de suplencia de personal en Schleswig-Holstein y *BVerfGE* 103, 111 ss. sobre el examen de las votaciones en Hessen.

³⁰ *BVerfGE* 99, 1 (8 ss.).

³¹ Ssimplemente las numerosas referencias citadas al respecto en *BVerfGE* 99, 1 (8).

³² Aquí vale la pena señalar que este respeto frente al legislador local obviamente puede ser interpretado también como una invitación a crear los mecanismos de defensa correspondientes. Sin embargo, en tal caso la resolución del Tribunal Constitucional Federal desencadenaría una fuerte “presión unificadora”, que en la práctica restringiría notablemente el ámbito de acción de los estados federados.

cionales³³ frente a actos electorales en los estados federados. Un control del derecho electoral en los estados federados por medio del Tribunal Constitucional Federal sólo es posible mediante la acción abstracta de inconstitucionalidad, ya que dicho procedimiento puede tener por objeto ordenamientos jurídicos de carácter local.

4. Protección de los derechos fundamentales por medio del Tribunal Constitucional Federal y de los tribunales constitucionales locales

A. Cuestiones fundamentales

En un primer plano surge la cuestión de determinar la importancia y los efectos para la protección de los derechos fundamentales, del hecho de que en un sistema de protección de los derechos subjetivos exista un control de la constitucionalidad, tanto a nivel local como federal. En el pasado, esta cuestión carecía prácticamente de importancia, cuando únicamente dos *Länder* de la República Federal de Alemania (Hessen y Bayern) contaban con un recurso constitucional de amparo (*Landesverfassungsbeschwerde*) o con una acción de garantías (*Grundrechtsklage*), ambos a nivel local. Sin embargo, ahora que prácticamente todos los estados (federados) han introducido los correspondientes mecanismos de defensa de la Constitución,³⁴ su importancia se ha incrementado en forma notable.

El Tribunal Constitucional Federal ha aprobado la práctica de algunos tribunales constitucionales locales de analizar las decisiones, ya sean del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo local (es decir, de órganos de la administración pública o tribunales no pertenecientes a la Federación), a la luz de las Constituciones locales, aun cuando dichas decisiones se fundamen en derecho federal.³⁵ De este modo, se amplían las facultades de los ciudadanos. Si ellos pueden hacer valer recursos en contra de violaciones a sus derechos fundamentales mediante la aplicación del derecho federal ante tribunales constitucionales locales, entonces cabe la posibilidad de presentar simultáneamente recursos constitucionales de amparo ante el tri-

³³ *BVerfGE* 99, 1 (19).

³⁴ Cfr. simplemente las referencias en *BVerfGE* 96, 345 (351).

³⁵ Cfr. básicamente *BVerfGE* 96, 345 ss.

bunal constitucional local y ante el Tribunal Constitucional Federal, incluso con exactamente la misma argumentación.

En la práctica procesal constitucional, esto arroja diversos problemas de difícil solución; aquí se procurará presentar al menos un primer esbozo de ellos. De acuerdo con el derecho procesal constitucional federal, es posible interponer un recurso constitucional de amparo sólo después de haber agotado los recursos legales ordinarios. Sin embargo, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal,³⁶ los procedimientos ante los tribunales constitucionales locales no forman parte de los recursos ordinarios.

Los tribunales constitucionales locales no forman parte del conjunto de instancias regular de la jurisdicción por materia, sino más bien constituyen una jurisdicción paralela o, más bien, una jurisdicción que se encuentra por encima de la jurisdicción ordinaria por materia. El recurso constitucional de amparo constituye un “recurso extraordinario”. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en que las decisiones recurridas mediante un recurso constitucional de amparo pueden ser perfectamente ejecutadas antes de emitirse [cuando se encuentre pendiente] una resolución por parte del tribunal constitucional. Las sentencias de la jurisdicción ordinaria por materia adquieren calidad de cosa juzgada aun cuando se haya interpuesto un recurso constitucional de amparo. El principio de agotamiento previo de los recursos e instancias para poder interponer un recurso constitucional de amparo exige únicamente que la cuestión sea examinada por los tribunales especializados por materia; esto no implica la necesidad de asegurar un control previo por parte de un tribunal constitucional local.

La ley procesal del Tribunal Constitucional Federal³⁷ también da por supuesta la posibilidad de presentar simultáneamente recursos constitucionales de amparo ante el tribunal constitucional local y ante el Tribunal Constitucional Federal (*cf.* § 90 III *BVerfGG*). Por tanto, la jurisdicción de los tribunales constitucionales locales no constituye una “primera instancia” de la justicia constitucional, ni siquiera en los casos en que los derechos fundamentales de la Constitución local sean de contenido idéntico al de los derechos fundamentales de la Constitución Federal.

Sin embargo, esto no excluye que las resoluciones dictadas por los tribunales constitucionales locales puedan ser consideradas “actos de autorि-

³⁶ *BVerfGE* 32, 157 (162).

³⁷ “Bundesverfassungsgerichtsgesetz”, en lo sucesivo *BVerfGG* (N. del T.).

dad” y, como tales, puedan ser a su vez recurridos ante el Tribunal Constitucional Federal por medio de un recurso constitucional de amparo.

Precisamente porque las resoluciones de los tribunales constitucionales locales no forman parte de los recursos ordinarios, tampoco interrumpen el plazo para la interposición de un recurso constitucional de amparo ante el Tribunal Constitucional Federal. Por tanto, en caso de que el recurso constitucional de amparo presentado ante el tribunal constitucional local permanezca sin éxito, cada uno de los quejoso quedará expuesto al peligro de que su recurso ante el Tribunal Constitucional Federal no sea admitido, por haber expirado el plazo para la interposición de dicho recurso.

A la inversa, también debe considerarse que la interposición de un recurso constitucional de amparo ante el tribunal constitucional local —una vez que ha fracasado el recurso constitucional de amparo interpuesto ante el Tribunal Constitucional Federal— debería ser improcedente por extemporaneidad. Para el quejoso, esto significa que deberá, en principio, intentar ambos procedimientos en forma simultánea. En atención a la carga de trabajo —por lo menos del Tribunal Constitucional Federal, pero también, y en forma creciente, de la de los tribunales constitucionales locales (los cuales de ordinario se encuentran integrados por magistrados que ocupan el cargo a título honorífico)— apenas puede esperarse un resultado satisfactorio y procesalmente económico.

Bien podría tratarse de resolver este problema —en todo caso, desde la perspectiva del Tribunal Constitucional Federal—, exigiendo que el recurso correspondiente deba ser interpuesto previamente ante el tribunal constitucional local. Sin embargo, esta cuestión puede quedar abierta, atendiendo a que precisamente son los estados federados quienes en forma creciente siguen el camino opuesto. Algunas leyes procesales locales prevén que un recurso constitucional de amparo ante un tribunal constitucional local es improcedente cuando un mismo asunto se encuentra pendiente ante el Tribunal Constitucional Federal. Por eso, en tales casos los quejoso deben decidir qué camino procesal-constitucional tomar si quieren evitar el peligro de la expiración de un plazo.

La pregunta relativa a qué tribunal constitucional invocar puede ser de gran relevancia. La ley procesal del Tribunal Constitucional Federal contempla un procedimiento de admisión, previo al procedimiento constitucional propiamente dicho. La admisión está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos; por ejemplo: la relevancia de la cuestión desde el punto de vista jurídico, la existencia de una violación grave a los dere-

chos fundamentales (no cualquier violación a los derechos fundamentales es suficiente para la admisión de un recurso constitucional de amparo) o bien que se cause un perjuicio existencial al quejoso en caso de no admitirse el recurso.

En caso de no darse estas condiciones, se rechazará la admisión del recurso, sin entrar a la resolución del fondo del asunto. En cambio, los tribunales constitucionales locales no contemplan un procedimiento de admisión similar. En consecuencia, cuando el recurso constitucional de amparo sea procedente, los tribunales constitucionales locales deben siempre resolver el fondo del asunto. Por lo anterior, resulta perfectamente factible que el Tribunal Constitucional Federal no admita un recurso constitucional de amparo, mientras que el tribunal constitucional local correspondiente sí le dé curso. Esta discrepancia se debe a las diferencias desde el punto de vista procesal.

También pueden presentarse decisiones diferentes porque alguno de los tribunales hubiera cometido un error a la hora de examinar la procedencia del recurso. Esto puede suceder cuando ambos recursos constitucionales se presentan en forma casi simultánea y los tribunales desconocen que la resolución de otro recurso constitucional de amparo se encuentra pendiente. Por lo demás, esto suele ser la regla, pues no existe ninguna obligación para los tribunales constitucionales locales de notificar que se ha presentado algún recurso. Por tanto, puede ser que el quejoso logre abrirse diversos medios de defensa e incluso que sea capaz de jugar con los tribunales constitucionales y aprovecharse de la discrepancia entre los mismos.

Otro punto debe tomarse en cuenta: como se ha mencionado ya, el Tribunal Constitucional Federal no está impedido para revocar las sentencias de un tribunal constitucional local, cuando éstas lesionan los derechos fundamentales u otros derechos equiparables a los derechos fundamentales (pero no contemplados en la Constitución Federal, *grundrechtsgleiche Rechte*). Esto se debe a que las resoluciones de los tribunales constitucionales locales constituyen actos de autoridad, y se encuentran, por tanto, sujetos a los derechos fundamentales previstos en la Constitución. En la medida en que una violación a los derechos fundamentales parece posible, cabe invocar la protección del Tribunal Constitucional Federal.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que la revocación de una sentencia dictada por un tribunal constitucional local por parte del Tribunal Constitucional Federal resulta difícilmente compatible con la autonomía de los tribunales constitucionales locales, así como con el supuesto de

los espacios constitucionales separados. Precisamente con miras a la preeminencia del Tribunal Constitucional Federal para la interpretación de los derechos fundamentales —no sólo desde el punto de vista fáctico, sino también desde el psicológico-jurídico, que no debe ser subestimado— deberían evitarse, en la medida de lo posible, este tipo de constelaciones en las que la sentencia de un tribunal constitucional local pudiera llegar a ser revocada por el Tribunal Constitucional Federal.

Quizá una solución al problema consista en interrumpir el procedimiento seguido ante un tribunal constitucional local, mientras esté pendiente una resolución por parte del Tribunal Constitucional Federal.³⁸ De este modo se permitiría a los tribunales constitucionales locales conocer la interpretación auténtica por parte del Tribunal Constitucional Federal (la cual es vinculante para los tribunales constitucionales locales) de los derechos fundamentales relevantes del caso. Por otro lado, se reduciría también el riesgo de una revocación posterior por parte del Tribunal Constitucional Federal. Sin embargo, no puede pasarse por alto que un procedimiento de este tipo, por el que se concede al Tribunal Constitucional Federal un derecho preferente para resolver dichos procedimientos, conduciría a un aumento excesivo de la carga de trabajo de este tribunal, de por sí bastante abrumado.

B. Derecho federal “simple” como objeto de análisis de los tribunales constitucionales locales

Si las consideraciones anteriores se centraron en los problemas de tipo procesual que se presentan en las intersecciones de la jurisdicción constitucional federal y local, a continuación habremos de dirigir la mirada hacia cuestiones sustantivas.

Al respecto, el caso más importante está constituido por el examen de la aplicación del derecho federal. Como se ha mencionado anteriormente, el Tribunal Constitucional Federal no sólo está facultado, sino de hecho obligado a examinar —a petición de parte— la aplicación del derecho federal por parte de los órganos estatales y su compatibilidad con los derechos fundamentales contemplados en la Constitución (Ley Fundamental) de la República Federal de Alemania. La cuestión relativa a la facultad de los tribunales constitucionales locales para examinar la aplicación del derecho federal por parte de órganos del poder público local y

³⁸ *HessStGH*, NJW 1999, 49.

su compatibilidad con los derechos fundamentales de las Constituciones locales era, al menos en el pasado, controvertida.

En una sentencia de 1997,³⁹ el Tribunal Constitucional Federal desarrolló una solución diferenciada para esta cuestión, mediante la cual el tribunal procura alcanzar un equilibrio entre dos intereses opuestos: por un lado, la autonomía constitucional de los estados federados, y por otro, el principio de homogeneidad de la Federación.

Ahí, el tribunal expresó en un primer término la posibilidad de que en casos particulares un derecho fundamental conferido por la Constitución local pudiera ser desplazado por el derecho federal. Sin embargo, no existe tal colisión cuando en el caso concreto se trate de la *aplicación* de una disposición del derecho federal que deje cierto margen para la consideración de derechos fundamentales locales más amplios [que los federales]. Los jueces de los *Länder*, investidos de autoridad local, están obligados a guardar no sólo los derechos fundamentales de la Constitución Federal, sino también aquellos de la Constitución local correspondiente. Esta doble sujeción no conduce a ningún conflicto, debido a que la aplicación de derechos fundamentales, cuando ambos sean de contenido idéntico, debiera conducir en el caso concreto a idénticos resultados.⁴⁰

Para que la aplicación de las disposiciones procesales se lleve a cabo de manera uniforme debe realizarse forzosamente considerando las siguientes premisas:⁴¹

- En primer lugar, el tribunal constitucional local debe examinar si la (presuntamente deficiente) conducción del procedimiento por parte de un tribunal [ordinario] local puede constituir siquiera un caso de aplicación para un derecho fundamental local, es decir, que el derecho local no sea desplazado por el derecho federal, ya que éste tiene prioridad sobre aquél.
- En un segundo paso, el tribunal constitucional local debe realizar un examen incidental a la luz de los derechos fundamentales contemplados en la Ley Fundamental. En este punto resulta decisivo responder a la siguiente pregunta: “¿cuál sería el resultado —en el procedimiento que da origen a la controversia— en caso de

³⁹ *BVerfGE* 96, 345 ss.

⁴⁰ *BVerfGE* 96, 345 (367 f., 373).

⁴¹ En relación con el orden exacto a seguir a la hora de hacer el examen correspondiente, *cfr. BVerfGE* 96, 345 (373 ss.).

aplicarse la Ley Fundamental?”. Es decir, el tribunal constitucional local debe primero interpretar la Constitución Federal, y para ello debe atenerse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal.

- En un siguiente paso, el tribunal constitucional local debe sacar consecuencias de este examen preliminar. Si el examen realizado a la luz de los parámetros de la Constitución Federal conduce a un resultado distinto de aquel al que llevaría la aplicación del derecho constitucional local, entonces el correspondiente recurso constitucional de amparo local resulta improcedente; esto se debe precisamente a la falta de identidad material en la protección de las garantías individuales por parte del derecho constitucional local. El criterio de la identidad material aplica no sólo para el caso de los derechos fundamentales durante el proceso (como sería el caso de la garantía de audiencia), sino también para otras garantías individuales, como por ejemplo el derecho a la vida, el derecho a la integridad corporal o el derecho de propiedad; todas ellas constituyen un criterio adecuado únicamente cuando son garantizadas en igual medida tanto a nivel local como federal.

En cambio, ante la presencia de identidad material de un derecho fundamental local —lo cual puede constituir también un parámetro adecuado para el examen del tribunal constitucional local— entonces, en opinión del Tribunal Constitucional Federal, el resultado del examen que debe realizar el tribunal constitucional local está dado de antemano: si la resolución recurrida cumple con los parámetros de protección de las garantías individuales establecidos por la Constitución Federal, entonces se cumple también con los parámetros de la Constitución local, cuando sean materialmente idénticos con los federales. En cambio, si el acto judicial recurrido lesiona derechos fundamentales (u otras garantías de la Constitución equiparables a éstos), entonces existe también una lesión de los derechos correspondientes contemplados en la Constitución local —siempre y cuando haya identidad material—, y, en consecuencia, dicha resolución puede ser revocada por un tribunal constitucional local.

Sin embargo, el requisito de “igualdad material” en la protección de los derechos fundamentales no está exento de problemas.⁴² Existe el peligro de que el tribunal constitucional local declare o rechace la existencia de identidad material arbitrariamente. Este peligro puede ser acotado parcialmente, en la medida en que los tribunales constitucionales locales —al examinar el contenido que la Constitución Federal otorga al derecho fundamental correspondiente— deben atenerse a la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional Federal. Sin embargo, este parámetro de referencia falta cuando el Tribunal Constitucional Federal no ha dictado jurisprudencia relevante al respecto, o cuando el tribunal constitucional local no aprecia adecuadamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, por lo que otorga al derecho fundamental correspondiente un contenido del que precisamente carece. Una apreciación equivocada, como en este caso, sólo es susceptible de ser corregida cuando la resolución del tribunal constitucional local es desventajosa para el quejoso, debido a que en tales casos éste cuenta con la posibilidad de acudir ante el Tribunal Constitucional Federal. En cambio, cuando la protección de los derechos fundamentales —al nivel de las Constituciones locales— confiere al particular un grado de libertad mayor a aquel que hubiera sido posible al amparo de la Ley Fundamental, entonces la resolución del tribunal constitucional local (aun cuando esté apoyada en una interpretación errónea de la Constitución Federal) permanecerá en pie, sin posibilidad alguna de ser corregida.⁴³

La crítica que se hace al criterio de la “igualdad material” es en gran medida justificada. Sin embargo, debe considerarse también que el criterio de la “igualdad material” entre la protección que (tanto a nivel federal como local) se hace de los derechos fundamentales es absolutamente adecuada para evitar que —por lo menos en la aplicación del derecho procesal federal— se presenten grandes divergencias a nivel local. En esta medida, los parámetros asentados por el Tribunal Constitucional Federal producen también una cierta homogeneización de la jurisprudencia;⁴⁴ en el fondo, ello se debe a que los derechos fundamentales garantizados

⁴² A este respecto, véase también la explicación detallada de Klein/Haratsch, JuS 2000, 209 (212).

⁴³ En este sentido también Lange, *NJW* 1998, 1278 (1280).

⁴⁴ Consultese a este la siguiente bibliografía: Hain, *JZ* 1998, 620 (621); Lange, *NJW* 1998, 1278 (1279).

por la Ley Fundamental son hechos valer bajo el ropaje de derechos fundamentales locales de contenido idéntico.

C. Derechos fundamentales “federales” como parámetro de juicio para los tribunales constitucionales locales

Si se parte del supuesto de que todo poder estatal —es decir, también el poder estatal local— está sujeto a los derechos fundamentales de la Constitución Federal, entonces parecería lógico concluir que los tribunales constitucionales locales pueden juzgar directamente las decisiones de los tribunales especializados por materia a la luz de tales derechos fundamentales. En tal caso, el recurso al criterio de “igualdad material” de los derechos fundamentales se volvería superfluo. Frente a esto, el Tribunal Constitucional Federal, desde épocas muy tempranas,⁴⁵ se ha pronunciado en el sentido de que las Constituciones locales son el único parámetro de juicio con el que cuentan los tribunales constitucionales locales; posteriormente, esta opinión ha sido confirmada.⁴⁶ Ni la sujeción a los derechos fundamentales de la Constitución Federal ni la facultad de los tribunales constitucionales locales de someter disposiciones legales a la consideración del Tribunal Constitucional Federal (ello a través de la acción abstracta de inconstitucionalidad) sirven de prueba para demostrar que los tribunales constitucionales locales tengan competencia para anular los actos del poder público local en caso de violaciones a la Constitución Federal. A este respecto, existe una diferencia esencial entre la facultad de interpretar [la Constitución] y la competencia para decidir y para declarar la inconstitucionalidad de una disposición.

Existen diversos argumentos desde el punto de vista sistemático en apoyo de este resultado. Así, en el sistema federal alemán, únicamente el Tribunal Constitucional Federal está facultado para declarar la inconstitucionalidad de leyes que sean incompatibles con la Constitución Federal (se trata del llamado “monopolio de casación” (*Verwerfungsmonopol*) del Tribunal Constitucional Federal). Las normas de rango inferior al de ley y los actos del Poder Ejecutivo pueden ser revocados por los tribuna-

⁴⁵ Cfr. simplemente *BVerfGE* 36, 342 (368).

⁴⁶ *BVerfGE* 96, 345 (374).

les administrativos —los cuales, por disposición legal, se encuentran expresamente facultados para ello— cuando sean contrarios al derecho (federal o local) de rango superior. En cambio, hace falta una disposición legal que faculte a los tribunales constitucionales locales a hacer lo mismo en relación con [normas y actos contrarios a] el derecho federal. En consecuencia, los derechos fundamentales de la Constitución Federal no constituyen parámetro de juicio para dirimir un recurso constitucional de amparo local.

D. Aligerar la carga de trabajo del Tribunal Constitucional Federal

De acuerdo con lo dicho anteriormente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal es obligatoria para los tribunales constitucionales locales cuando se trata del control de procedimientos regulados por el derecho federal; sin embargo, esta situación no puede estudiarse al margen de los esfuerzos por aligerar la carga del Tribunal Constitucional Federal. Tanto en 2004 como en 2005 se presentaron más de 5,400 recursos constitucionales de amparo,⁴⁷ en la mayoría de los cuales se hicieron valer violaciones a las garantías individuales en materia procesal. En vista de esto, se pone de manifiesto la importancia que puede adquirir la facultad de los tribunales constitucionales locales para intervenir en la resolución de controversias en las que —en la aplicación del derecho federal— se invoquen vicios del procedimiento. Si se parte del supuesto de que en estos casos se da también una protección jurídica paralela, no puede reprocharse que [mediante la atribución de competencias a los tribunales constitucionales locales] se pretenda aligerar la carga del Tribunal Constitucional Federal. Más bien debe considerarse que se trata de un refuerzo —de una duplicación— de la protección constitucional. En definitiva, el Tribunal Constitucional Federal ha concedido a los tribunales constitucionales locales mayores competencias, sin que esto ponga en tela de juicio la uniformidad en la aplicación del derecho procesal, el cual está regulado a nivel federal.

⁴⁷ Cfr. a este respecto la estadística anual del Tribunal Constitucional Federal (*Jahresstatistik des BVerfG*) —2004—, S. 17.

IV. PERSPECTIVA Y VALORACIÓN FINAL

El Tribunal Constitucional Federal, en sus propias palabras, se encuentra en una relación de cooperación —no siempre exenta de problemas— con la administración de justicia de la Comunidad Europea.⁴⁸ Esta afirmación se refiere también y en forma primordial a la protección de los derechos fundamentales. Este concepto puede ser aplicado para describir las relaciones entre la jurisdicción constitucional federal y la jurisdicción constitucional local. Ambas se presentan como instituciones que, en la medida en que prevén un recurso constitucional de amparo, están comprometidas con un mismo fin, o sea, con la protección de los derechos de los particulares.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que señalar los límites entre la jurisdicción constitucional federal y la jurisdicción constitucional local, así como coordinarlas, arroja diversos problemas. En ocasiones dichos problemas van acompañados del temor de que cada jurisdicción procure reducir su carga de trabajo a costa de la otra, y, en tal caso, llegándose a considerar que una disminución en la protección de los derechos fundamentales del particular constituye simplemente un “daño colateral”. A este respecto, el Tribunal Constitucional Federal ha llegado a declarar que un “exceso” de derechos fundamentales constituye un fenómeno típico de todo estado federal.⁴⁹ Sin embargo, es posible acometer tranquilamente la reducción de esta protección excesiva de los derechos fundamentales, pues basta con que una sola jurisdicción constitucional garantice tales derechos.

⁴⁸ A este respecto *BVerfGE* 89, 155 (175).

⁴⁹ *BVerfGE* 36, 342 (369).