

## LA CORTE CONSTITUCIONAL DE BOSNIA-HERZEGOVINA Y EL MODELO EUROPEO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Louis FAVOREU

La Constitución proveniente de los acuerdos de Paz de Dayton, firmados en París el 14 de diciembre de 1994 —Constitución en sí original— estableció un Estado federal agrupando dos entidades (una de las cuales ya es una federación) con un Parlamento de dos cámaras (una de ellas federal), una presidencia de tres cabezas, un gobierno nombrado por la presidencia y responsable ante el Parlamento, y una Corte Constitucional. Se dirá, globalmente, que si el modo de redacción de la Constitución es americano, la organización del sistema institucional es más bien de inspiración europea. Queda claro que el carácter multinacional del Estado así creado, lleva a introducir mecanismos de representación de una gran complejidad en el seno de la mayoría de las instituciones. Lo sorprendente es que la Corte Constitucional prevista por la Constitución se inscribe sin dificultad en el modelo europeo de justicia constitucional<sup>1</sup> tal como se expone aquí.

Podríamos tener la tentación de decir que si la Corte Constitucional de Bosnia-Herzegovina procede del modelo europeo, ello se debe a que es heredera de las cortes constitucionales creadas en Yugoslavia al nivel federal, y en cada república en 1963. Sin embargo, el “modelo yugoslavo”, que subsiste en parte en las nuevas Cortes de los países de Europa central y oriental, no es verdaderamente vinculable al modelo europeo. En realidad, la Corte Constitucional de Sarajevo forma parte del modelo kelseniano porque se distingue de la precedente (en cuyos locales se encuentra hoy).

La Corte Constitucional, a la cual se dedica el capítulo VI de la Constitución, se compone de nueve miembros: cuatro de ellos escogidos por la Cámara de Representantes de la federación y dos por la Asamblea

<sup>1</sup> Favoreu, Louis, *Los tribunales constitucionales*, Barcelona, Ariel, 1994, p. 158.

de la República de Srpska; tres miembros son escogidos por el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos “luego de consultarlo con la Presidencia”. Los jueces constitucionales “son obligatoriamente juristas de reconocida competencia”; los “jueces nacionales” deben además ser electores; en cuanto a los “jueces internacionales”,<sup>2</sup> no pueden ser ciudadanos de Bosnia-Herzegovina ni de un Estado vecino.

Los jueces nombrados cuando se constituye la Corte, tienen un mandato por cinco años no renovable. Los jueces “designados en lo sucesivo” conservan su mandato hasta la edad de 70 años. Tratándose de los jueces nombrados luego del primer periodo de cinco años, la Constitución dispone que “la Asamblea Parlamentaria puede prever, por disposición legislativa, un método de selección diferente para los tres jueces nombrados por el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”; lo que parece significar que el sistema de los tres “jueces internacionales” podría ser mantenido luego del primer periodo, ya sea, por el procedimiento actual de designación, o bien, por otro; pero también podría suprimirse, siendo, los jueces internacionales, reemplazados por jueces nacionales.

De esta forma, se puede constatar que, fuera del caso particular y quizás provisorio de los jueces internacionales,<sup>3</sup> los jueces son designados por asambleas parlamentarias por un mandato no renovable que, según la fórmula austriaca o belga, llega a su fin a los 70 años; lo cual está conforme con el esquema general de la composición de las Cortes Constitucionales.

Similar constatación puede realizarse respecto de las atribuciones de la Corte: adecuadamente limitadas, en relación a las que se otorgan generalmente (salvo en el caso de Polonia) a las Cortes de los países de Europea central y oriental, de modo tal que su ejercicio no es susceptible de provocar una saturación del papel ni de las intervenciones múltiples del juez constitucional en el juego político.

En primer lugar, la Corte se encarga de solucionar los litigios relativos a la repartición vertical de los poderes (todo desacuerdo entre el Estado y las “entidades” o entre las propias “entidades”) y a su repartición

2 Denominación oficiosa.

3 Cabe decir que se puede considerar aquí que se trata de una ilustración original de la fórmula italiana que designa un tercio de los jueces constitucionales por el poder judicial.

horizontal (todo desacuerdo entre instituciones de Bosnia-Herzegovina). Su intervención en esta materia puede ser solicitada por: un “miembro de la presidencia”, por el presidente del Consejo de los ministros, por el presidente o vicepresidente de una u otra de las cámaras del Parlamento o por una cuarta parte de sus miembros o por un cuarto de los miembros de las dos cámaras legislativas de una entidad.

Además, la Corte Constitucional es competente, “como jurisdicción de apelación” para estatuir a instancia de los justiciables sobre toda cuestión constitucional planteada por una decisión de “cualquier otra jurisdicción de Bosnia-Herzegovina”; veremos que esto tiene una importancia particular teniendo en cuenta la organización jurisdiccional en vigor en Bosnia-Herzegovina. Sucede algo parecido con la competencia de apelación del Tribunal Constitucional portugués.

En fin, la Corte puede conocer, mediante envío del expediente por cualquier jurisdicción, de una cuestión prejudicial de conformidad de una ley, a la Constitución, al Convenio Europeo de Derechos Humanos, o a las “leyes de Bosnia-Herzegovina”<sup>4</sup> así como de la cuestión de saber si existe o se aplica una regla general de derecho internacional público pertinente para la resolución del litigio sometido a esa jurisdicción.

Aunque el capítulo II de la Constitución esté dedicado al enunciado de los “derechos humanos y libertades fundamentales”, se notará la remisión hecha al Convenio Europeo de Derechos Humanos y al Derecho internacional de manera de intensificar el control de la Corte Constitucional.

La designación de los jueces nacionales se ha inspirado de principios que el capítulo relativo a la Corte no menciona formalmente sino que gobiernan la composición de cada una de las otras instituciones. En efecto, las fuerzas políticas se concertaron para designar dos jueces croatas (señores Mirko Zovko y Zvonko Miljko), dos jueces musulmanes (señores Ismet Dautbasic y Kasim Begic) y dos jueces serbios (señores Marko Arsovic y Vitomir Popovic). Lo que no significa nada de excepcional, si se piensa que la Corte de Arbitraje de Bélgica está compuesta con paridad entre jueces valones y flamencos y que la Corte Suprema del Canadá prevé siempre tres jueces de Quebec.

Ello torna útil, cuando no indispensable, la presencia de “jueces internacionales” ya que ninguna mayoría puede formarse verdaderamente

4 Siendo esta última forma, de momento, bastante oscura.

sin ellos en el seno de la Corte. Esos jueces, quienes fueron designados en octubre de 1996 por el presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, señor Rolv Ryssdal, de entre juristas presentados por los gobiernos nacionales<sup>5</sup> son: Hans Danelius, juez de la Corte Suprema de Estocolmo, miembro de la Comisión Europea de Derechos humanos; Joseph Marko (Austria), profesor de la Universidad de Graz, y Louis Favoreu, profesor de la Universidad de Aix-Marsella.

La Corte Constitucional ha sido la última institución puesta en marcha luego del Parlamento, de la Presidencia y del Consejo de Ministros: el Alto Representante (High Representative), señor Carl Bildt (un antiguo primer ministro sueco) se encargó de ello, antes de dejar su función el 23 de mayo de 1997. Una vez instalada, la Corte elaboró y adoptó, el 29 de julio y 25 de septiembre de 1997, sus normas procesales, sumamente importantes ya que las prescripciones constitucionales son algo tenues<sup>6</sup> y que ninguna ley las vino a completar.

Ha sido decidido que la presidencia sería asegurada sucesivamente y por un periodo de veinte meses por un juez nacional que pertenezca a cada uno de los “pueblos constituyentes”. El primer presidente, elegido el 29 de julio de 1997, ha sido uno de los jueces croatas, señor Zvonko. Han sido elegidos vicepresidentes un juez serbio (señor Popovic), un juez musulmán (señor Begic) y un juez internacional (señor Danelius). Después, en el año 1999, el presidente musulmán, señor Kasim Begic, ha sucedido al primero y, en el año 2001, un presidente serbio fue elegido al frente de la Corte.

La Corte tiene su sede en Sarajevo, pero ha tenido una sesión, con audiencia pública, en Banja Luka, capital de la República serbia, y otras también en Mostar, en la Federación croatomusulmana. Las primeras sentencias que pronunció, han brindado, sobre todo en un primer tiempo, la ocasión de precisar su competencia y las condiciones de procedencia de los recursos. Así, por una serie de decisiones, se ha negado a considerar la posibilidad del recurso de apelación contra las sentencias de la “Cámara de derechos humanos”, organismo compuesto en su mayoría

5 El gobierno francés propuso tres personas.

6 Artículo VI, 2, normas a) La mayoría de los miembros de la Corte Constitucional constituye el quórum; b) La Corte Constitucional adopta sus propias reglas con la mayoría de los miembros. Sus deliberaciones son públicas y expone los motivos de sus sentencias que son publicadas.

por juristas extranjeros (y actualmente presidido por una magistrada francesa) que ocupa provisionalmente las funciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos fundándose en que no se trataba de un “tribunal” según el sentido del artículo VI, 3, b) de la Constitución. La Corte rechazó, igualmente, como inaceptables una serie de recursos individuales que no llenan las condiciones aquí recordadas.

Los fallos no tienen la forma condensada de las sentencias jurisdiccionales francesas sin lograr, en todo caso, la dimensión de las sentencias anglosajonas. Pueden ser formuladas opiniones disidentes (o individuales) —necesarias teniendo en cuenta la composición de la Corte— y quien suscribe estas líneas, ha redactado unas con el juez H. Danelius.

La Corte puede tener audiencias públicas dentro de las cuales son escuchados los abogados de las partes, a sabiendas que, cuando se trata de acciones interpuestas por las autoridades políticas, éstas pueden designar expertos y representantes que no sean abogados; pero conforme a la práctica seguida por las otras Cortes, la mayoría de los trabajos y de las deliberaciones no son en audiencia pública.

En 1999, la Corte dictó sentencias de gran alcance<sup>7</sup> que resaltan la importancia que su jurisprudencia puede llegar a tener: por recurso del vicepresidente de la Cámara de los pueblos del Parlamento, anuló el auto de ratificación del acuerdo de cooperación aduanera entre la República de Croacia, Bosnia-Herzegovina y la Federación croatamusulmana por no respeto del trámite de ratificación previsto por el artículo VI, 3 de la Constitución (sentencia 12/98 del 7 de junio de 1999). El 13 de agosto de 1999, la Corte declaró inconstitucional la ley sobre la organización del Consejo de Ministros y le dio tres meses al Parlamento para elaborar una nueva ley, en defecto de la cual se vería llevada a anular las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros (sentencia 1/99). En los hechos, como la ley no fue modificada, la Corte la invalidó, y finalmente, el Parlamento fue conducido a votar una ley conforme con la jurisprudencia de la Corte.

Además, por dos sentencias del 24 de septiembre de 1999 (n 6/98 y 2/99) se declararon nulos dos fallos de la Corte Suprema de la República Srpska considerando que la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema habían violado el artículo 6o. del Convenio Europeo de Derechos Hu-

<sup>7</sup> Véase para más precisiones la crónica de Maziau, N., *Revue Française de Droit Constitutionnel*, pp. 40-199.

manos y el artículo 1o. del Protocolo núm. 1, al rehusar recibir los recursos de dos musulmanes expulsados de sus viviendas en provecho de dos serbios, y restablecer el pleno efecto de la sentencia del juez de primera instancia que había constatado esas violaciones.

Es de hacer notar que estos tres fallos fueron pronunciados por la unanimidad de los ocho jueces presentes, lo que es destacable en el contexto local.

El presidente Izetbegovic sometió a la Corte la compatibilidad de las Constituciones de dos entidades con la Constitución de Bosnia-Herzegovina. Varias audiencias públicas tuvieron lugar durante las cuales han sido expuestas, de manera completa, las tesis que se afrontan, queriendo las dos « entidades » defender al máximo su autonomía política y constitucional. Pues, fueron necesarios dos años para juzgar cuatros casos parciales:

- La repartición de competencias de las entidades en materia de diplomacia (28 y 29 de enero 2000).
- Lo mismo en materia económica (18 y 19 de febrero 2000).
- El difícil problema del estatuto de los pueblos constituyentes de Bosnia-Herzegovina (30 de junio y 1o. de julio), y por fin;
- El reconocimiento de lenguas oficiales, el estatuto de la iglesia ortodoxa serbia en República Srpska y la cuestión de las competencias de las entidades en materia de defensa (18 y 19 de agosto 2000).

Como jurisdicción de apelación de todos las tribunales ordinarios, la Corte Constitucional desempeña un papel muy activo en la protección de los derechos fundamentales, aplicando, no solamente la Constitución, sino también el Convenio Europeo. Así, en diversas sentencias pronunciadas a partir del año 1999, ha censurado diversas decisiones de los tribunales supremos de las dos entidades en materia de derecho de propiedad, derecho al regreso de los refugiados y derecho a una vivienda. La Corte asegura, de esta forma, un amparo uniforme de los derechos fundamentales, pues sus sentencias se imponen al conjunto de las jurisdicciones y de las autoridades de Bosnia-Herzegovina.

En realidad, la Corte Constitucional esta destinada a ocupar una posición esencial en el sistema jurídico y constitucional. No sólo porque, más que otras Cortes Constitucionales, será llevada a interpretar y completar una Constitución y una legislación más bien incompleta, sino tam-

bién, por el hecho que la justicia sólo está organizada al nivel de cada entidad; lo que la llevará a tomar el papel de una Corte Suprema que no existe, imponiendo un orden jurídico general. Se conocían Cortes Supremas que ejercían en parte función de Corte Constitucional; a partir de ahora, habrá una Corte Constitucional que desempeñará en parte el papel de una Corte Suprema. Además, algo importante es el hecho que el Tribunal Constitucional de Bosnia-Herzegovina se presenta como uno de los únicos tribunales constitucionales, junto con el de Austria, que impone directamente el respeto del Convenio Europeo de los derechos fundamentales a las varias autoridades políticas, administrativas y jurisdiccionales.