

La Corte Constitucional de Bosnia-Herzegovina y el modelo europeo de justicia constitucional

— LOUIS FAVOREU* —

La Constitución —Constitución en sí original— proveniente de los Acuerdos de Paz de Dayton, firmados en París el 14 de diciembre de 1994, estableció un Estado federal agrupando dos entidades (una de ellas 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 puede decir, 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 constitucional¹ tal como se lo 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 a 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

* *Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Aix-en-Provence, Marseille (Francia).*

¹ FAVOREU, L. *Los tribunales constitucionales*. Barcelona: Ariel, 1994.

Sarajevo forma parte del modelo kolseniano porque se distingue de la precedente (en cuyos locales se encuentra hoy).

La Corte Constitucional, a la cual se dedica el capítulo (artículo) VI de la Constitución, se compone de nueve miembros: cuatro escogidos por la Cámara de Representantes de la Federación; dos por la Asamblea de la República Srpska; y tres 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; y los «jueces internacionales»² no pueden ser ciudadanos de Bosnia-Herzegovina ni de un Estado vecino.

Los jueces nombrados, cuando se constituye la Corte, tienen un mandato irrenovable de cinco años. Los jueces «designados en lo sucesivo» conservan su mandato hasta la edad de 70 años. Tratándose de los jueces nombrados luego del primer período 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 «jueces internacionales» podría ser mantenido luego del primer período, 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,³ los jueces son designados por asambleas parlamentarias y por un mandato irrenovable que, según la fórmula austriaca o belga, llega a su fin a los setenta años. Este mecanismo de designación se corresponde con el esquema general de la composición de las Cortes Constitucionales.

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

² Se trata de una 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 para el Poder Judicial.

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 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 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».⁴ 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 con la Constitución, con el Convenio Europeo de Derechos Humanos o con las «leyes de Bosnia-Herzegovina»⁵, así como de la cuestión de saber si existe o se aplica una regla general del 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 (acentuar) el control de la Corte Constitucional.

La designación de los jueces nacionales se ha inspirado en principios que el capítulo relativo a la Corte no menciona formalmente, pero que gobiernan la composición de cada una de las otras instituciones. En efecto, las fuerzas políticas se concertaron para designar dos jueces croatas (los señores Mirko Zovko y Zvonko Miljko), dos jueces musulmanes (los señores Ismet Dautbasic y Kasim Begic) y dos jueces serbios (los señores Marko Arsovic y Vitomir Ponovic). Este hecho no es 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 de Canadá prevé siempre tres jueces de Québec.

⁴ Veremos que este hecho tiene una importancia particular teniendo en cuenta la organización jurisdiccional vigente en Bosnia-Herzegovina.

⁵ Siendo esta última fórmula, de momento, bastante oscura.

Ello vuelve útil, cuando no indispensable, la presencia de «jueces internacionales», ya que ninguna mayoría se puede formar verdaderamente 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, entre juristas presentados por los Gobiernos nacionales⁶ son los siguientes: Hans Danelius, Juez de la Corte Suprema de Estocolmo y 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. Estas son sumamente importantes, ya que las prescripciones constitucionales son algo tenues⁷ y ninguna ley las vino a completar.

Ha sido decidido que la presidencia sería asegurada sucesivamente y por un período 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, el señor Zvonko. Han sido elegidos Vicepresidentes un juez serbio (el señor Popovic), un juez musulmán (el señor Begic) y un juez internacional (el señor Danelius). Después, en el año 1999, el Presidente musulmán, el señor Kasim Begic, ha sucedido al primero y, en el año 2001, un Presidente serbio fue elegido para estar 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 mayo-

⁶ El Gobierno francés había propuesto tres personas.

⁷ 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 las mayorías de los miembros. Sus deliberaciones son públicas y expone los motivos de sus sentencias que son publicadas».

ría por juristas extranjeros (y actualmente presidido por una Magistrada francesa) y que ocupa provisoriamente las funciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre la base de que no se trata 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 incumplían las condiciones aquí recordadas. Los autos no tienen la forma condensada de las sentencias jurisdiccionales francesas y no logran, a menudo, la dimensión de las sentencias anglosajonas. Opiniones disidentes (o individuales) —necesarias teniendo en cuenta la composición de la Corte— pueden ser formuladas, y el que firma 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, estas 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 es en audiencia pública.

En 1999, la Corte dictó sentencias de gran alcance⁸ 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, la de Bosnia-Herzegovina y la Federación Croata-musulmana 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 por fin, el Parlamento fue conducido a votar una ley conforme con la jurisprudencia de la Corte.

Además, con dos Sentencias del 24 de septiembre de 1999 (n.º 6/98 y n.º 2/99), declaró nulos dos fallos de la Corte Suprema de la República Srpska considerando que la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema habían violado el art. 6º del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo primero del Protocolo n.º 1, al rehusar recibir los recursos de

⁸ Ver para más precisiones la crónica de MAZIAU, N. En: *Revue française de droit constitutionnel*, n.º 40, 1999.

dos musulmanes expulsados de sus viviendas en provecho de dos serbios, y restituir (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, y eso es un hecho 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 ellas, han sido expuesta, de manera completa, las tesis que se afrontan, y las dos «entidades» quisieron defender al máximo su autonomía política y constitucional. Dos años fueron necesarios para juzgar cuatro casos parciales:

- la repartición de competencias de las entidades en materia de diplomacia (28 y 29 de enero 2000);
- la repartición de competencias de las entidades 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 los 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 de 1999, ha censurado 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 está destinada a ocupar una posición esencial en el sistema jurídico y constitucional. No solo porque, más que otras cortes constitucionales, será llevada a interpretar y completar una Constitución y una legislación más bien incompleta sino, también, por el hecho de que la justicia solo está organizada al nivel de

cada entidad, y eso la llevará a tomar el papel de una Corte Suprema inexistente e imponer 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 desempeña en parte el papel de una corte suprema. Además, algo importante es el hecho de que el Tribunal Constitucional de Bosnia Herzegovina se presenta como uno de los únicos tribunales constitucionales, junto con él de Austria, que impone directamente el respeto del Convenio Europeo de los Derechos Fundamentales a las varias autoridades políticas, administrativas y jurisdiccionales.