

1. Características generales y funciones de la federación como comunidad sociopolítica según la Constitución de 1974.

La Constitución de 1974 determinó las características esenciales de la federación yugoslava en los "Principios Fundamentales" (I), de dos maneras: primero, describiendo el proceso de formación del orden social, político y estatal de la Yugoslavia socialista, y, segundo, dando la definición general de Yugoslavia como "comunidad federativa socialista de pueblos y nacionalidades libres e iguales en derechos". La Constitución ha elaborado y fundado esta definición, reiterando los fines comunes, el objeto y el papel histórico de esta comunidad sociopolítica y estatal.

La nueva Constitución fija la posición y la esencia de la federación en varios lugares; establece, en particular, las bases de una forma constitucional moderna y la estructura del federalismo en su título tercero dedicado a "las relaciones en la federación y los derechos y deberes de la federación". El término "federación" en esta Constitución, al igual que en la anterior, se utiliza en sus dos acepciones básicas; es decir, por federación se entiende, ante todo, una comunidad sociopolítica de pueblos y nacionalidades, de trabajadores y ciudadanos de Yugoslavia (comunidad multinacional y socialista) y, al mismo tiempo, un conjunto de órganos federales y sus competencias (aspecto orgánico).

Partiendo de este concepto de federación, sinónimo de la RSFY, la Constitución de 1974, también al igual que la anterior, establece en primer lugar sus funciones (artículo 244).

Por funciones de la federación se entienden los intereses comunes de los pueblos y nacionalidades, de los trabajadores y ciudadanos, globalmente considerados por la Constitución. Las funciones básicas de la federación, según la Constitución (artículo 244, párrafo I), consisten en la realización y el aseguramiento:

- a) de la soberanía, igualdad de derechos, libertad nacional, independencia, integridad territorial y defensa del país;
- b) de la seguridad exterior e interior y de la autoprotección social;
- c) de las relaciones internacionales y de la posición internacional;
- d) del sistema socioeconómico socialista y de las bases del sistema sociopolítico, incluyendo las libertades y los derechos fundamentales del hombre;
- e) del mercado único y de la orientación y conformación del desarrollo económico general; y,

f) de la solidaridad y seguridad social de los ciudadanos y trabajadores, así como también de la armonización del desarrollo económico y social de otros intereses comunes.

Las funciones enumeradas expresan, de manera general, la justificación histórica del orden federativo y su papel, pero, al mismo tiempo, los límites de este último. Al respecto, es importante señalar que la Constitución mantiene un punto de vista consecuente al considerar las funciones de la federación más en el sentido dimensional del poder de ésta, que como funciones exclusivas de la federación en el sentido organizativo (del aparato de la federación). En ello radica la esencia e importancia del artículo 244, párrafo 2, que dice:

Estos intereses comunes se realizan:

- por conducto de los órganos federales, con la participación y responsabilidad equitativas de las repúblicas y provincias autónomas en dichos órganos, para la determinación y ejecución de la política de la federación;
- a través de los órganos federales, en virtud de las decisiones o con el asentimiento de las Repúblicas y provincias autónomas, respectivamente;
- mediante la cooperación y concertación directas entre las Repúblicas, provincias autónomas, municipios y otras comunidades sociopolíticas;
- por medio de convenios de autogestión, acuerdos sociales y asociaciones, de las organizaciones del trabajo asociado y otras organizaciones y comunidades de autogestión;
- por la actividad de las organizaciones sociopolíticas y de otras organizaciones y asociaciones sociales de ciudadanos;
- por vía de las actividades libres y multifacéticas de los ciudadanos.

La Constitución determina cuáles derechos y deberes realiza la federación a través de los órganos federales y de las delegaciones de las Repúblicas y provincias a la Asamblea de la RSFY, y cuáles derechos y deberes ejercen directamente las asambleas de estas comunidades sociopolíticas (artículo 244, párrafo 3).

“Los intereses comunes” de los pueblos y nacionalidades y de los trabajadores y ciudadanos, determinados por la Constitución, no se realizan, pues, exclusivamente a través de la federación, o sea del mecanismo federal del poder y de la gestión; en otros términos, a través de la federación como Estado, ni solamente por medio de los órganos de las Repúblicas, provincias y municipios. Estos intereses comunes, al igual

que una serie de otras necesidades comunes de los pueblos y nacionalidades, de los trabajadores y ciudadanos, se realizan, en forma autónoma, por medio de las organizaciones y asociaciones voluntarias. La Constitución pone de relieve este aspecto nuevo del federalismo, aspecto de una comunidad voluntaria y democrática socialista. Las organizaciones sociopolíticas y otras organizaciones sociales que ejercen su actividad en todo el territorio de Yugoslavia y en las cuales los ciudadanos realizan sus diversos intereses comunes (políticos, económicos, culturales, etcétera), representan las fuerzas que sustentan la base social de la federación, así como un factor de unificación y acercamiento particulares entre pueblos y ciudadanos. Este federalismo social libre representa un aspecto de importancia excepcional en la federación yugoslava.

La cooperación entre las Repúblicas es también un aspecto del federalismo que ocupa un lugar destacado en la Constitución de 1974. Mediante él se tiende a reducir el federalismo centralista y jurídico-estatal, a fin de desarrollar un federalismo común y voluntario de las Repúblicas y provincias; es decir, de sus órganos y organizaciones.

Por último, la Constitución hace hincapié, también particularmente, en el aspecto de la cooperación federal. Este aspecto se refiere a la posición y al papel de la federación, o sea, a la necesidad y exigencia de que esta posición y este papel no se limiten a representar un mecanismo jurídico-estatal en el cual la federación actuaría única y primordialmente por la fuerza de sus atribuciones. Al contrario, la Constitución estipula como un deber de la federación, y al mismo tiempo como un derecho, y un deber de la República y de otras comunidades sociopolíticas, el establecer una cooperación mutua. Además, la Constitución reitera especialmente la obligación de la federación de "apoyarse en la cooperación de las Repúblicas y otras comunidades sociopolíticas, así como también de las organizaciones sociopolíticas y otras" en la realización de sus derechos.

2. Derechos y deberes de la federación

En cuanto al carácter específico del federalismo yugoslavo, la Constitución no se concretó a expresar de un modo global las funciones de la federación, sino que trató de determinarlas más minuciosamente y precisarlas a través de la fijación concreta de los derechos y deberes de la federación (capítulo II, título III).

Los derechos y deberes son funciones diferenciadas y jurídicamente determinadas, y sirven también como base para establecer la dimensión

del poder de la federación en relación con las Repúblicas, con miras a limitar el poder federal.

La Constitución establece los grupos correspondientes; es decir, las esferas de derechos y deberes de la federación que se realizan a través de los órganos federales que representan a la RSFY. Así en virtud del artículo 281, la federación a través de los órganos federales:

1) asegura la independencia e integridad territorial de la República Socialista Federativa de Yugoslavia y protege su soberanía en las relaciones internacionales; resuelve sobre la guerra y la paz;

2) asegura el sistema de las relaciones socioeconómicas socialistas de autogestión y las bases únicas del sistema político;

3) regula los derechos fundamentales de los trabajadores en el trabajo asociado, con los que se garantiza su posición fijada por la presente Constitución, en las relaciones socioeconómicas y de autogestión; regula los derechos y deberes fundamentales de las organizaciones del trabajo asociado, de las comunidades de interés autogestionadas, de otras organizaciones y comunidades autogestionadas y de las comunidades sociopolíticas, en relación con los medios de la propiedad social; regula los derechos fundamentales de los trabajadores para garantizar la seguridad social y la solidaridad entre los mismos; establece los principios relativos al estatuto, derechos y deberes del abogado social de la autogestión;

4) regula: las bases de las relaciones en la esfera de las obligaciones civiles (la parte general de las obligaciones), y de las relaciones contractuales y otras obligaciones en el campo de la circulación de mercancías y servicios; las relaciones jurídicas fundamentales de la propiedad; las relaciones fundamentales con las que se asegura la unidad del mercado yugoslavo; las relaciones jurídicas fundamentales de la propiedad y demás relaciones jurídicas materiales en los campos de la navegación marítima y de la navegación interior y aérea; el derecho de autor;

5) regula las bases del sistema de planificación social y determina el plan social de Yugoslavia; señala las bases de los preparativos de la economía y de los servicios sociales para su funcionamiento en periodo de guerra; regula el sistema monetario; establece los medios de pago legales y la política de emisión de moneda y asegura su ejecución; regula el régimen de giros en el país y con el extranjero, la formación de reservas monetarias y de divisas y la disponibilidad de éstas, cuando fuere de interés para todo el país; regula las bases del sistema crediticio y bancario, las formas crediticias y otras formas de inversiones por nacionales en el extranjero y por extranjeros en Yugoslavia, y dicta prescripciones para

la ejecución de las leyes federales en estos campos cuando así fuere establecido por ley federal en interés de todo el país; regula las bases del sistema de seguros de bienes y personas; regula y asegura el sistema de medidas que impida trastornos en la unidad del mercado yugoslavo; regula el sistema de control social de precios y asegura el control directo de los precios de mercancías y servicios de interés general; regula y asegura las reservas federales de mercancías para atender las necesidades del país en caso de guerra u otras circunstancias extraordinarias, y para asegurar la estabilidad del mercado en caso de mayores trastornos en el mismo; regula y asegura las medidas de protección contra monopolios y competencias desleales; regula y toma las medidas necesarias para limitar el mercado y la libre circulación de mercancías y servicios de interés para todo el país, en casos de siniestros y escasez de bienes indispensables a las necesidades de la economía y a la vida de los ciudadanos, así como cuando lo requieran los intereses de la defensa nacional; regula el régimen de las actividades de comercio exterior, de divisas y otras actividades económicas con el extranjero, y asegura la ejecución de las leyes federales en estos ramos; regula el régimen de aduanas, tarifas aduaneras y medidas de protección arancelaria, y asegura su ejecución; regula las condiciones de establecimiento y funcionamiento de zonas aduaneras; regula y asegura el financiamiento del desarrollo más acelerado de las Repúblicas y provincias autónomas económicamente menos desarrolladas; determina y asegura los ingresos que, en virtud de la presente Constitución, pertenecen a la federación; establece los fundamentos del sistema social de información, el estatuto y las bases de funcionamiento del servicio de contabilidad social; fija las bases del estatuto jurídico y de las actividades económicas de las organizaciones del trabajo asociado y de las organizaciones comerciales asociadas en el área económica única de Yugoslavia; regula la asociación de las organizaciones del trabajo asociado a la cámara de economía para el territorio de la República Socialista Federativa de Yugoslavia; regula la asociación obligatoria de las organizaciones del trabajo asociado en comunidades, cuando así lo requiera la unidad tecnológica del sistema en diferentes ramos y cuando fuere de interés para todo el país; regula las condiciones en las cuales los ciudadanos pueden salir al extranjero para ejercer actividades económicas o de otra naturaleza, y para emplearse, y asegura la protección a los ciudadanos de la República Socialista Federativa de Yugoslavia que trabajan en el extranjero;

6) establece los fundamentos del sistema de defensa nacional y vigila su ejecución; regula los derechos y deberes fundamentales de los tra-

jadores y ciudadanos, de las organizaciones del trabajo asociado y otras organizaciones y comunidades autogestoras y de las organizaciones socio-políticas y otras organizaciones en materia de defensa nacional; regula los derechos y deberes fundamentales de las comunidades sociopolíticas en la puesta en práctica del sistema de defensa nacional; regula los derechos y deberes especiales de las organizaciones del trabajo asociado y de otras organizaciones y comunidades autogestoras con respecto a las prioridades en la producción y en la prestación de servicios para las necesidades de la defensa nacional y la producción de armamentos y equipos militares; regula la adaptación de los planes de ordenación del territorio, de urbanismo y de obras de construcción capitales, a las necesidades de la defensa del país; proclama la movilización; regula la dirección y el comando de las fuerzas armadas de la República Socialista Federativa de Yugoslavia y asume el comando supremo de las mismas; regula y organiza al ejército popular yugoslavo y asume la dirección y el comando del mismo; regula la administración y disponibilidad de los recursos sociales que utiliza el ejército popular yugoslavo para sus necesidades; regula la prestación del servicio militar obligatorio por los ciudadanos y la protección de sus familiares durante el mismo; regula las cuestiones relativas al estatuto y demás cuestiones concernientes a los individuos que se hallan al servicio del ejército popular yugoslavo y a los militares; regula los derechos y deberes especiales de los militares en relación con su servicio en las fuerzas armadas; regula y asegura los establecimientos escolares militares y el trabajo de investigación científica para las necesidades de las fuerzas armadas; regula y organiza los tribunales militares y el Ministerio Público Militar; regula y garantiza el Seguro Social y la protección de los militares, es decir, de los asegurados militares y de sus familiares; regula y asegura los derechos fundamentales de los combatientes; inválidos militares y familias de los combatientes caídos;

7) determina la política exterior de la República Socialista Federativa de Yugoslavia y vela por su cumplimiento; sostiene relaciones políticas, económicas o de otra índole con otros Estados y organizaciones internacionales; fomenta y promueve la cooperación con los países en vías de desarrollo y asegura los recursos para el mejoramiento de las relaciones económicas con estos países, y para el ejercicio de la solidaridad con los movimientos de liberación, concierta, ratifica y asegura el cumplimiento de los convenios internacionales; asegura el cumplimiento de las obligaciones internacionales de la República Socialista Federativa de Yugoslavia; protege a los ciudadanos de la República Socialista Federativa de Yugoslavia y sus intereses, así como los de las personas jurídicas yugoslavas,

en el extranjero; regula la conducción de las relaciones internacionales; regula la organización y las actividades de los servicios encargados de los asuntos exteriores de la federación;

8) asegura el sistema de protección del régimen establecido por la presente Constitución (seguridad del Estado); asegura la actividad del servicio de seguridad del Estado, indispensable para el ejercicio de las atribuciones de los órganos federales establecidas por la presente Constitución, y coordina las actividades de los órganos que ejercen las funciones inherentes a la seguridad del Estado;

9) regula todo lo concerniente a la ciudadanía de la República Socialista Federativa de Yugoslavia; determina los datos fundamentales para los Registros Civiles y las cédulas personales; determina los días festivos y las condecoraciones de la República Socialista Federativa de Yugoslavia; determina el himno de la República Socialista Federativa de Yugoslavia; regula el uso del sello, del escudo y de la bandera de la República Socialista Federativa de Yugoslavia;

10) regula el control de la circulación de mercancías y servicios por la frontera estatal y el régimen de tránsito a través de la misma; determina el estatuto, estancia y protección de los extranjeros en Yugoslavia; vela por la protección de la vida y salud de las personas contra las enfermedades contagiosas que amenacen a todo el país; regula igualmente, la venta de medicamentos; la protección de la flora y fauna contra enfermedades y plagas que amenacen a todo el país; la venta de los medios de protección y control del tránsito de animales y plantas por la frontera estatal; la entrada, distribución y difusión de la prensa y otros medios de información y comunicación públicas provenientes del extranjero, así como la ejecución de las prescripciones federales sobre dichos medios, cuando fueren establecidas mediante ley federal en interés de todo el país; el régimen del mar ribereño, de interés para las relaciones internacionales de la República Socialista Federativa de Yugoslavia, o para la defensa y seguridad del país o bien para la unidad del mercado yugoslavo, así como las modalidades del ejercicio de los derechos de Yugoslavia en la zona epicontinental y en alta mar; el control del tráfico de viajeros por la frontera estatal; el estatuto jurídico de las personas morales extranjeras en Yugoslavia; el estatuto jurídico de los representantes de Estados extranjeros y organizaciones internacionales; las representaciones y delegaciones de las organizaciones económicas y demás organizaciones extranjeras; la preservación y mejoramiento del medio ambiente humano de interés para todo el país y para la comunidad internacional; el tráfico y transporte de explosivos, materias radioactivas y otras substancias peligrosas, y el transporte de líquidos y

gases inflamables, cuando fuere de interés para todo el país; el tráfico de tóxicos y la producción y tráfico de estupefacientes; las bases del régimen de las aguas que fueren de interés para dos o más Repúblicas o provincias autónomas; el estatuto de las agencias de información extranjeras y de los representantes de los medios de información extranjeros; las restricciones o prohibiciones a la libertad de prensa u otros medios de información y comunicación públicas, cuando estuvieren dirigidos contra los fundamentos del sistema democrático socialista establecido por la presente Constitución, o pusieren en peligro la independencia del país, la paz o la cooperación internacional equitativa; los datos cartográficos relevantes para la defensa y seguridad del país y para el uso general de las publicaciones cartográficas; el estatuto y las atribuciones de la Cruz Roja de Yugoslavia y otras organizaciones que, en virtud de leyes federales y convenios internacionales, realizan actividades públicas; el acomamiento y mantenimiento de cementerios y tumbas de los combatientes de ejércitos aliados y otros ejércitos extranjeros caídos en territorio de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

11) regula la seguridad de la navegación aérea; regula las bases de la seguridad en los demás ramos de transportes; regula las cuestiones concernientes a las vías de navegación en las aguas sujetas a régimen internacional o interestatal de navegación y asegura la ejecución de las prescripciones federales en este campo cuando así fuere establecido, en interés de todo el país, por ley federal; regula las cuestiones relativas al sistema de comunicaciones relevantes para la seguridad del país y la unidad tecnológica del sistema de comunicaciones; regula las comunicaciones y radiocomunicaciones internacionales y asegura la ejecución de las prescripciones federales en el campo de las mismas, si así fuere establecido, en interés de todo el país, por ley federal;

12) regula las condiciones y principios generales relativos a: sanciones por delitos e infracciones económicas, sistema de sanciones, requisitos para la extinción de éstas y para la rehabilitación, reglamentos generales sobre aplicación de medidas educativas y penas de corrección para los menores de edad (parte general del Código Penal y de la ley de infracciones económicas); define los delitos contra las bases del sistema social socialista de autogestión de Yugoslavia, contra la seguridad del país, contra el humanismo y el derecho internacional, contra el prestigio de la República Socialista Federativa de Yugoslavia y el de sus órganos y representantes, contra el prestigio del Estado y de las organizaciones extranjeras y contra el prestigio de los jefes de Estado o sus representantes, contra la función oficial de los funcionarios de los órganos federales, contra las fuerzas

armadas, así como los delitos e infracciones económicas que afectaren la unidad del mercado yugoslavo o violaren las prescripciones federales; determina la responsabilidad y sanciones por infracciones que violaren las prescripciones federales; regula el procedimiento por infracciones de los órganos federales; regula el procedimiento contencioso-administrativo general; regula el procedimiento penal y otras actuaciones judiciales, exceptuándose aquellos procedimientos especiales que, en materia de relaciones sociales, adopten las Repúblicas o provincias autónomas conforme a sus disposiciones legales; regula las amnistías y los indultos, con arreglo a la ley federal;

13) regula el sistema de unidades de medida y asegura el control de pesas y medidas y de metales preciosos; regula la protección de inventos, perfeccionamientos técnicos, sellos, marcas de calidad, marcas de origen de productos, muestras y modelos, determina las normas técnicas y de calidad de productos y servicios, y asegura la ejecución de las prescripciones federales en estas esferas cuando así fuere dispuesto, en interés de todo el país, por ley federal;

14) regula y organiza la obtención, registro y elaboración de datos estadísticos, o de otra clase, sobre la situación en diversas esferas de la vida social, sobre el estado y movilidad de la población, sobre fenómenos económicos o de otra naturaleza, así como otros datos de interés para todo el país;

15) fija las bases para la solución de los casos de incompatibilidad de leyes de las Repúblicas o provincias autónomas con las leyes de otras Repúblicas o provincias autónomas (normas de colisión) e incompatibilidad de competencias entre los órganos de las Repúblicas o provincias autónomas en los territorios de diferentes Repúblicas; así como la incompatibilidad de las leyes nacionales con las prescripciones de otros países;

16) regula y asegura: la organización, competencia y modo de actuación de los órganos federales, sus relaciones materiales o de otra clase, su elección, sus derechos y deberes respecto a los medios de propiedad social que utilizan; el estatuto, organización y modo de actuación de los institutos y escuelas, fundados por la federación, dedicados a la capacitación para el ejercicio de las funciones de la federación, y las relaciones de los órganos federales con tales instituciones; los derechos, deberes y responsabilidades laborales, en los órganos federales y en los institutos y escuelas fundados por la federación;

17) preserva la constitucionalidad, establecida por la presente Constitución, y la legalidad derivada de la misma;

18) ejerce otras atribuciones establecidas por la presente Constitución.

Cuando así fuere establecido por la presente Constitución, los órganos federales ejercerán estos derechos y deberes en virtud de las decisiones o asentamientos de los órganos de las Repúblicas y provincias autónomas, en la forma también determinada por la presente Constitución.

3. Derechos económico-financieros especiales de la federación

Además de los derechos generales mencionados, la Constitución otorga a la federación determinados derechos económico-financieros que ésta puede ejercer en circunstancias específicas y bajo ciertas condiciones.

Es decir, cuando se hace necesario evitar mayores trastornos a la economía o cuando lo exigen los intereses de la defensa nacional u otras necesidades extraordinarias del país, se pueden establecer mediante ley federal:

—los límites dentro de los cuales las comunidades sociopolíticas podrán fijar sus ingresos derivados de la renta de las organizaciones del trabajo asociado y del comercio de productos y servicios;

—las obligaciones de las organizaciones del trabajo asociado y de otras organizaciones autogestoras y comunidades sociopolíticas en la formación de recursos de reserva;

—la prohibición temporal de disponer de una parte de los recursos sociales para el consumo o para el financiamiento de la ampliación de la producción por parte de las organizaciones autogestoras y comunidades sociopolíticas;

—el modo de disponer del superávit presupuestal de las comunidades sociopolíticas, así como de las plusvalías de las comunidades autogestoras, derivadas de obligaciones impuestas por la ley.

RELACIONES ESPECIALES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS REPÚBLICAS

1. Relaciones en el campo de la función legislativa

La variante yugoslava en la división de la función legislativa en las cuatro Constituciones, hacía posible, hasta ahora, la adopción de leyes federales o de leyes de las Repúblicas en sus correspondientes ámbitos de reglamentación tanto en forma alterna, como paralela. Sin embargo, la técnica jurídica y las dimensiones de la competencia legislativa de uno u otro poder legislativo se distinguían entre sí en cada una de dichas disposiciones.

I

La Constitución de 1946, partiendo del hecho de que la función legislativa es instrumento básico a través del cual el nuevo Estado puede realizar su papel, indispensable y preponderante en las condiciones de la posguerra, dividió toda la materia, objeto de regulación legislativa en tres grupos, estableciendo al efecto tres categorías de leyes federales. La primera contenía las cuestiones que la federación regula en su totalidad a través de leyes exclusivas.²⁰ La Constitución no había previsto la posibilidad de delegación de competencia en esta materia al legislador de la República. El segundo grupo abarcaba la materia en la cual la competencia legislativa se dividía entre la federación y las Repúblicas.²¹ En esta materia la federación adoptaba las leyes fundamentales, dejando a las Repúblicas la posibilidad de reglamentar, a través de leyes adicionales, las cuestiones que la federación no había regulado. Finalmente, en el tercer grupo figuraban las cuestiones que, en principio, pertenecían a la competencia legislativa de las Repúblicas, respecto de las cuales la federación podía dictar únicamente "los principios para la legislación y dirección de las Repúblicas".²²

La Constitución de 1946 no fijó criterios más precisos ni sobre el contenido de los mencionados tipos de leyes federales, ni sobre los límites entre éstas y las leyes de las Repúblicas. Merced a lo anterior, con frecuencia la práctica en este periodo no tomaba en consideración ninguna división. La federación, a través de sus leyes, legislaba de manera principal y detalladamente en casi todos los sectores, sin dejar lugar a las Repúblicas para cualquier actividad legislativa.²³

Esta práctica, muy a menudo señalada como "convención constitucional", tenía, en estas condiciones, una justificación política, aunque dejaba abiertas las cuestiones de si tal medida resultaba indispensable, así como de si el Consejo de Naciones, que en este periodo actuaba como Cámara particular e igual en derechos, podía haber hecho algo más por corregir tal grado de limitación de la función legislativa de las Repúblicas.

II

La Ley Constitucional de 1953 se sirvió, al señalar las funciones legislativas de la federación, del mismo método de la Constitución de 1946.

²⁰ Artículo 44, párrafos 1 y 2, de la Constitución de 1946.

²¹ *Ibidem*, artículo 44, párrafo 2, punto 23.

²² Artículo 44, punto 24, de la Constitución.

²³ Las leyes de 1946, 1949 y 1952 en materia de Comités Populares eran particularmente ilustrativas en este sentido.

Partiendo de los derechos y deberes de la federación establecidos en el artículo 15, precisó la competencia legislativa de la Asamblea Popular Federal como órgano legislativo de la federación, fijando, al mismo tiempo, el principio según el cual en todos los sectores fuera de los taxativamente enumerados, las Repúblicas adoptarían sus leyes libremente. No obstante, ciertas diferencias se expresaban ya en la Ley Constitucional especialmente en cuanto a la más clara determinación de los diversos tipos de leyes federales, así como a la amplitud de los derechos reservados a las Repúblicas en ciertos sectores.

La Ley Constitucional de 1953 también contemplaba tres categorías de leyes federales. Primero, las leyes exclusivas, que se adoptaban en los sectores taxativamente enumerados.²⁴ La delegación de competencia a las Repúblicas estaba prevista únicamente en caso de que se concediesen atribuciones especiales mediante ley federal. La Ley Constitucional no limitó completamente la lista de materias a regular mediante leyes exclusivas. En efecto, contenía una disposición según la cual, en dicha esfera podrían caber también otras cuestiones de exclusiva competencia de la federación. Las leyes federales básicas representaban la segunda categoría.²⁵ La Ley Constitucional fue más flexible en la determinación del grado de participación de las Repúblicas en la adopción de normas en aquellas cuestiones que se habían de regular mediante este segundo tipo de leyes. Es decir, previó la posibilidad de que el legislador federal cediese en su totalidad, al legislador de la República, la adopción de normas para determinado sector, sin haber adoptado previamente una ley básica. Sin embargo, el legislador federal podría, en cualquier momento y con posterioridad, adoptar una ley que automáticamente reemplazaría las prescripciones de la ley de la República, en cuanto a las cuestiones reguladas ulteriormente por la ley federal básica.²⁶

Finalmente, a la tercera categoría de leyes federales, conforme a la Ley Constitucional, correspondían las leyes generales. El principio, según el cual la federación y las Repúblicas son competentes en aquellos sectores en los cuales la federación adopta leyes generales, quedó sin modificación, si bien, en principio, la primacía pertenecía a la República, aunque ésta, en la ejecución de su función, debía conformarse a los principios generales de la ley federal general.²⁷ En el caso en que para cierto sector no se adop-

²⁴ Artículo 16, párrafo 1, de la Ley Constitucional.

²⁵ *Ibidem*, artículo 15, párrafo 1, punto 5.

²⁶ *Ibidem*, artículos 15 y 16.

²⁷ *Ibidem*, artículos 15 y 16.

tase una ley federal general; las Repúblicas podían regular dicho sector autónomamente.

El hecho de que la Ley Constitucional, aparte de enumerar las materias que se regirían por leyes federales generales, utilizara además la cláusula adicional según la cual éstas podían adoptarse en otros sectores, cuando ello fuere “de interés general para las Repúblicas”, criterio éste, de suyo ambiguo, y, finalmente, afirmara el derecho de la federación de dar a la ley general fuerza de aplicación directa, representaron, en realidad, la constitucionalización de la práctica política hasta entonces vigente y de la “convención constitucional” de la cual ya hemos hablado. En la práctica posterior a la Ley Constitucional, el proceso de ampliación de la competencia legislativa de la federación continuó en aumento. La federación distinguía muy a menudo los tipos de sus leyes más por su nombre que por su contenido. Las leyes básicas agotaban en su totalidad las materias respectivas, mientras que las leyes generales, reglamentando aquellos sectores que de hecho pertenecían a la competencia primaria de las Repúblicas, representaban frecuentemente códigos jurídicos completos para tales sectores. Esto sería suficiente para comprender por qué tales soluciones constitucionales estaban en discrepancia con la esencia misma del federalismo yugoslavo y, al mismo tiempo, el que fuese menester proceder a su revisión.

III

La Constitución de 1963, partiendo del principio básico expresado en su parte introductoria, principio según el cual “los trabajadores y los pueblos de Yugoslavia ejercen sus derechos soberanos en las Repúblicas socialistas, y en la federación, sólo cuando así fuere establecido por la Constitución de la RSF de Yugoslavia en interés común”, enfocó la división de la función legislativa, entre la federación y las Repúblicas, de una manera bastante novedosa y con soluciones considerablemente nuevas, más concretas y consecuentes. De acuerdo con el mencionado principio, así como con el hecho de que en el sistema autogestor, que imprime su sello a todo el sistema político yugoslavo y, consecuentemente, también al federalismo, la función normativa representa una parte integral de la función del organismo representativo de la correspondiente comunidad sociopolítica, la Constitución estableció el papel de la federación y de las Repúblicas en la función legislativa, primordialmente en lo que se refiere a la parte normativa. Sus papeles, en este sector, los determinó de una manera general; primeramente, mediante la regla según la cual en la Repú-

blica los trabajadores "regulan las relaciones sociales... con excepción de aquellos asuntos que, en esta Constitución, se establecen como derechos y deberes de la federación", y, asimismo, con otra regla conforme a la cual, la federación, "para realizar sus derechos y deberes, establecidos por esta Constitución, y asegurar la base única del sistema jurídico, adopta leyes completas, básicas y generales". La Constitución, por tanto, efectuó la distribución de la competencia legislativa mediante una delimitación dimensional de atribuciones, y, al mismo tiempo, concretó de éstas, las que corresponde a la federación ejercer en distintas materias a través de diversos tipos de leyes federales.

La Constitución de 1963, al igual que las anteriores, preveía una competencia legislativa alterna y paralela entre la federación y las Repúblicas. Había materias que podrían ser reglamentadas alternativamente, sea por ley federal, sea por leyes de las Repúblicas, y, asimismo, materias que podrían ser, al mismo tiempo, objeto de reglamentación tanto de la ley federal como de las leyes de las Repúblicas. El límite entre la legislación federal y la de las Repúblicas en la esfera de competencia legislativa paralela se planteaba, en esta Constitución, de una manera más flexible, y el volumen de la cooperación legislativa era bastante amplio. El autor de la Constitución no tenía el deseo de ser demasiado preciso en el establecimiento de los límites entre la legislación federal y la de las Repúblicas, lo que se demuestra, entre otras cosas, también por el hecho de que formalmente se previó la existencia de cuatro, en vez de los anteriores tres tipos de leyes federales, y, asimismo, se fijaron de manera bastante flexible las dimensiones de la función legislativa de la federación en materia de legislación básica y general.

Así, la Constitución previó cuatro tipos de leyes federales: exclusivas, completas, básicas y generales.

Las leyes federales exclusivas eran tratadas por la Constitución en forma separada a los demás tipos de leyes federales. En realidad, estaban previstas de una manera indirecta, lo que creaba la posibilidad real de pensar que existían sólo tres y no cuatro tipos de leyes federales. Para esta separación de las leyes exclusivas parece que no existían razones especiales; por lo tanto, la cuestión no fue resuelta ni sistemáticamente ni en la forma más conveniente.

Es decir, las leyes federales exclusivas estaban previstas en el artículo 115 de la Constitución. De hecho, conservaban las características de las leyes exclusivas anteriores. Se podían adoptar en materias que pertenecían a la competencia exclusiva de la federación. Éstas eran, por ejemplo, las cuestiones relativas al aseguramiento de la soberanía, independencia,

integridad territorial, seguridad, defensa nacional y relaciones internacionales. En el artículo antes mencionado, la Constitución estableció el derecho y deber exclusivos de la federación de adoptar leyes y otras prescripciones en estas materias. Sin embargo, la lista de materias que debían ser objeto de regulación exclusiva de las leyes federales, no se agotaba en el artículo 115. A ella había que agregar también las materias contenidas en el artículo 160 de la misma Constitución, que establecía la competencia exclusiva de la federación, y que no quedaban comprendidas tampoco en la enumeración de las cuestiones que la federación reglamentaba a través de leyes completas como: la organización de las fuerzas armadas, cuestiones relativas a la ciudadanía yugoslava, a la posición jurídica de los extranjeros, y algunas otras. Es claro que las eventuales leyes federales sobre tales cuestiones debían considerarse como leyes exclusivas. Las esferas de la legislación exclusiva federal eran pues, limitadas por la Constitución. En el marco de estas leyes cabían sólo aquellas cuestiones que la Constitución expresamente enumeraba, y su ámbito no podía ampliarse.

La diferencia real entre las leyes federales exclusivas y las completas, consistía en que la competencia legislativa paralela de la federación y de las Repúblicas era más limitada en el primer caso que en el segundo. Es decir, la Constitución previó explícitamente que en las esferas que se regulaban por medio de leyes federales exclusivas, las Repúblicas podían dictar sus leyes sólo si eran autorizadas para ello por ley federal, y no en los casos en que no existiera una ley federal, como sucedía con las leyes completas. Esta limitación constitucional representaba la base fundamental para diferenciar estos dos grupos de leyes federales que, por otra parte, tenían una serie de características comunes.

Las leyes federales completas, según la Constitución de 1963, también se adoptaban en materias que, en su totalidad y en todas sus dimensiones, representaban la competencia federal y éstas, así como las exclusivas, reglamentaban una materia legal, por regla general, en su totalidad. De ahí la conclusión de que las Repúblicas no adoptasen leyes cuando en la misma esfera existía una ley federal.²⁸ En esto no se distinguían de las leyes federales exclusivas. Sin embargo, aquí las Repúblicas tenían mayores posibilidades para substituirse al legislador federal. Es decir, tenían la

²⁸ Sin embargo, el artículo 119, párrafo 6, de la Constitución, preveía la posibilidad de que una ley completa autorizara a alguna República a regular ciertas cuestiones de distinta manera. De este modo, la competencia legislativa paralela era aquí también posible, aunque como excepción. En la práctica no se dieron tales autorizaciones.

posibilidad, en virtud de la Constitución, de adoptar leyes en materia de legislación completa no sólo cuando fuesen especialmente autorizadas para ello (como en el caso de las leyes exclusivas), sino incluso sin autorización especial, en los casos en que no se adoptase una ley federal completa.²⁹

Con objeto de fijar el contenido e importancia jurídica de las leyes completas, la Constitución aplicó en primer lugar el método de enumeración de materias en las cuales dichas leyes debían dictarse.³⁰ Sin embargo, además de este método, o sea como suplemento, se previeron dos cláusulas generales distintas tanto por su contenido, como por su grado de determinación. Según la primera, el contenido de las leyes completas estaba representado también por aquellas relaciones que en la Constitución se mencionaban explícitamente y en distintos lugares como relaciones que se regularían sólo por ley federal. Conforme a la segunda cláusula, las leyes completas se adoptarían también para aquellas relaciones que fueran de interés para la unidad del sector económico.

El sistema de enumeración de materias, así como el sistema de materias constitucionalmente reservadas a la ley federal, representaron una delimitación relativamente clara de la competencia legislativa de la federación y de las Repúblicas. Sin embargo, el criterio "otras relaciones de interés para la unidad del sector económico", daba margen a una evaluación arbitraria del legislador federal. Esta fórmula constitucional hacía posible que el legislador proclamase alguna cuestión como importante, cuando lo estimara necesario para la unidad del sector económico, y que la regulase mediante una ley completa.

El tercer tipo de leyes federales, de acuerdo con la Constitución, lo representaban las leyes básicas. En este tipo de leyes existía una impor-

²⁹ Sin embargo, tal ley tendría vigencia sólo hasta la adopción de una ley completa, aunque la Constitución preveía la posibilidad de proceder de otra manera por ley federal, con lo que se supone una eventual posibilidad de existencia de una competencia paralela también en esta esfera.

³⁰ El artículo 161, párrafo 1, preveía que las leyes completas se adoptarían en materia de: propiedad social, derechos de propiedad, obligaciones y otras formas de relaciones basadas en la propiedad, expropiación, dinero y otros medios de pago, régimen de giros, actividad crediticia y bancaria, contaduría social, medidas, normas técnicas, patentes, sellos, modelos, derechos de autor, código marítimo, código sobre transporte aéreo, *status* personal de los ciudadanos, derecho electoral, producción y tráfico de estupefacientes y tóxicos y tráfico de medicamentos, Código Penal, sistema de infracciones económicas, ejecución de sanciones económicas, seguridad pública, armas y explosivos, organización de los tribunales económicos, organización del Ministerio Público, procedimientos judiciales, procedimiento contencioso-administrativo general, juicios administrativos, defensa civil, protección de los combatientes e inválidos militares, y todas las demás cuestiones para las cuales estaba prevista en esta Constitución la reglamentación sólo mediante ley federal.

tante colaboración entre la federación y las Repúblicas, en el sentido de que en ciertas materias se adoptaban primero las leyes federales, que no regulaban dichas materias en su totalidad sino sólo aquellas partes que, por su importancia, debían ser reguladas de manera unitaria, en tanto que las demás cuestiones de tales materias se dejaban a las Repúblicas para que las regulasen a través de sus leyes adicionales. La Constitución, sin embargo, no tenía criterios fijos para determinar los límites entre las relaciones básicas que la federación debía reglamentar, y las demás que no eran "básicas", tomando en cuenta que aquí existía una competencia legislativa paralela. Seguramente resultó difícil establecer tales criterios, dejando, por lo tanto, que el legislador federal decidiera según su apreciación discrecional cuáles eran cuestiones básicas y hasta qué punto las regularía en cada caso concreto de adopción de una ley básica. Las intenciones del constituyente estaban orientadas hacia el fortalecimiento de la competencia legislativa de las Repúblicas y la superación de la práctica anterior de transformar las leyes básicas en leyes exclusivas, por su carácter y alcance. Estas intenciones estaban expresadas en un gran número de normas constitucionales. Así, toda una serie de esferas que anteriormente pertenecían a la legislación exclusiva de la federación fue transferida a la legislación federal básica.³¹ En este sentido seguramente resulta importante la disposición del artículo 120, párrafo 3 de la Constitución, que hizo posible que por medio de leyes generales "se puedan adoptar disposiciones también en las esferas en las cuales se prevé que la federación adopte leyes básicas".

Por lo que se refiere a la determinación del contenido de la ley básica federal, la Constitución de 1963 empleó el mismo método que para el caso de la ley completa. En primer lugar, fijó, por medio de la enumeración, las esferas que representarían el objeto de regulación de la legislación básica.³²

³¹ Por ejemplo: seguro social, cotizaciones sociales, préstamos públicos, abogacía, organización de los tribunales, y algunas otras materias que fueron transferidas de la legislación federal exclusiva a la básica.

³² El artículo 161, párrafo 2 de la Constitución, preveía las leyes básicas sobre: organizaciones económicas, asociación de organizaciones económicas, manejo de negocios, trabajo y protección en el trabajo, distribución del producto social, contribuciones, impuestos, tasas y otras obligaciones públicas, préstamos públicos, presupuestos y fondos, tierra, bosques y aguas, caminos y explotación de recursos y otras reservas naturales, circulación de mercancías y servicios, planificación social, transporte y comunicaciones y seguridad del transporte, elaboración de proyectos y construcción, mitines y otras reuniones públicas, prensa y otras formas de información, asociaciones de ciudadanos, seguro social, matrimonio, familia y tutela, protección de la salud en todo el país, protección del ganado y plantas en

Aparte de las esferas enumeradas, se incluían también, bajo una cláusula general, las relaciones que en virtud de disposiciones constitucionales expresas debían regularse por ley, y, así mismo, en virtud de una cláusula aún más general, en el contenido de la ley básica se incluían igualmente otras relaciones "de interés para la unidad del sistema económico" y las relaciones fundamentales "de interés para el sistema político". De esta manera, la Constitución dejó a la evaluación política de la Asamblea Federal, tanto en esta esfera como para un gran número de cuestiones, la decisión de cuándo y qué tipo de ley adoptaría y, por lo tanto, cuál sería la ley adicional de la República.

La cuarta categoría de leyes federales, según la Constitución, estaba representada por las leyes generales. En sentido material, la ley general representaba una ley que contenía los principios generales para la legislación de la República, a través de la cual se regulaban las relaciones de interés para la unidad fundamental del sistema político y social en los sectores de educación y cultura, salubridad, protección social y otros sectores para los cuales no estaba previsto, por la Constitución federal, que la federación adoptase otras leyes federales. Las cuestiones reguladas por leyes generales fueron, en principio, de competencia legislativa exclusiva de las Repúblicas, mientras que el legislador federal sólo se concretó a fijar los principios generales con objeto de salvaguardar la unidad del sistema.

Las cuestiones que según la Constitución de 1963 se reglamentarían a través de leyes federales, no fueron limitadas por la Constitución, sino que, primero, se enumeraban las esferas en las cuales se adoptarían dichas leyes, agregándose, después, la cláusula general de que éstas se adoptarían "también en otros sectores en los cuales, en virtud de esta Constitución, no está previsto que la federación adopte otras leyes federales".³³ Esta fórmula otorgó a la federación amplias posibilidades para dictar leyes generales, ya que significaba que casi cualquier cuestión que no estuviese reglamentada por otra ley federal, podía ser regulada mediante ley general y, en última instancia, esto venía a significar que no había ninguna competencia legislativa exclusiva de las Repúblicas.

todo el país, protección de las catástrofes naturales, sistema de infracciones, organización de los tribunales, servicio de gobernación y otros servicios de interés para todo el país, abogacía, Ministerio Público, procuraduría legal, estatuto jurídico de las comunidades religiosas, estadísticas, registro y datos de interés para todo el país, otras relaciones para la unidad del sistema económico, relaciones básicas de interés para el sistema político, así como las demás relaciones para las cuales, en virtud de la presente Constitución, estaba previsto que se regulasen mediante ley.

³³ Artículo 120, párrafo 1, de la Constitución.

Por otra parte, también el concepto "principios generales" era muy indeterminado. La Constitución no fijó aquí, ni podía hacerlo, algunos criterios para precisar el contenido de tales principios. Sin embargo, la Constitución introdujo una importante innovación, como garantía de la competencia legislativa primaria de las Repúblicas en esta materia. Es decir, las leyes generales no eran directamente aplicables (artículo 120, párrafo 5). En la materias que regulaban, obligatoriamente tenían que adoptarse las leyes respectivas de las Repúblicas.

Dicha limitación representaba sin duda una reacción contra la práctica anterior, conforme a la cual las leyes generales, por regla general, lo eran sólo de nombre, ya que regulaban tan detalladamente determinadas cuestiones, que a las Repúblicas no les quedaba prácticamente nada por regular, ni existía la necesidad de elaboración de otras leyes.

IV

La nueva concepción del federalismo yugoslavo caracteriza también el nuevo modo de fijar el carácter, contenido y alcance de la ley federal, así como las relaciones entre la federación y las Repúblicas y provincias en materia legislativa.

Ya las enmiendas constitucionales de 1968 dieron ciertos pasos con miras al fortalecimiento de la competencia legislativa de las Repúblicas. Primero, ampliando el derecho de las Repúblicas en las esferas en que la federación adoptaba leyes completas, previendo que aquéllas podían regular todas las relaciones (antes sólo algunas cuestiones) en caso de no existir ley federal o si para ello eran autorizadas por tal ley. Asimismo se amplió el derecho de las Repúblicas para adoptar sus leyes en materia de legislación federal básica.

Es decir, se estableció que la federación adoptaría leyes básicas sólo en los casos en que resultara necesario aplicar directamente la ley federal para asegurar las libertades fundamentales, la unidad del sistema y del mercado económico y los fundamentos únicos de los sistemas socioeconómico y político. En todos los demás casos, la federación adoptaría leyes generales en aquellos sectores que anteriormente estaban reservados a la legislación básica.³⁴

Tomando en cuenta los cambios ocurridos en las funciones de la federación, las enmiendas de 1971 suprimieron la división de las leyes federales en completas, básicas y generales, así como las cláusulas de reserva que se empleaban en la práctica constitucional como base para regular, me-

³⁴ Enmienda XVI de 1968.

diente leyes federales, las relaciones cuya reglamentación no había sido, conforme a la Constitución expresamente establecida como competencia de los órganos federales.

Conforme a estas enmiendas constitucionales se fijaron, de manera más precisa, los derechos y deberes de la federación, y su función legislativa fue limitada substancialmente en contenido y dimensión. Fuera de los asuntos establecidos en la Enmienda XXX, los órganos federales no tenían derecho a regular otras relaciones. Con esto se dio a las Repúblicas y provincias la posibilidad de regular las relaciones en todos los sectores de la vida social, de conformidad con sus derechos y deberes.

En principio, la competencia legislativa de los órganos federales fue limitada por las enmiendas a las relaciones básicas socioeconómicas socialistas, para fijar las bases únicas de la sociedad socialista autogestora, para asegurar la igualdad de posición jurídica de los ciudadanos y, para asegurar la unidad del mercado, las relaciones exteriores, así como el sistema de defensa nacional general.

Aparte de la limitación de derechos y del establecimiento preciso de la función legislativa de la federación, las enmiendas constitucionales de 1971 colocaron las relaciones entre la federación y las Repúblicas y provincias, en la esfera legislativa, sobre nuevas bases. Las Repúblicas y provincias autónomas podían, dentro del marco de sus derechos y deberes, adoptar también sus leyes en las esferas reguladas por la ley federal, y si, en tales esferas no existía ley federal, podían adoptar sus leyes si ello redundaba en interés de la realización de sus derechos y deberes.³⁵

De suma importancia para la posición y el papel de las Repúblicas y provincias autónomas en la esfera de la función normativa, según estas enmiendas, era también su participación en el ejercicio de esa función a nivel de la federación, dando su aprobación a los actos que ésta dictase. Es decir, la Enmienda XXXIII previó que los órganos federales, con base en las posiciones convenidas con los órganos competentes de las Repúblicas o provincias, fijarían las bases del plan social de Yugoslavia, y dictarían medidas para la determinación de la política y de las leyes mediante las cuales se regularían las relaciones en las esferas relativas a: sistema monetario y política de emisión de dinero, sistema de divisas, comercio exterior y relaciones crediticias con el extranjero, protección arancelaria, control social de los precios, financiamiento del desarrollo de las Repúblicas y provincias insuficientemente desarrolladas, establecimiento de los ingresos de las comunidades sociopolíticas con base en los impuestos sobre

³⁵ Enmienda XXXI.

circulación de mercancías y servicios, sistema de fuentes y volumen de recursos para el financiamiento de la federación, así como en otras esferas.

Los cambios en la distribución de la competencia legislativa que hemos mencionado, fijaron las bases para la edificación de un sistema jurídico más completo de la República y de la provincia autónoma. La restricción de las funciones de la federación de esta materia ha estado acorde con el principio constitucional de que los trabajadores, pueblos y nacionalidades, realizan sus derechos soberanos en la República y provincia, de conformidad con su autonomía, y en la federación sólo cuando así fuere establecido por la Constitución en interés común.

Los cambios ulteriores, orientados hacia el fortalecimiento de la posición y el papel de las Repúblicas y provincias autónomas en la federación yugoslava, efectuados con la adopción de la nueva Constitución, se reflejaron esencialmente en su participación en el ejercicio de la función normativa.

V

La concepción constitucional de la estructura de la legislación federal que figuraba en la Constitución de 1963, había sido objeto de críticas ya desde el proceso de preparación de las enmiendas constitucionales de 1971. Se recalca que, en la práctica, no era raro que las leyes básicas fueran consideradas como leyes completas, y las generales, como básicas.

Esta crítica y, al mismo tiempo, el deseo de establecer, en el espíritu de la nueva forma de federalismo, las relaciones entre la legislación federal y la de la República, paralela y no jerárquicamente, dieron como resultado que la nueva Constitución abandonase la división de las leyes federales en categorías. Es decir, la Constitución conocería sólo leyes federales, sin considerar su contenido y dimensión normativa.

El principio del paralelismo entre todas las leyes implica también que la ley federal no tiene prioridad ni es fuente de otras leyes, sino que es la Constitución la fuente única de todas las leyes.

Este principio general condicionó, al mismo tiempo, los principios particulares establecidos en esta esfera en virtud de la Constitución de la RSF de Yugoslavia. Tales principios son: *a)* las Repúblicas y provincias dentro del marco de sus derechos y deberes constitucionales, adoptarán autónomamente sus leyes, que la ley federal no podrá modificar ni limitar; *b)* las Repúblicas y provincias, también dentro del marco de sus derechos y deberes, podrán dictar leyes igualmente en las esferas que se regulan mediante leyes federales, y ello, no sólo si estas leyes no existen, sino

incluso en el caso de que, existiendo, no hayan regulado las cuestiones en que las Repúblicas y provincias están interesadas y que pueden y tienen derecho a regular (artículo 268, párrafos 1, 2 y 3); *c)* las Repúblicas y provincias participarán en la preparación y adopción de determinadas leyes federales, tanto a través de sus Asambleas, como de sus delegaciones en la Asamblea de la RSF de Yugoslavia.

El establecimiento de estos principios en la división de la función legislativa entre federación, República y provincia, representa un elemento esencial del fortalecimiento de la posición y del papel de estas dos últimas. La interrelación de las leyes de determinadas comunidades sociopolíticas se establecen sobre una base antijerárquica, lo cual corresponde al concepto antijerárquico de las relaciones federativas que caracteriza al enfoque global de la Constitución de 1974 respecto a la federación y al mecanismo federativo de las relaciones.

2. Relaciones en la esfera de la función ejecutiva

La división de la función ejecutiva en Yugoslavia ha experimentado también, hasta hoy día, una importante evolución constitucional. Sin embargo, lo que ha representado la base de la división y ha permanecido invariable es el hecho de que ninguna de las cuatro constituciones ha conocido, hasta ahora, el sistema de la libre ejecución de las leyes y otras disposiciones federales, que había de efectuarse, exclusivamente, a través de los órganos ejecutivos y administrativos federales especiales sobre el territorio de las Repúblicas y otras comunidades sociopolíticas más pequeñas.

I

Si procediéramos a un análisis comparativo de la competencia de los órganos administrativos federales y los órganos de las Repúblicas populares en la ejecución de las leyes federales, con base en las disposiciones constitucionales hasta ahora en vigor, se llegaría a la conclusión de que, también en este plano, en la Constitución de 1946 la posición de la federación frente a las Repúblicas mostraba los mismos elementos de centralismo que en sus demás relaciones recíprocas. Por su parte, la práctica de la aplicación de la Constitución nos reafirma, en particular, en la conclusión de que las Repúblicas han estado bastante limitadas en la ejecución de las leyes.

La Constitución de 1946 no se ocupó particularmente de la elaboración de una división de la función ejecutiva. Los elementos de su delimitación,

sin embargo, emanaban indirectamente de la competencia de los correspondientes órganos ejecutivos federales y de las Repúblicas.

Es decir, la Constitución afirmó, como órgano ejecutivo administrativo supremo, al gobierno de la RPFY, que debía ser nombrado y podía ser disuelto por la Asamblea Popular. El gobierno representaba el órgano colectivo supremo de la administración estatal con una competencia especial. Ésta consistía, aparte de determinados asuntos concretos previstos en el artículo 80, en el establecimiento de las directrices para la labor de todos los órganos de la administración estatal de la RPFY, en la coordinación y el encauzamiento de la actividad de los Ministerios y otros órganos, así como en la gestión general y supervisión de la ejecución de la ley, plan y decretos.

Los Ministerios del gobierno de la RPFY eran omni-federales y federal-republicanos. Es decir, la Constitución otorgaba a los primeros la competencia de dirigir, por regla general, a través de sus órganos y en forma directa, determinadas ramas de la administración estatal en todo el territorio de Yugoslavia, para lo cual, y en ejecución de los asuntos de su competencia, podrían designar a sus plenipotenciarios en los gobiernos de las Repúblicas, así como formar departamentos y secciones en los comités populares. Los ministerios federal-republicanos dirigían, a través de los correspondientes ministerios en las Repúblicas, una determinada rama de la administración estatal, en tanto que, directamente, sólo dirigían determinados asuntos, empresas e instituciones de importancia estatal general.

El gobierno de la RPFY estaba dotado, en virtud de esta Constitución, de importantes prerrogativas en la esfera de la función ejecutiva. Se le autorizaba, aparte de su tarea en la ejecución de las leyes federales y el control de su aplicación, a aprobar reglamentos para la aplicación de leyes y decretos, así como a emitir instrucciones y órdenes para la ejecución de las leyes federales, siendo, todos estos actos, obligatorios en todo el territorio de la RPFY. Aparte de ello el gobierno disponía de una importante autorización, resultante del artículo 131, para suspender, en asuntos de competencia federal, actos de los gobiernos de las Repúblicas, y anular actos de los ministros de éstas, cuando se opusieran a la Constitución federal, a la Constitución de la República, a leyes federales, a leyes de las Repúblicas, a decretos, instrucciones u órdenes del gobierno federal, o sea, a los reglamentos, órdenes e instrucciones de los miembros del gobierno; bajo las mismas condiciones los miembros del gobierno federal tenían el derecho de suspender los actos de los ministros de las Repúblicas.

Estas atribuciones del gobierno federal y de sus Ministerios establecidas

por la Constitución, representaron el cuadro básico dentro del cual funcionaban las relaciones entre la federación y las Repúblicas en la esfera de la función ejecutiva. El papel real de los órganos ejecutivos federales fue, en todo el periodo de aplicación de esta Constitución, y concretamente hasta el año de 1950, muy fuerte. Estos órganos ni siquiera permanecieron tal como los había previsto la Constitución. Ellos mismos, transformándose y buscando nuevas formas de organización y nuevos métodos de trabajo, en consonancia con los cambios económicos y políticos, expresándolos e influyendo en ellos, se incorporaban al mecanismo del federalismo centralista, disminuyendo substancialmente los derechos de las Repúblicas en la ejecución de las leyes y otros actos. El gobierno federal, desde la promulgación de la Constitución hasta el año de 1949, fue ampliando sus competencias y transformándose en fuerza básica de todo el sistema. En este periodo había concentrado en sus manos todo el poder ejecutivo. Su relación con los órganos ejecutivos de las Repúblicas tenía como característica fundamental una superioridad jerárquica, como resultado de la cual los órganos de las Repúblicas fungían, en gran medida, sólo como ejecutores técnicos de la política de los órganos ejecutivos federales. No es necesario señalar aquí, en particular, el condicionamiento objetivo de tal sistema. Baste destacar que el proceso de descentralización del sistema, iniciado ya en 1950, se reflejó con fuerza precisamente en esta esfera. Dicho proceso preparó las condiciones para los grandes cambios que las leyes constitucionales expresaron de una manera que no conoce ningún otro sistema federativo.

II

La Ley Constitucional dividió la función de ejecución de las leyes federales entre los órganos federales, los órganos de las Repúblicas y los comités populares, con lo cual la tendencia a la descentralización en este sector alcanzó una expresión particular. La regla básica en la división de la función ejecutiva consistía en que los comités populares, o sea los órganos administrativos de las Repúblicas, ejecutarían directamente las leyes federales.³⁶ La delimitación de competencias entre los comités populares y los órganos de las Repúblicas se efectuó conforme a un principio adicional, según el cual los segundos ejecutarían las leyes federales, así como las disposiciones del Consejo Ejecutivo Federal y de los órganos administrativos federales, solamente cuando su ejecución se adscribiera a su competencia mediante ley federal o decreto; en todos los demás casos

³⁶ Artículo 9, párrafo 3, de la Ley Constitucional.

serían los comités populares quienes ejecutarían dichos actos federales.³⁷ Los órganos administrativos federales eran competentes para la ejecución directa de las leyes federales únicamente en la esfera de los derechos y deberes exclusivos de la federación, y ello siempre y cuando la ley lo confiriese explícitamente a la competencia de la federación, y fuese conforme a sus derechos y deberes.³⁸

De esta manera, la ley Constitucional limitó los derechos ejecutivos de la federación. Pero los restringió también al prever la posibilidad de que el Consejo Ejecutivo de la República adoptase prescripciones para la ejecución de leyes y decretos federales, si bien en forma limitada y a condición de que para ello fuese autorizado por ley o decreto federal. En esta etapa, lo anterior significó, sin lugar a dudas, un paso importante en la vía del fortalecimiento de la competencia de las Repúblicas.

III

Para la solución del complejo de problemas planteados en el campo de las relaciones entre federación y Repúblicas en la ejecución de leyes y actos federales, la Constitución de 1963 partió principalmente de los principios consignados en la Ley Constitucional, confirmando aquellos que se habían revelado hasta entonces como positivos y eficaces en el funcionamiento del sistema federativo, en un esfuerzo máximo por lograr la mayor precisión posible y crear un sistema coherente de relaciones.

El principio de la función ejecutiva limitada de la federación, y la tendencia a su descentralización, ampliamente planteada, representan la característica básica de todo el sistema de relaciones que en esta importante esfera estableció la Constitución de 1963. Partiendo de tal principio, y dentro de este marco, la Constitución elaboró de manera más detallada y concreta las relaciones entre la federación y las Repúblicas, introduciendo una serie de soluciones que las constituciones yugoslavas anteriores no conocieron.

En suma, para las relaciones entre federación y Repúblicas en la esfera de la función ejecutiva, las soluciones más características adoptadas por esta Constitución fueron las siguientes:

1. La función ejecutiva de la federación fue establecida por la Constitución y comprendía: la determinación de la política de ejecución de

³⁷ Este principio se estableció en el artículo 111, párrafo 2 y 3 de la Ley Constitucional. La ley sobre la administración estatal de 1956 fijaba la transferencia de la competencia a favor de los Comités Populares de los municipios.

³⁸ Artículo 9, párrafo 4, de la Ley Constitucional.

las leyes federales y otros actos de la Asamblea Federal; la vigilancia sobre su ejecución y aplicación; el aseguramiento de la aplicación unitaria de las leyes federales; la ejecución directa de determinadas leyes y otras disposiciones federales; el desempeño de las actividades administrativas con miras a la ejecución directa de dichas disposiciones cuando fuese estipulado por la ley federal en asuntos de interés para varias Repúblicas o en interés de todo el país; el aseguramiento de la ejecución de los acuerdos internacionales y otros asuntos ejecutivos y administrativos dentro del marco de los derechos y deberes de la federación.³⁹

2. La Constitución preveía una presunción de función ejecutiva (adopción de disposiciones para el cumplimiento y ejecución directa de leyes federales y otras disposiciones) en favor de los órganos federales, si bien sólo en materia de leyes y otros actos aprobados en la esfera de la competencia exclusiva de la federación.

3. Las Repúblicas tenían el derecho y el deber de adoptar prescripciones para la ejecución de la ley federal, si los órganos de la República fueren competentes para su cumplimiento y no se hubiese establecido, por ley federal, que los órganos federales adoptarían las prescripciones para la ejecución de dichas leyes, o cuando la República fuese autorizada, por ley federal, a adoptar tales prescripciones.⁴⁰

4. Las Repúblicas serían responsables de la aplicación de las leyes y otras disposiciones federales en sus territorios.

5. La federación podía crear, mediante ley, en los territorios de las Repúblicas u otras comunidades sociopolíticas, órganos administrativos para el desahogo de determinados asuntos en la esfera de los derechos y deberes exclusivos de la federación, o bien podía prescribir la obligación de las Repúblicas y otras comunidades sociopolíticas de crear dichos órganos administrativos para la ejecución de tales asuntos o de los asuntos de interés para todo el país.

6. La transmisión de ciertas cuestiones relativas a la ejecución de leyes federales, en la esfera de derechos y deberes exclusivos de la federación, a la competencia de los órganos de las Repúblicas, distritos o municipios, implicaba la obligación para la federación de asegurar a estos órganos los recursos, o sea, las fuentes de ingresos, para el desempeño de los asuntos transmitidos.

7. Los órganos administrativos federales se comunicarían con los órganos administrativos de otras comunidades sociopolíticas en la República, a través de los órganos correspondientes de ésta.

³⁹ Artículo 162, párrafo 1, punto 1, de la Constitución.

⁴⁰ Artículo 126, párrafo 1, de la Constitución.

8. Por último, la excepción a la regla general según la cual los órganos administrativos federales no actuarían directamente en las Repúblicas, salvo aquellos que expresamente, por ley federal, fuesen facultados para resolver los asuntos de competencia exclusiva de la federación, estuvo representada por el derecho de los órganos federales, que ejercen la inspección o vigilancia y resuelven estos asuntos de acuerdo con la ley federal en todo el territorio de Yugoslavia, para controlar la ejecución de las leyes federales y la protección de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos y de las organizaciones.⁴¹

IV

Las enmiendas constitucionales de 1971 plantearon también, bajo nuevas formas, el problema de la ejecución de las leyes federales. Partiendo del hecho de que las funciones de la federación son substancialmente reducidas, y en aras de una realización más consecuente del nuevo concepto del federalismo, la Enmienda XXXI enumeró expresamente, ante todo, las esferas en las cuales los órganos federales, dentro del marco de los derechos y deberes establecidos por la Constitución, serían directamente responsables de la ejecución y aplicación de las leyes federales y otras disposiciones. Dichas esferas eran: defensa nacional, relaciones internacionales, seguridad estatal, relaciones económicas con el extranjero, aseguramiento del mercado yugoslavo único, hacienda, empleo, protección de los ciudadanos yugoslavos que trabajan en el extranjero, así como otras relaciones en las cuales los órganos de la federación, de acuerdo con las Enmiendas XX-XLI, debían asegurar la ejecución de las leyes y otras disposiciones federales.

Tales esferas, como se ve, representaban el interés común de los pueblos y nacionalidades y de los trabajadores. Esto significaba que, en cuestión de ejecución de leyes federales, se partía del concepto según el cual los órganos administrativos federales podían adoptar disposiciones para la ejecución de leyes federales solamente si se trataba de leyes que caían dentro de la esfera de responsabilidad directa de la federación en la ejecución de leyes. En todas las demás esferas serían los órganos de las Repúblicas y provincias los responsables de la aplicación y ejecución de leyes federales.

A parte de lo anterior, las enmiendas suprimieron las relaciones de jerarquía en esta esfera. Es decir, cuando los órganos de las Repúblicas y

⁴¹ Artículo 129 de la Constitución.

provincias ejecutaseen directamente las leyes federales y otros actos, sus relaciones con los órganos federales se basarían en relaciones de colaboración, información y concretación. Los órganos federales no tendrían ningún derecho jerárquico sobre aquéllos, en el sentido de vigilancia, instrucciones, asunción de asuntos, etcétera. En caso de que los órganos de las Repúblicas y provincias no ejecutaran las leyes de cuya ejecución eran responsables, solamente el Consejo Ejecutivo Federal dispondría de ciertas atribuciones de control.

Este enfoque de la división de la función ejecutiva representaba una consecuencia lógica del nuevo concepto de federación, plasmado en las enmiendas más recientes. El mismo enfoque sirvió de base para la conformación de nuevas relaciones en esta esfera, y para la creación de un sistema más acabado de división de la función ejecutiva entre la federación y otras comunidades sociopolíticas, sistema que tras un periodo relativamente breve realizaría la Constitución del año de 1974.

v

La federación yugoslava, como ya se ha dicho, no conoce el sistema de la ejecución autónoma de leyes y otras disposiciones de la federación, por parte de los órganos federales ejecutivos y administrativos, especiales y exclusivos, sobre el territorio de la República y de otras comunidades sociopolíticas.

La Constitución de 1974, al igual que las anteriores, no instituye el sistema de "canales autónomos y responsables" en la esfera de la función ejecutiva. Aceptando ciertas soluciones anteriores, aunque transformándolas en un sistema relativamente redondeado, esta Constitución establece determinados principios sobre las relaciones en la esfera de la función ejecutiva, a través de los cuales ha tratado de expresar y asegurar la nueva estructura del federalismo, en la cual resultan particularmente importantes los aspectos de participación y cooperación.

Entre los más importantes, y conforme a la Constitución, dichos principios se podrían resumir como sigue:

1. Los órganos de las Repúblicas y provincias autónomas ejecutan las leyes federales y otras disposiciones generales. Son responsables de su ejecución, si la Constitución no estableciere que sean los órganos federales quienes las ejecuten directamente y sean éstos los responsables de su ejecución.

2. Los órganos de las Repúblicas y provincias adoptan disposiciones en materia de ejecución de leyes federales y otras disposiciones generales,

de cuya ejecución son también responsables. En estas esferas los órganos federales pueden, si para ello son facultados mediante ley federal y dentro de los límites fijados por esta misma ley, adoptar disposiciones sobre medidas técnicas y registros, así como otras prescripciones para la ejecución de las leyes federales, a fin de asegurar la ejecución unitaria de estas leyes en interés de todo el país.

3. Los órganos federales son responsables de la ejecución de las leyes federales y otras disposiciones generales, en aquellas esferas en las que, en virtud de la Constitución, la federación asegura, a través de los órganos federales, la ejecución de las mismas. En estas esferas los órganos federales dictan las prescripciones para la ejecución.

4. Tomando en cuenta la responsabilidad de los órganos de las Repúblicas y provincias autónomas en la ejecución de leyes federales y otras disposiciones generales, las relaciones entre aquellos órganos y los federales, en materia de ejecución de dichas leyes y disposiciones generales, se fundan en la cooperación, información y concertación recíprocas.

5. Si los órganos de las Repúblicas y provincias autónomas no ejecutan las leyes federales y otras disposiciones generales, de cuya ejecución son responsables, el Consejo Ejecutivo Federal llamará la atención al respecto al Consejo Ejecutivo de la República, o bien al Consejo Ejecutivo de la Provincia Autónoma, y exigirá que se adopten las medidas pertinentes para la ejecución de las leyes federales y otras disposiciones generales.

6. Cuando la Constitución de la RSFY establece que son los órganos federales los que regulan las relaciones en las esferas de la defensa nacional, seguridad estatal y relaciones internacionales, los órganos federales dictarán las disposiciones para la adopción de las leyes federales en caso de que no se prescriba, en la misma ley federal, que dichas disposiciones serán adoptadas por los órganos de las Repúblicas, o por los de las provincias autónomas.

7. Cuando los órganos administrativos de las Repúblicas y provincias autónomas ejecutan directamente leyes federales, otras disposiciones generales y convenios internacionales, de cuya ejecución son responsables los órganos administrativos federales, éstos pueden ser autorizados, por ley federal, a dictar instrucciones obligatorias, a ejercer inspección etcétera.

RELACIONES EN LA ESFERA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

I

La función judicial representa el campo en el cual, en todos los Estados federativos, el federalismo se manifiesta menos. Esto es consecuencia lógica

de la especificidad de la naturaleza de esta función y de su papel en la sociedad. La necesidad de conservar la unidad del sistema jurídico y de la legalidad, condiciona, como exigencia básica, un sistema judicial único, y por eso se establece como tal en casi todas las constituciones.

La Constitución de 1946 trató, en primer lugar, de asegurar la unidad del sistema judicial, pero introduciendo, al mismo tiempo, algunos elementos del federalismo.

Ante todo, el federalismo se manifestaba, en el sistema judicial, al dividirse la función judicial en virtud de la Constitución, entre el Tribunal Supremo de Yugoslavia y los Tribunales Supremos de las Repúblicas y Provincias Autónomas, así como entre los tribunales de los distritos y municipios. Asimismo, el Tribunal Supremo fue proclamado órgano supremo del poder judicial en Yugoslavia, con cuya competencia evaluaría la validez jurídica de todas las decisiones relativas a la aplicación de las leyes federales. La Constitución estableció los principios fundamentales para la actividad de todos los tribunales, inclusive los de las Repúblicas. Además confirió a la competencia exclusiva de la federación toda la materia de organización de los tribunales y del procedimiento judicial, realizando así la noción del sistema judicial único (artículo 44, párrafo 2, punto 22) y, de esta forma, asegurando al máximo su actuación en esta esfera.

La Constitución conservó elementos del federalismo, aparte la existencia paralela de los tribunales supremos federal y de las Repúblicas, también en materia de elección y remplazo en su cargo de los magistrados, prescribiendo que los magistrados del Tribunal Supremo fuesen electos y relevados de su cargo por la Asamblea Popular de la RPFY, en sesión conjunta de ambos Consejos, mientras que los magistrados de los Tribunales Supremos de las Repúblicas serían electos y destituidos por las Asambleas de las propias Repúblicas.

El federalismo se expresó en materia de Ministerio Público menos que en lo judicial. Así, aunque en principio se estableció la división de esta función entre el procurador público de la RPFY y los fiscales de las Repúblicas, dos disposiciones constitucionales contenían muy fuertes elementos de centralismo. En primer lugar se encontraba la disposición según la cual el Ministerio Público de la RPFY, como órgano de la Asamblea Popular, ejercería la vigilancia sobre la aplicación de las leyes por parte de todos los órganos administrativos e institucionales de la RPFY y de las Repúblicas populares, de los funcionarios oficiales y de todos los ciudadanos; y, en seguida, aquella en virtud de la cual los fiscales públicos de las Repúblicas y sus suplentes serían nombrados y destituidos

por el procurador público de la RPFY, a quien estarían totalmente subordinados.

II

La Ley Constitucional de 1953 no se ocupó especialmente de la materia judicial, ni en ella tuvo mayor expresión la división de la función judicial. El principio de la unidad del sistema judicial estaba representado igual que en la Constitución de 1946. Sin embargo, la Ley Constitucional estableció algunos elementos de esta unidad. Así, reiteraba que la Corte Suprema Federal y los demás tribunales federales ejercerían los derechos de la federación en materia judicial con base en las leyes federales; luego, señalaba que la Asamblea Federal Popular, en sesión de ambos Consejos, elegiría y destituiría a los magistrados de la Corte Suprema Federal; y, finalmente, que la legislación sobre la organización de los tribunales sería de exclusiva competencia federal. La cuestión de la competencia de los tribunales no fue resuelta por los principios constitucionales de la Ley sobre los Tribunales, sino que dicha materia se dejó a las leyes ordinarias.

III

La Constitución de 1963 partió del concepto según el cual la función judicial corresponde, en principio, a la competencia de la federación, confirmándolo con la prescripción de que "la función judicial se ejerce en el sistema judicial único". Sin embargo, ya en esta Constitución se resintió un influjo importante de las Repúblicas en esta esfera.

Primero, ya que las Repúblicas obtuvieron el derecho de participar en la organización de los tribunales, merced a que ésta quedó reservada a las leyes básicas, lo que significaba que, en esta materia, las Repúblicas podían adoptar leyes adicionales. En seguida puesto que las Repúblicas tendrían sus Tribunales Supremos, como instancias judiciales supremas en la toma de decisiones sobre cuestiones reguladas por las leyes de las Repúblicas, y, finalmente, porque las Asambleas de las Repúblicas elegían y destituían a los magistrados de los tribunales supremos de las Repúblicas.

Conforme a la Constitución de 1963, la organización del Ministerio Público y el nombramiento de los fiscales eran de la competencia federal.

La Enmienda IV de 1967 introdujo en la materia nuevos elementos de federalismo, previendo que la Asamblea de cada República, y no el procurador público federal, nombraría y relevaría al fiscal público de cada República.

Finalmente la Constitución reservó la regulación de la abogacía a la ley básica federal, con lo que aseguró el influjo correspondiente de las Repúblicas en esta esfera.

IV

Las enmiendas constitucionales de 1971 afirmaron en su totalidad el papel de las Repúblicas en la esfera de la función judicial. Es decir, transfirieron completamente de la federación a las Repúblicas la organización de los tribunales, del Ministerio Público y de la abogacía. Con ello el federalismo, en esta esfera, alcanzó su expresión máxima. La federación reservó para sí únicamente la organización de los tribunales militares y del Ministerio Público.

V

La concepción general establecida por la Constitución de 1963 sobre la realización de la función judicial, sufrió ciertos cambios también en la Constitución de 1974. El primer motivo para estos cambios era el hecho de que, con las enmiendas constitucionales de 1971, se había efectuado una nueva distribución de competencias entre la federación y las Repúblicas en materia de legislación sobre organización de los tribunales, y de cuestiones sobre las que decide el tribunal. Es decir, la federación, con base en estas enmiendas, era competente para legislar sobre procedimientos judiciales, en tanto que, por un lado, su competencia para adoptar leyes materiales para ser aplicadas por los tribunales, había sido considerablemente restringida, y por el otro, su intervención había sido completamente excluida en la esfera de organización de los tribunales. El segundo motivo de dichas cambios lo creó el desarrollo de la autogestión social que creaba nuevas relaciones y conflictos que debían ser resueltos por una organización particular, fuera de las formas clásicas de los tribunales estatales.

Tales motivos condicionaron la necesidad de abandonar en la Constitución de la RSFY el principio del sistema judicial único y, asimismo, la estructura única de la organización de los tribunales. Partiendo del principio de que las Repúblicas y provincias autónomas regulan, por medio de su legislación, las cuestiones sobre organización de los tribunales, así como de que el procedimiento judicial se termina, por regla general, en la República o provincia, la Constitución de la RSFY establece solamente aquellos principios que tienden a asegurar la unidad básica del sistema

judicial. Igualmente, la competencia de las Repúblicas y de las provincias autónomas para resolver autónomamente las cuestiones relativas a la organización de los tribunales, ha excluido la posibilidad de que la Constitución Federal intervenga en cuestiones de estructura y organización de los tribunales, competencias, títulos, etcétera. Las Repúblicas y provincias organizan el sistema judicial de acuerdo con sus especificidades y necesidades.

Por otra parte, la Constitución de la RSFY ha sentado las bases para la formación de los tribunales de autogestión, a los que se confía la solución de litigios sobre aquellas cuestiones o relaciones que las propias partes en litigio regulan y resuelven por sí mismos.

En congruencia con los cambios que en la división de la función judicial entre la federación y las Repúblicas y provincias autónomas ha implantado la Constitución de 1974, se han realizado igualmente modificaciones importantes en lo que atañe a la organización y competencia de los órganos judiciales de la federación, con objeto de asegurar, también de ésta manera, la posición de las Repúblicas y provincias. La competencia del tribunal federal está prevista sólo para aquellas cuestiones en las cuales es directamente manifiesto el interés de toda la federación.

CAPÍTULO CUARTO

FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS REPÚBLICAS EN EL EJERCICIO DEL PODER DE LA FEDERACIÓN

1. Posición del Consejo de las Nacionalidades; o sea del Consejo de Repúblicas y Provincias en la estructura de la Asamblea Federal

Las relaciones mutuas entre federación y entidades federales no se agotan, en ninguna federación, en la división de derechos y deberes entre ellas. Un aspecto particular y muy importante de estas relaciones se expresa en la participación de las entidades federales en la realización de aquellos asuntos que, en virtud de la Constitución, son confiados a la federación. Esta participación de las entidades federales caracteriza de distintos modos a todos los Estados organizados en forma federativa, y es el resultado de la exigencia natural de asegurar un mecanismo a través del cual se garantizaría, por vía legal, la posición reservada a las entidades federales, así como su mutua y equitativa igualdad de derechos.

Históricamente, la forma básica a través de la cual se realiza la participación de las entidades federales en el poder de la federación, está re-