

Víktor KNAPP

EL FEDERALISMO EN CHECOSLOVAQUIA

TERCERA PARTE: La distribución de competencias .....	40
CUARTA PARTE: La legislación .....	42
QUINTA PARTE: Órganos de la administración estatal .....	47
SEXTA PARTE: Planificación de la economía nacional .....	50
SÉPTIMA PARTE: El sistema de control estatal popular .....	54
OCTAVA PARTE: La justicia y el arbitraje económico .....	56

## TERCERA PARTE:

*LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS*

En toda federación, una de las cuestiones más importantes es la distribución de competencias y poderes entre la federación y los Estados federados.

En Checoslovaquia dicha distribución entre la República Socialista Checoslovaca y las Repúblicas nacionales se funda en la regla general consistente en que, aquello que no es de la competencia federal, corresponde a la competencia de las Repúblicas nacionales; es decir, que es la competencia de las Repúblicas Nacionales la que es general. En otros términos, esto significa que la competencia federal no existe sino en los casos en que la legislación la consigna expresamente. Por el contrario, los órganos de las Repúblicas nacionales son competentes no sólo en los casos en que expresamente se han conferido atribuciones a las Repúblicas, sino también en todos aquellos en que la legislación guarda silencio al respecto.

Apoyada en esta regla general, la legislación constitucional de Checoslovaquia distingue tres planos de competencia, a saber:

- a) la competencia exclusiva de la República Socialista Checoslovaca (es decir la competencia exclusiva de la Federación);
- b) Las competencias concurrentes entre la República Socialista Checoslovaca y las Repúblicas nacionales.
- c) Las competencias exclusivas de la República Socialista Checa y de la República Socialista Eslovaca.

El reparto de competencias lo fija el capítulo II de la ley (artículo 7 a 28), siendo los artículos 7 a 9 los que determinan las reglas fundamentales;

a) Son, según el artículo 7 de la ley (modificado por la ley constitucional núm. 125/1970), de la competencia exclusiva de la República Socialista Checoslovaca:

- i) La política exterior, la conclusión de acuerdos internacionales, la representación de la República Socialista Checoslovaca en las relaciones internacionales y las decisiones en materia de guerra y paz;
- ii) la defensa de la República Socialista Checoslovaca;
- iii) la moneda;

- iv) la reserva de materias del Estado Federal.
- v) la legislación y la administración dentro del ámbito de la competencia federal<sup>25</sup> y el control de las actividades de los órganos federales;
- vi) la protección de la Constitución Federal.

En los dominios antes enumerados son competentes exclusivamente los órganos federales.

b) Son, de acuerdo con el artículo 8 de la ley (modificado por la ley constitucional núm. 125/1970), de la competencia común de la República Socialista Checoslovaca y de las dos repúblicas nacionales:

- i) la planificación;
- ii) la hacienda;
- iii) los bancos;
- iv) los precios;
- v) las relaciones económicas exteriores;
- vi) la industria;
- vii) la agricultura y la alimentación;
- viii) los transportes;
- ix) los correos y las telecomunicaciones;
- x) el desarrollo de la ciencia, la técnica y las inversiones;
- xi) el trabajo, los salarios y la política social;
- xii) la información económica y social;
- xiii) la regulación jurídica de las empresas socialistas y del arbitraje económico;
- xiv) Las normas técnicas, pesas y medidas, derechos industriales etcétera;
- xv) el orden interno y la seguridad del Estado;
- xvi) la prensa y otros medios de información;
- xvii) el control.

Según la regla general ya mencionada, los órganos federales son competentes, dentro de los dominios antes enumerados, en los asuntos expresamente consignados por la legislación, en tanto que los órganos de las Repúblicas Nacionales lo serán en todos los demás asuntos.

La legislación *federal* es la única que puede enumerar las materias que integran la competencia de los órganos federales. En ciertos casos es la propia ley la que determina los límites entre la competencia federal y la de las Repúblicas; no obstante, por regla general, la ley se concreta

<sup>25</sup> Ver *infra*.

a fijar los principios de la distribución de competencias, dejando la tarea de delimitación exacta a la Asamblea Federal que se encargará de hacerlo por medio de leyes que regulen la materia respectiva. Así, por ejemplo, en materia de precios (letra b), núm. (iv), de competencia federal (conforme al artículo 15 de la ley, modificada por la ley constitucional núm. 125/1970), dependen:

- la fijación de principios de la política de precios y la reglamentación de éstos;
- el establecimiento de precios de materias primas, productos y servicios, dentro de los límites fijados por una ley de la Asamblea Federal.

c) Las competencias exclusivas de la República Socialista Checa y de la República Socialista Eslovaca comprenden (según el artículo 9 de la ley) todas aquellas materias no expresamente consignadas como de la competencia exclusiva de la República Socialista Checoslovaca.

#### CUARTA PARTE

### LA LEGISLACIÓN

#### I. Los órganos legislativos

a) En los países socialistas, donde no se reconoce la división tripartita de poderes,<sup>26</sup> la noción de legislación es más amplia que en los demás países. La legislación como parte del poder estatal indiviso engloba a *grosso modo* toda creación de normas jurídicas (es decir, de normas generalmente obligatorias emanadas de los órganos estatales competentes).

En consecuencia, puede hacerse una distinción de la legislación conforme a varios criterios, por ejemplo:

i) legislación *primaria*, o sea la legislación expedida por los cuerpos representativos supremos, y legislación *secundaria* o *derivada*, es decir, aquella que emana de los órganos del ejecutivo;

ii) legislación en el plano *federal*, en el plano *nacional* y en el plano *local* (o sea la expedida por los Comités Nacionales).<sup>27</sup>

b) Están autorizados para legislar:

i) La *Asamblea Federal*, órgano legislativo supremo en Checoslovaquia, que cumple su función mediante leyes constitucionales y leyes así como por las decisiones legislativas de su *Presidium*;

<sup>26</sup> Ver *supra* III, 2º, p. 12 y IV, 2º, p. 17.

<sup>27</sup> Ver *infra* I, b), iv), p. 43.

ii) Los *Consejos Nacionales* que expiden, en los límites de su competencia, reglas jurídicas análogas a las expedidas por la Asamblea Federal, es decir, leyes constitucionales y leyes y decisiones legislativas.

iii) El *gobierno federal* (de la República Socialista Checoslovaca), el cual está autorizado, de acuerdo con la ley, a legislar por medio de *decretos* “para ejecutar las leyes de la Asamblea Federal y en el marco de éstas” (artículo 79 de la ley); los *gobiernos nacionales* (de la República Socialista Checa y de la República Socialista Eslovaca) en el marco de su legislación nacional respectiva gozan de un poder análogo; además, también pueden adoptar decretos para la aplicación de las disposiciones de las leyes federales, cuando están habilitados para ello (artículo 138 de la ley).

Los *ministerios* y, dado el caso, los demás órganos centrales de la administración respectiva, federal o nacional, con base en las leyes de la Asamblea Federal (o bien en virtud de éstas y de las leyes de los Consejos Nacionales) pueden dictar *reglamentos* en los casos en que para ello estuvieren facultados.

iv) Los *Comités Nacionales* están facultados por el artículo 94 de la Constitución de 1960, a fin de que puedan realizar las tareas de su incumbencia (y desde luego dentro de los límites de la legislación superior), a expedir *reglamentos* de general observancia.

c) De lo antes expuesto se desprende que, abstracción hecha de los reglamentos dictados por los Comités Nacionales, que pueden dejarse a un lado, en Checoslovaquia cabe distinguir las siguientes fuentes del derecho (en los planos federal y nacional, respectivamente):

- las *leyes constitucionales* (cuya adopción requiere la mayoría calificada de tres quintas partes de los votos);
- las *leyes*;
- las *decisiones legislativas* del *Presidium* de la Asamblea Federal y, en su caso, del *Presidium* del Consejo Nacional Checo o del *Presidium* del Consejo Nacional Eslovaco;
- los *decretos* gubernamentales;
- Los reglamentos dictados por los ministerios o por otros órganos centrales de la administración.

## II. *El proceso legislativo*

El proceso legislativo de mayor relevancia y significación para el régimen federal en Checoslovaquia es el de la adopción de leyes por la

Asamblea Federal. Es por lo tanto de éste, del que nos ocuparemos en el presente estudio.

La iniciativa de leyes de la Asamblea Federal (al igual que la de las decisiones legislativas del *Presidium* de la propia Asamblea) corresponde, de acuerdo con el artículo 45 de la ley:

- i) a los diputados de la Asamblea Federal;
- ii) a las comisiones de las dos Cámaras de la Asamblea Federal;
- iii) al presidente de la República Socialista Checoslovaca;
- iv) al gobierno de la República Socialista Checoslovaca;
- v) al Consejo Nacional Checo y al Consejo Nacional Eslovaco.

En cuanto al proceso legislativo, habiendo hecho ya mención del procedimiento de adopción de decisiones por la Cámara de las Nacionalidades, réstanos ahora explicar brevemente la relación entre las dos Cámaras de la Asamblea Federal dentro del proceso legislativo.

Las decisiones de la Asamblea Federal sobre adopción de leyes se toman mediante resoluciones conformes de ambas cámaras, las que, dentro del proceso, gozan de iguales derechos. Por lo tanto, entre las dos Cámaras, no se presenta el clásico "ir y venir", es decir: los proyectos de leyes (y también, con poca diferencia, otras decisiones de la Asamblea Federal) no se transfieren de una Cámara a otra, sino que se discuten por las dos independientemente; la más mínima diferencia entre las resoluciones de las dos Cámaras en cuanto al mismo proyecto, impide la adopción de éste (caso en el que se considera el proyecto como no aprobado).

La ley trata de atenuar las dificultades procedimentales a que da lugar la igualdad absoluta de las dos Cámaras, disponiendo que:

a) cada Cámara debe decidir, respecto de un proyecto ya aprobado por la otra, dentro de los tres meses siguientes a partir de la fecha de aprobación por una de ellas; de no ser así, se considerará el proyecto como aprobado por ambas Cámaras (y, consecuentemente, por la Asamblea Federal); se trata, desde luego, de una presunción irrefutable de que el silencio de la Cámara durante tres meses equivale a su acuerdo.

b) En caso de que las Cámaras hayan tomado resoluciones diferentes sobre el mismo proyecto, pueden nombrar una comisión paritaria de conciliación para entablar las negociaciones necesarias, y proponer, en lo posible, una solución conforme a ambas Cámaras.

La designación de tal comisión es obligatoria, de acuerdo con la ley, cuando las resoluciones no conformes de ambas Cámaras se refieren al proyecto del presupuesto federal.

c) Si los intentos de conciliación antes mencionados no conducen a ningún resultado, el presidente de la República Socialista Checoslovaca está autorizado por la ley a disolver la Asamblea Federal; las nuevas elecciones serán convocadas por el *Presidium* de la Asamblea Federal en un término no mayor de 60 días.

### III. *Las facultades legislativas*

1º El cuadro general de distribución de competencias legislativas lo establece el capítulo II (artículo 7 a 28) de la ley, al que ya hemos hecho referencia con anterioridad del cual se desprende que, incluso para la legislación, y en cuanto a la competencia de la Asamblea Federal en relación con la de los consejos nacionales, puede distinguirse:

- i) la competencia exclusiva de la Asamblea Federal;
- ii) la competencia concurrente y
- iii) la competencia exclusiva de los Consejos Nacionales.

En principio, los contornos de estos tres dominios los fija el citado Capítulo II de la ley. Sin embargo, dada la concepción tan amplia del artículo 7, párrafo i, inciso e) de la ley,<sup>28</sup> ésta se refiere nuevamente, con más detalle, a la competencia legislativa de la Asamblea Federal en los artículos 37 (párrafos 2 y 3) y 38, agregando que:

a) la Asamblea Federal aprueba también otras leyes cuya plena ejecución corresponde —salvo excepciones consignadas en las leyes constitucionales— a los órganos de las Repúblicas, a saber: ley sobre la familia, códigos civil y de procedimientos civiles, ley sobre el derecho internacional privado (incluyendo el procedimiento), ley penal, procedimiento penal, ley sobre privación de la libertad y detención preventiva, ley sobre el contencioso administrativo, ley sobre establecimientos de enseñanza superior, ley sobre armas y municiones, ley sobre servicios de geodesia y cartografía.

En cuanto al procedimiento penal, la ley (reformada por ley constitucional núm. 125/1970) añade que en materia de crímenes contra la seguridad del Estado, la ejecución de medidas que conforme al Código de Procedimientos Penales incumbe al cuerpo de seguridad nacional (es decir, a la policía), será competencia de los órganos federales.

b) En la medida en que la unidad del sistema jurídico de la Federación lo reclama, la Asamblea Federal legisla sobre problemas de salu-

<sup>28</sup> Ver *supra* p. 40.

bridad pública, condiciones de habitación y medio ambiente, sistemas escolares de enseñanza general primaria y secundaria y de escuelas de enseñanza especializada, manifestaciones y otras reuniones públicas, nacionalidad, derechos de autor, estatutos de iglesias y comunidades religiosas y administración hidráulica y forestal. Es igualmente competente, conforme a la ley (reformada por la misma ley constitucional núm. 125/1970), para legislar en materia de cajas de ahorro y seguros, así como para regular, mediante una ley, el procedimiento sobre recepción de quejas y sugerencias de los ciudadanos.

2º El artículo 38 de la ley se ocupa de la transferencia de competencia legislativa, distinguiendo dos casos diferentes:

a) en ciertos casos la propia Asamblea Federal puede transferir la competencia legislativa y confiar a los Consejos Nacionales la reglamentación de cuestiones pertenecientes a la competencia federal; tal delegación está prevista en el artículo 38, parágrafo 1) de la Ley, de la siguiente manera:

i) en caso de concurrencia de competencias (artículo 8 y 10 a 28 de la Ley) en cuanto a la parte que corresponde a la competencia federal; es decir que, en este caso, la Asamblea Federal puede renunciar a la competencia que le atribuye la Ley (o dado el caso, con base en ésta) y transferirla a los Consejos Nacionales;

ii) en los casos antes mencionados en el epígrafe 1º (a).

Esta transferencia se efectúa mediante resolución de la Asamblea Federal, lo cual quiere decir, como ya anotamos, que debe tratarse de una resolución conforme de sus dos Cámaras.

Está fuera de duda que la Asamblea Federal no puede renunciar a su competencia en favor de uno solo de los Consejos Nacionales, ya que en todos los casos debe tratarse únicamente de una transferencia general de la competencia federal a los Consejos Nacionales.

b) Dicha transferencia se da igualmente:

i) en caso de lagunas de la legislación federal,

ii) en caso de inactividad de la Asamblea Federal.

Las lagunas de la legislación federal, según el artículo 38, parágrafo 2) de la Ley, dan lugar a la transferencia de competencia en el caso de concurrencia de competencias (en cuanto a la parte correspondiente a la competencia federal) y en los casos mencionados antes en el epígrafe 1º (a).

Si, en estos casos, la legislación federal no reglamenta totalmente los asuntos en cuestión, los Consejos Nacionales pueden reglamentar aquello que no hubiera quedado comprendido en la reglamentación federal.

La inactividad de la Asamblea Federal (artículo 38, párrafo 3) da lugar a la transferencia de competencia a los Consejos Nacionales en los casos antes mencionados en el epígrafe 1º (b). La ley no establece ningún término en cuanto a la inactividad de la Asamblea Federal.

La decisión de si se trata o no de inactividad de la Asamblea Federal, e igualmente, en los casos antes mencionados, de si la reglamentación es o no completa, corresponde aparentemente a los Consejos Nacionales.

Dado que la legislación federal no deroga la legislación de los Consejos Nacionales, la Asamblea Federal podrá legislar en los dominios citados hasta el momento en que la materia fuere reglamentada, en virtud del artículo 38, párrafos 2) y 3), por una ley de al menos uno de los Consejos Nacionales; a partir de este momento el asunto quedaría fuera de la competencia federal.

Sea como fuere, es preciso aclarar que después de una experiencia de cinco años de existencia de la Federación Checoslovaca, la transferencia de la competencia legislativa no llega a producirse en la práctica.

#### QUINTA PARTE:

### ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

1º En esta parte habremos de hacer hincapié, una vez más, en que la concepción marxista-leninista del Estado no reconoce la división tripartita de los poderes de éste. Su fundamento radica en la idea de que la unidad del poder pertenece al pueblo (Cf. artículo 2, párrafo 1. de la Constitución de 1960: "En la República Socialista Checoslovaca, todo el poder pertenece al pueblo trabajador").

No obstante, entre los órganos del Estado se distinguen los órganos del poder estatal *stricto sensu* (como son los cuerpos representativos),<sup>29</sup> y los *órganos ejecutivos* del poder estatal, o sea los órganos de la administración pública (la terminología no es constante).

De la estructura federal del país resulta la distinción entre órganos federales, órganos republicanos y órganos locales de la administración estatal.

2º El órgano ejecutivo supremo del poder estatal es, conforme a los términos del artículo 66 de la Ley, el gobierno de la República Socialista Checoslovaca (gobierno federal).

Los ministerios federales son los órganos de la administración pública en las diferentes ramas de la administración federal.

<sup>29</sup> Ver *supra* pp. 22 y ss.

Los Ministerios Federales se instituyen mediante una ley constitucional de la Asamblea Federal. Los que actualmente se encuentran en funciones han sido instituidos por la ley constitucional núm. 126/1970 (modificada por la ley constitucional núm. 157/1973).

Ellos son:

- el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores;
- el Ministerio Federal de la Defensa Nacional;
- el Ministerio Federal de Gobernación;
- el Ministerio Federal de Hacienda;
- el Ministerio Federal de Comercio Exterior;
- el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales;
- el Ministerio Federal para el Desarrollo Técnico e Inversiones;
- el Ministerio Federal de Combustibles y Fuentes Energéticas;
- el Ministerio Federal de Metalurgia y Construcciones Mecánicas Pesadas;
- el Ministerio Federal de Construcciones Mecánicas en General;
- el Ministerio Federal de Agricultura y Alimentación;
- el Ministerio Federal de Transportes Públicos, y
- el Ministerio Federal de Telecomunicaciones.

Además de dichos Ministerios existen tres órganos federales de la administración estatal presididos por miembros del gobierno federal (por los ministros federales), que son: la Comisión Estatal de Planificación, el Comité de Control Popular de la República Socialista Checoslovaca y la Oficina Federal de Precios, así como algunos órganos federales de la administración estatal cuyos presidentes no son miembros del gobierno (por ejemplo la Oficina de Estadísticas, la Oficina de Patentes y Marcas, etcétera).

3º Los órganos ejecutivos supremos del poder estatal de las Repúblicas nacionales son el gobierno de la República Socialista Checa y el gobierno de la República Socialista Eslovaca.

Los Ministerios Republicanos se constituyen mediante leyes de los Consejos Nacionales. Son Ministerios Republicanos (en cada República Nacional);

- los Ministerios de Gobernación;
- los Ministerios de Hacienda;
- los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales;
- los Ministerios de Inversiones y de la Técnica;

los Ministerios de Agricultura y Alimentación;  
los Ministerios de Educación;  
los Ministerios de Cultura;  
los Ministerios de Salubridad Pública;  
los Ministerios de Justicia;  
los Ministerios de Industria;  
los Ministerios de la Industria de la Construcción;  
los Ministerios de Recursos Hidráulicos y Forestales, y  
los Ministerios de Comercio.

Puede notarse que los cinco primeros son correspondientes a los Ministerios Federales respectivos.

Aparte de estos Ministerios, son órganos centrales de la administración estatal, en el plano nacional, las comisiones repúblicas de planificación y los comités republicanos de control popular cuyos presidentes son ministros de los gobiernos republicanos, así como diversos órganos centrales cuyos jefes no son miembros del gobierno.

4º En el plano local, son órganos administrativos los órganos ejecutivos de los Comités Nacionales, principalmente sus consejos, comisiones y departamentos.

Las actividades de los Comités Nacionales, incluidas las de sus órganos ejecutivos, son, de acuerdo con el artículo 136 de la ley, dirigidas y controladas por los gobiernos republicanos. Sin embargo, según el artículo 85 de la ley, cuando los órganos administrativos de las Repúblicas (y esto aparentemente también concierne a los órganos ejecutivos de los Comités Nacionales) ejercen sus competencias en asuntos de la competencia federal, están obligados a observar las directrices de los órganos de la administración federal.

5º Las reglas de distribución de competencias entre los órganos administrativos federales y los republicanos, se determinan conforme a las reglas generales de distribución de competencias entre la federación y las Repúblicas nacionales.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Ver *supra* pp. 40 y ss.

## SEXTA PARTE:

## PLANIFICACIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

I. *La concepción de la economía nacional en la Federación Checoslovaca.*

Puesto que es el Estado socialista mismo el propietario de los más importantes medios de producción, y que la economía nacional se dirige a través de un sistema centralizado de planes, una de las cuestiones más decisivas para una federación socialista es la concepción del desarrollo de la economía nacional.

Esta concepción la determina el artículo 4 de la ley (modificada por la ley constitucional núm. 125/1970), el cual dispone en su párrafo (1): "La economía de la República Socialista Checoslovaca es una y se desarrollará con base en el sistema económico socialista." El mismo artículo de la ley, en su párrafo (3) enuncia la unidad del sistema de la propiedad socialista, de la moneda, de la política económica, del sistema de gestión económica, etcétera.

De lo anterior se desprende que el conjunto de la economía nacional de la República Socialista Checoslovaca se rige por un sistema jerárquico de planes económicos, sistema que regula la ley federal sobre la planificación económica núm. 145/1970. La idea de la unidad de la economía nacional de la Federación Checoslovaca es la base en la que se funda la citada ley que, en su artículo 1º, párrafo 2, define los planes económicos como "el medio que garantiza el desarrollo eficaz y proporcional de la economía nacional de la República Socialista Checoslovaca en cuanto unidad económica".

II. *El sistema de planes.*

1º El sistema de planes consiste, conforme al artículo 3 de la ley núm. 145/1970, en:

- a) *Planes de Estado* para el desarrollo de la economía nacional;
- b) *Presupuestos de Estado* (federal y republicanos);
- c) *plan monetario* de la Federación;
- d) *planes económicos*; y
- e) *planes regionales*.

2º Los planes que, desde el punto de vista de nuestro tema, más nos

interesan, y sobre los cuales trataremos con mayor detalle, son los planes de Estado y los planes económicos.

#### a) *Planes de Estado*

Los planes de Estado son la columna vertebral de la planificación económica de la Federación; constituyen la base obligatoria de todos los planes económicos del país.

Son planes de Estado:

- i) los planes para el desarrollo de la economía nacional de la República Socialista Checoslovaca (planes federales); y
- ii) los planes para el desarrollo de la economía nacional de la República Socialista Checa y de la República Socialista Eslovaca, respectivamente (planes republicanos), los cuales deben armonizarse con los planes federales.

Los planes regionales forman parte de los planes republicanos.

Los planes de Estado se dividen, en cuanto a su ámbito temporal, en:

- perspectivas a largo plazo del desarrollo de la economía nacional (para periodos de 10 a 20 años),
- planes a plazo medio (por regla general quinquenales),
- planes ejecutivos (en general anuales):

#### b) *Planes económicos*

Los planes económicos concretan, en los diferentes niveles de gestión, los planes y presupuestos estatales, así como el plan monetario, y garantizan, en su ámbito, la realización de las tareas que dichos planes imponen.

En la ley (artículo 9 y ss. de la ley núm. 145/1970) se distinguen los planes económicos:

- i) de los órganos centrales;
- ii) de los órganos de nivel medio de gestión;<sup>31</sup>
- iii) de las organizaciones socialistas, y
- iv) de los Comités Nacionales (en cuanto a las actividades económicas que dirigen estos comités); los planes económicos de los Comités Nacionales de región tienen el mismo rango que los planes de los órganos

<sup>31</sup> Ver *infra*, III, 1º, e), p. 53.

centrales republicanos; y los de los Comités Nacionales de distrito, el mismo rango que los de los órganos de nivel medio de gestión.

Desde el punto de vista temporal, los planes económicos se dividen en:

- i) planes de plazo medio (por lo general quinquenales),
- ii) planes ejecutivos (en general anuales).

Son interesantes, desde el punto de vista del federalismo checoslovaco, los planes de los *órganos centrales*, que se dividen, según su orden jerárquico, en:

- planes económicos de los órganos centrales de la República Socialista Checoslovaca, y
- planes económicos de los órganos centrales de las Repúblicas Socialistas Checa y Eslovaca, respectivamente.

Los planes económicos de los órganos centrales garantizan en forma inmediata la realización de las tareas impuestas por los planes y presupuestos del Estado, por el plan monetario y por los planes regionales; además, orientan las actividades de los órganos y organizaciones subordinadas y concretan los principios de la política económica estatal, garantizando su ejecución.

### III. *Órganos de planificación*

1º Los órganos que participan en la elaboración, realización y control de la ejecución de los planes son, según la ley y el artículo 2 de la ley núm. 145/1970, los siguientes:

a) La *Asamblea Federal* que (conforme al artículo 36 de la Ley) es competente: para adoptar el plan de desarrollo de la economía nacional a plazo medio y el presupuesto federal, para controlar su ejecución y aprobar el balance del ejercicio presupuestario federal.

b) Los *Consejos Nacionales* cuya competencia de acuerdo con el artículo 107 de la Ley es, en el plano de las Repúblicas nacionales, análoga a la de la Asamblea Federal.

c) El *gobierno federal*, que dirige, en lo que se refiere a las cuestiones de principio, todo el proceso de planificación, así como la realización de los planes y el control de su ejecución. El gobierno federal es igualmente competente para aprobar los proyectos de los planes federales (cuya aprobación es competencia de la Asamblea Federal).

d) Los *gobiernos republicanos*, cuya competencia, en el plano republicano es, *grosso modo*, análoga a la del gobierno de la República Socialista Checoslovaca en el plano federal, y debe ejercerse en armonía con las medidas adoptadas en materia de planificación por dicho gobierno.

e) Los *órganos centrales* (federales y republicanos), que dirigen las organizaciones socialistas o que son, dado el caso, responsables por sí mismos en una rama determinada de la política económica del Estado.

f) Los *órganos de nivel medio de gestión*, que son las Direcciones Generales de las diferentes asociaciones económicas (asociaciones de empresas del Estado) y los órganos análogos, así como ciertos Comités Nacionales,<sup>32</sup> etcétera.

g) Las *organizaciones socialistas* (o sea las empresas estatales y las cooperativas), que representan, a la vez, el rango inferior y fundamental de la planificación.

h) Los *Comités Nacionales*, entre los cuales, como ya se ha dicho, los de región, que siguen en el proceso de planificación el régimen de los órganos centrales, y los de distrito, que se encuentran en el rango de los órganos de nivel medio de gestión.

2º Los órganos específicos de planificación son las *comisiones estatales de planificación* (que reemplazaron a los anteriores Ministerios de Planificación), cuya tarea, dicho brevemente, es organizar —en cooperación con los demás órganos centrales y en el ámbito de su competencia, sea federal, sea republicana— el proceso de planificación en su integridad, así como preparar para el gobierno respectivo los proyectos de planes.

Son comisiones estatales de planificación:

a) La *Comisión Estatal de Planificación*, que la ley constitucional núm. 126/1970 (artículo 2) define como el órgano administrativo central de la República Socialista Checoslovaca para la planificación económica y para el desarrollo del sistema de gestión planificada de la economía nacional.

La Comisión Estatal de Planificación se compone del presidente de la misma, que es viceprimer ministro del gobierno federal, del vicepresidente de la propia Comisión, que es ministro del gobierno federal, de los presidentes de las comisiones republicanas de planificación, que veremos en seguida, y de otros miembros cuyo número no está determinado por la ley. El presidente y vicepresidente de la Comisión son nombrados por el presidente de la República; los demás miembros son nombrados por el gobierno federal.

b) Las comisiones republicanas de planificación, cuyas tareas, con-

<sup>32</sup> Ver *supra* II, 2º, b), iv), pp. 51 y 52.

forme a las respectivas leyes del Consejo Nacional Checo núm. 147/1970) y del Consejo Nacional Eslovaco núm. 150/1970), son, en el plano republicano, análogas a las que en el plano federal ejerce la Comisión Estatal de Planificación.

Son comisiones republicanas:

i) *La Comisión Checa de Planificación*, compuesta del presidente de la misma, que es viceprimer ministro del gobierno checo, y de otros miembros (sin que la ley determine su número) nombrados por el gobierno republicano;

ii) *La Comisión Eslovaca de Planificación*, compuesta del presidente de la misma, nombrado entre los viceprimer ministros del gobierno eslovaco por el *Presidium* del Consejo Nacional Eslovaco, del vicepresidente de la propia Comisión y de otros miembros (cuyo número tampoco determina la ley); el vicepresidente de la Comisión y los demás miembros son nombrados por el gobierno eslovaco.

#### SÉPTIMA PARTE:

### *EL SISTEMA DEL CONTROL ESTATAL POPULAR*

Una rama muy importante de la administración estatal la constituye el sistema de órganos de control estatal popular. Las tareas y la vocación de este sistema son a tal grado específicas y diferentes de las demás ramas de la administración, que a él dedicaremos el presente capítulo por separado.

1º El sistema del control estatal popular es un sistema jerárquico cuya cima está representada por el *Comité del Control Popular de la República Socialista Checoslovaca* (al que denominaremos de aquí en adelante Comité Federal).

El Comité Federal se compone de 12 a 16 miembros designados por el gobierno federal. El presidente del Comité Federal es un ministro del gobierno federal (de lo cual se desprende que es nombrado por el presidente de la República).

Este Comité Federal lo define la ley (artículo 3 de la ley constitucional núm. 126/1970) como el "órgano central de la administración estatal de la República Socialista Checoslovaca en materia de control".

El Comité Federal es competente (a título de ejemplo) para:

a) Controlar los órganos y organizaciones dependientes de la competencia federal, a saber:

i) los órganos centrales e inferiores de la administración federal;

ii) las organizaciones económicas y demás organizaciones dirigidas por los órganos federales;

b) controlar, en cooperación con los comités republicanos del control popular, la realización, por parte de los órganos dependientes de la competencia de las Repúblicas nacionales, de las medidas tomadas por el gobierno federal,

c) coordinar las actividades de los comités republicanos del control popular y organizar la cooperación con los mismos;

d) cooperar en materia de control con los demás órganos administrativos federales;

e) elaborar las directivas sobre métodos de control, válidas para todos los órganos del control popular; establecer los principios fundamentales de la organización y funcionamiento de todo el sistema del control popular, etcétera.

El Comité Federal presenta los planes de sus actividades al gobierno federal y, en cuanto al control en materia de defensa de la república, al Consejo de Defensa del Estado.

El *Presidium* de la Asamblea Federal está facultado para requerir al Comité Federal informes sobre los resultados de sus actividades y, cuando el cumplimiento de las tareas de la Asamblea Federal lo exija, imponerle tareas concretas de control.

2º Los órganos del control popular en el ámbito de las Repúblicas nacionales son el Comité del Control Popular de la República Socialista Checa y el Comité del Control Popular de la República Socialista Eslovaca (que denominaremos comités republicanos).

Los comités republicanos se componen de 8 a 12 miembros designados por los gobiernos nacionales. El presidente de cada comité republicano es un ministro del gobierno nacional y, por consecuencia, es nombrado por el Consejo Nacional respectivo.

3º Los órganos *locales* del control popular son las *comisiones del control popular* que coexisten al lado de los Comités Nacionales de las regiones y de los distritos; pueden también constituirse al lado de los comités nacionales de las ciudades y (lo que es excepcional), de las comunidades rurales.

Las comisiones del control popular de los Comités Nacionales son órganos de dichos comités y, al mismo tiempo, forman parte del sistema jerárquico del control estatal popular. Lo anterior significa que, por un lado, las comisiones inferiores del control popular están obligadas a seguir las directivas generales de las comisiones superiores y, dado el caso, de los comités republicanos del control popular y, por el otro, que estos últi-

mos, así como las comisiones superiores del control popular, están autorizados en el cumplimiento de sus funciones, a requerir la cooperación de las comisiones del control popular subordinadas y a darles las instrucciones respectivas.

OCTAVA PARTE:

*LA JUSTICIA Y EL ARBITRAJE ECONÓMICO*

I. *La justicia*

1º La justicia se imparte en Checoslovaquia en dos instancias. La impugnación de las decisiones de los tribunales de primera instancia se hace, dado el caso, mediante la apelación o el recurso. Las decisiones judiciales con fuerza de cosa juzgada, es decir, las dictadas en última instancia, o dado el caso, las no impugnadas en el término previsto por la ley, pueden impugnarse (abstracción hecha de la demanda de revisión del procedimiento) por vía de violación a la ley.

La jerarquía judicial es la siguiente:

a) Son tribunales de *primera instancia*:

- los tribunales de distrito o bien los tribunales municipales de algunas ciudades y los tribunales delegacionales de la ciudad de Praga;
- los tribunales militares de distrito;
- en los casos previstos por la ley, los tribunales de región o, dado el caso, el Tribunal Municipal de Praga;
- en los casos previstos por la ley, los tribunales militares superiores;
- en ciertos casos (sobre todo en materia de derecho sucesorio) las decisiones de orden judicial son dictadas en primera instancia por los notarios de Estado.<sup>33</sup>

b) Son tribunales de *segunda instancia*:

- los tribunales de región o, dado el caso, el Tribunal Municipal de Praga, que conocen en apelación de las decisiones de los tribunales de distrito (o, dado el caso, municipales o delegacionales) y de los notarios de Estado.
- los tribunales militares superiores que conocen en apelación de las decisiones de los tribunales militares de distrito;

<sup>33</sup> Ver *supra* IV, 2º, e), p. 37.

- las Cortes Supremas de las Repúblicas, que conocen en apelación de las decisiones de los tribunales de región y, dado el caso, del Tribunal Municipal de Praga, dictadas en primera instancia y
- la Corte Suprema de la República Socialista Checoslovaca (Corte Suprema Federal), que estatuye en los casos previstos por la ley, en segunda instancia sobre las decisiones dictadas en primera instancia por los tribunales militares superiores.

2º Las apelaciones se dictan conforme a un principio mixto de casación y revisión.

Lo anterior significa que en caso de que el tribunal que decide en segunda instancia admita la apelación, éste puede, ya sea:

a) anular la decisión dictada en primera instancia requiriendo al tribunal que la emitió la continuación del procedimiento y la expedición de una nueva sentencia, o bien, si fuera el caso, tomar cualquier otra medida prevista por la ley (por ejemplo, detener el procedimiento, trasladar la causa al órgano competente, etcétera), o bien,

b) decidir sobre el fondo, es decir, modificar o cambiar la decisión del tribunal de primera instancia.

Las decisiones dictadas en segunda instancia son decisiones de última instancia y no pueden ser objeto (ni aun las decisiones mencionadas en la letra b) de ningún recurso regular.

3º Ya hemos dicho que las decisiones judiciales (así como las decisiones de orden judicial dictadas por los notarios de Estado) pueden ser impugnadas por *vía de violación de la ley*, lo cual representa un recurso extraordinario. A través del recurso por violación de la ley se imputa la decisión impugnada, la violación o la defectuosa aplicación de la ley, o bien el haber sido dictada en violación de las formas legales.

Se debe hacer notar que el recurso por violación de la ley, siendo, como hemos dicho, un recurso extraordinario, no puede ser presentado por las partes en el juicio respectivo, sino únicamente por los procuradores generales —sea el federal, sean los republicanos— así como por los ministros republicanos de justicia (ya se sabe que no existe ministerio federal de justicia).

Conocen de este recurso únicamente las Cortes Supremas, de la siguiente manera:

- las Cortes Supremas de las Repúblicas, en cuanto a los recursos por medio de los cuales se impugnan las decisiones de los tribunales inferiores y de los notarios de Estado de la República en cuestión;

— La Corte Suprema de la República Socialista Checoslovaca, respecto de los recursos contra las decisiones dictadas en apelación por las Cortes Supremas de las Repúblicas y las decisiones de los tribunales militares, incluidas las decisiones dictadas en apelación por la sala militar de la propia Corte Suprema. En materia civil, al decidir sobre los recursos por violación de la ley, las Cortes Supremas deciden *en casación*, es decir, que en caso de que admitan el recurso no pueden sino anular la decisión impugnada y reenviar el caso al tribunal cuya decisión ha sido anulada; por el contrario, en materia penal, pueden decidir en forma análoga a la de las decisiones en apelación pudiendo, en consecuencia, anular la sentencia impugnada por el recurso y decidir (salvo algunas excepciones) ellas mismas en cuanto al fondo.

4º Recapitulando rápidamente se puede constatar que, desde el punto de vista de sus competencias:

i) los tribunales de distrito (municipales, delegacionales) y los tribunales militares de distrito son exclusivamente tribunales de primera instancia; son también exclusivamente decisiones de primera instancia, las dictadas por los notarios de Estado;

ii) los tribunales de región, el Tribunal Municipal de Praga y los tribunales militares superiores, son, según el caso, tribunales de apelación o tribunales de primera instancia.

iii) las Cortes Supremas de las Repúblicas son tribunales de apelación respecto de las decisiones de los tribunales de región y, dado el caso, del Tribunal Municipal de la ciudad de Praga, dictadas en primera instancia, decidiendo, en el marco de su competencia, sobre los recursos por violación de la ley.

iv) la Corte Suprema de la República Socialista Checoslovaca es tribunal de apelación en materia militar,<sup>34</sup> y decide, en el marco de su competencia, sobre los recursos por violación de la ley.

5º Las Cortes Supremas están provistas, además de su competencia para decidir sobre casos concretos (como veremos después), de otras competencias, a saber:

a) *las Cortes Supremas de las Repúblicas* examinan, en los casos previstos por la ley, la legalidad de las decisiones de los órganos administrativos centrales de la República, etcétera, y velan, conforme a la ley, a través de su jurisprudencia, por la observancia de la legalidad socialista por parte de todos los tribunales inferiores y por los notarios de Estado de la República.

<sup>34</sup> Ver *supra* IV, 3º, p. 36.

b) la *Corte Suprema de la República Socialista Checoslovaca* está autorizada por la ley (artículo 99 de la Constitución, modificado por la ley constitucional núm. 155/1969) principalmente:

- a examinar de pleno derecho la legalidad de todas las sentencias de cualquier tribunal, en las cuales se haya dictado la pena capital (la legislación federal puede admitir excepciones en los casos de ley marcial y de estado de alerta);
- a examinar, en los casos previstos por la ley, la legalidad de las decisiones de los órganos administrativos federales;
- a reconocer, en los casos previstos por la ley, las decisiones de los tribunales extranjeros;
- a pronunciarse, con vistas a la unificación de la interpretación de las leyes, sobre cuestiones de derecho; las resoluciones de la Corte Federal que dan la interpretación de una disposición legal, no tienen, sin embargo, ninguna fuerza de precedente y no son obligatorias para los tribunales inferiores. Dichas resoluciones obran sobre la unificación de la jurisprudencia únicamente por la fuerza persuasiva del razonamiento (motivando) y de las conclusiones de la Corte Federal.

## II. *El arbitraje económico*

Los diferendos entre las organizaciones socialistas (sobre todo entre las empresas estatales) están, con raras excepciones, fuera de la jurisdicción de los tribunales. Los órganos competentes para dirimir tales diferendos son los órganos del arbitraje económico, que representa un sistema jerárquico autónomo en cuya cúspide se encuentran:

- el Arbitraje de Estado de la República Socialista Checa y el arbitraje de Estado de la República Socialista Eslovaca, con, respectivamente, los árbitros generales de la República Socialista Checa y de la República Socialista Eslovaca encabezándolos;
- el Arbitraje de Estado de la República Socialista Checoslovaca con el árbitro general de la República Socialista Checoslovaca a la cabeza; este árbitro general es al mismo tiempo el jefe supremo de todo el sistema de arbitraje económico del país.

El carácter del arbitraje económico ha sido muy discutido en la literatura. La opinión dominante es la que considera el arbitraje económico como órgano administrativo específico. De ahí resulta que aun el pro-

cedimiento ante los órganos del arbitraje económico está considerado como un aspecto específico del contencioso administrativo, con, bien entendido, una semejanza bastante marcada con el procedimiento judicial.

## EPÍLOGO

Tales son los principios y las instituciones fundamentales del federalismo en Checoslovaquia. Sin embargo, inútil es subrayarlo, en el presente estudio no pretendemos ofrecer al lector un compendio del derecho constitucional de Checoslovaquia, habiéndonos concretado, según la vocación del volumen del cual el presente estudio no es sino una modesta contribución, a mencionar aquello que se refiere al federalismo checoslovaco.

VÍKTOR KNAPP