

## CAPÍTULO 2 LA CONSTITUCIÓN DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA

191. Una nueva Constitución. La última Constitución de la era soviética databa de 1977 y fue modificada en varias ocasiones, entre otras durante el periodo de la Perestroika. Rusia deseaba instaurar un nuevo orden, que exigía que se asentara en la Constitución los principios que en lo sucesivo deberían regir a la sociedad rusa. Una vez que Rusia se había declarado cómo Estado soberano, se hizo menester la redacción de una nueva Constitución. Una comisión integrada por 102 miembros y presidida por Boris Yeltsin se encargó de la redacción de un proyecto. La Constitución de la Federación de Rusia se adoptó el 12 de diciembre de 1993 y entró en vigor el 25 de diciembre de 1993. Esta Constitución se aparta totalmente del contenido ideológico de la Constitución del 4 de noviembre de 1977 modelada en los principios del centralismo democrático y del monopolio del partido comunista. El nuevo texto constitucional fue adoptado sin grandes dificultades, no obstante la franca hostilidad del partido comunista y del partido agrario. La voluntad de estabilidad de esta Constitución se sintetiza en la complejidad del mecanismo para su revisión. El capítulo 9º dispone tres procedimientos de revisión que presuponen diversos y estrictos presupuestos difíciles de ser satisfechos.

La Constitución de Rusia esta inspirada en modelos extranjeros. Establece un régimen presidencialista influenciado de las Constituciones norteamericana y francesa. El federalismo alemán sirvió de modelo para la estructura federalista de Rusia. Sin embargo, estos modelos fueron vislumbrados la conforme a la perspectiva rusa. La tradición rusa dista mucho de estar ausente. En el discurso de apertura de la conferencia constitucional, Boris Yeltsin resumió la concepción de la Constitución de la manera siguiente: “Intentamos evitar de transponer el modelo norteamericano, el modelo francés o cualquier otro modelo; volteamos a nuestras antiguas raíces rusas, tomando en cuenta las experiencias vanguardistas en el mundo”..

Compuesta de un breve preámbulo, nueve títulos, nueve capítulos, ciento treinta y siete artículos y nueve disposiciones transitorias, la Constitución de 1993 introduce principios novedosos en el derecho ruso. La Constitución de la Federación de Rusia afirma que: “La Federación de Rusia es un Estado democrático, federal, un Estado de derecho con una forma republicana de gobierno” (artículo 1, apartado 1); y adiciona que: “El reconocimiento, el respeto y la protección de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano son una obligación de Estado” (artículo 2). Finalmente, en su artículo 15 proclama la supremacía de la Constitución.

El conjunto de las disposiciones constitucionales atestigua la adhesión de la Federación de Rusia a la noción del Estado de derecho reconocida por las democracias occidentales. Los derechos concedidos a cada ciudadano ruso ya no figuran en el preámbulo de la Constitución; se enumeran en los dos primeros capítulos, y, a diferencia de las Constituciones anteriores, las libertades individuales, como la libertad de pensamiento, de expresión, de información, la libertad de asociación, la libertad de reuniones pacíficas, entre otras, tienen preeminencia sobre los derechos materiales. Al prescribir el reconocimiento de todas esas libertades en principios constitucionales, la Constitución ha querido establecer fundamentos necesarios para garantizar los derechos individuales en la sociedad rusa.

La Constitución marca el abandonado del sistema de la propiedad socialista. El afirmado también el régimen de propiedad privada acompañado de una indemnización previa y equitativa y la intervención de la jurisdicción en caso de desposeimiento. Igualmente son consagrados el régimen de la propiedad de la tierra, el derecho a la vivienda, el derecho sucesorio y la libertad de

empresa. La redacción de algunos artículos relativos a la garantía de los derechos de los ciudadanos parecen directamente inspirados de la Constitución alemana.

La Constitución rusa toma en cuenta también los derechos sociales al afirmar que: “La Federación de Rusia es un Estado social cuya política tiende a establecer condiciones que permitan una vida digna y un libre desarrollo del hombre”. Inspirándose de la protección jurídica garantizada por las Constituciones de los Estados de tradición liberal (la influencia de los países romano-germánicos entrelazada con ciertas reglas del *common law*) la Constitución garantiza la protección de los derechos humanos durante el proceso. La Constitución rusa, proclama así la presunción de inocencia, el derecho de acudir a una jurisdicción, el derecho a la asistencia jurídica durante y a partir de la detención preventiva, la dispensa de atestiguar en contra de uno mismo (auto incriminarse) y de sus allegados, la protección judicial contra los abusos de la administración.

192. El federalismo. El capítulo 3 de la Constitución está consagrado al carácter federal del Estado Ruso. La Federación de Rusia es un Estado compuesto de “sujetos de la Federación”. Esos sujetos no pueden decidir unilateralmente abandonar la Federación. Una separación sólo es posible con la aquiescencia de la Federación de Rusia.

En tanto la URSS contaba con 15 repúblicas federales, el nuevo Estado Ruso está integrado actualmente de 89 “sujetos”: 21 repúblicas federadas, 6 territorios, 49 regiones, 2 ciudades de importancia federal (Moscú y San Petersburgo), la región autónoma judía y 10 distritos autónomos. El artículo 4.4 afirma el primado de la Constitución federal, en todo el territorio ruso. El sistema federal adoptado está modelado conforme al principio igualitario; sin embargo las repúblicas federadas conservan el derecho de promulgar su propia Constitución, en tanto las regiones están gobernadas por un Estatuto. Las repúblicas tienen también el derecho a su lengua nacional que tiene el mismo rango que el idioma ruso. Finalmente las repúblicas tienen el estatuto de Estados independientes, aun cuando no pueden unilateralmente abandonar la Federación.

Si bien algunos ámbitos son de la competencia exclusiva de la Federación de Rusia (moneda, relaciones exteriores, aduanas, defensa, organización judicial, derechos y libertades), la Constitución admite una competencia bastante amplia para los diferentes “sujetos”; sobre todo que los límites de intervención de la Federación no están precisadas. Por lo que desde el año de 1993, los “sujetos” de la Federación han concluido tratados con la Federación de Rusia destinados a precisar esta delimitación de competencia. Cada tratado bilateral oes particular y no reconoce las mismas competencias a las diferentes regiones. A fines de 1999, doscientos acuerdos fueron firmados con unos cuarenta sujetos federados.<sup>1</sup> Sobre la base de estos acuerdos, algunas regiones se han atribuido poderes importantes en su Constitución, los cuales en ciertos casos resultaron contrarios a las disposiciones de la Constitución federal. En 2000, se adoptaron algunas reformas que restituyeron al poder federal gran parte de las competencias que se habían acordado los “sujetos” de la Federación. A la fecha la legislación de las regiones es consistente prácticamente en su totalidad con los textos federales. En 2002, otros nuevos acuerdos finiquitaron los primeros acuerdos de repartición de competencias. En algunos ámbitos existe una competencia concurrente de la Federación y los “sujetos” (artículo 72) como es el caso del derecho administrativo, el

---

<sup>1</sup> N. Berges, *Les contrats entre les personnes publiques russes et les entreprises privées*, Thèse Paris II, 2002, pp. 135 y 136.

derecho laboral, el derecho de la familia, el derecho a la vivienda, el derecho de las tierras. Es necesario sin embargo, señalar el carácter todavía muy centralizado del nuevo orden jurídico, que se manifiesta particularmente por el control ejercido por el presidente (artículo 82).

El artículo 11 de la Constitución dispone: “El presidente de la Federación de Rusia, la Asamblea Federal (compuesto por el Consejo de la Federación y la Duma de Estado), el Gobierno de la Federación de Rusia y los tribunales de la Federación de Rusia ejercen el poder del Estado en la Federación de Rusia”. El capítulo 7 está consagrado a la independencia del Poder Judicial.

193. El presidente de la Federación. La Constitución adopta como sistema de gobierno presidencial.<sup>2</sup> El presidente de la Federación es simultáneamente jefe del Estado y del Poder Ejecutivo; es electo mediante sufragio universal directo para un periodo de cuatro años, renovable una vez. El presidente ruso sólo puede ser destituido en dos casos solamente: por alta traición a la patria o en caso de comisión de infracciones penales graves. El procedimiento de destitución está transpuesto del procedimiento norteamericano del impeachment.

Los poderes otorgados al presidente garantizan su supremacía sobre el Poder Ejecutivo e incluso sobre el conjunto de las instituciones rusas. El presidente ruso es “el Jefe del Estado, el garante de la Constitución de la Federación de Rusia y de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano” (artículo 80). La nueva Constitución parece haber retomado las vertientes más acentuadamente presidencialistas de los regímenes norteamericano y francés y les agregó las facultades provenientes de las tradiciones rusa y soviética. Conforme al modelo norteamericano, el presidente dispone de un poder muy extenso en materia de designación, goza de un derecho de veto en la elaboración de las leyes y determina la política de la nación. Al igual que el presidente francés, nombra el Jefe de Gobierno, puede disolver la Duma, tiene derecho a recurrir al referéndum y tiene la facultad propia de enviar iniciativas de leyes a la Asamblea Federal. La influencia rusa y soviética es identificable en la posibilidad que se le reconoce al presidente de adoptar ordenanzas o decretos (*oukase*) ante la ausencia de legislación específica o para la ejecución de leyes. Esos actos administrativos que provienen del Ejecutivo Federal surten los mismos efectos legales que las leyes federales.

Los poderes concedidos al presidente en el nuevo orden jurídico son de tal amplitud que a la institución presidencial se le ha podido percibir como un “cuarto poder”.<sup>3</sup> El equilibrio de los poderes está mal realizado; la preeminencia del presidente está significativamente más acentuada que en los Estados Unidos de América. Esta aseveración no la comparten muchos autores; la literatura rusa está dividida y algunos autores sostienen que existe una correspondencia perfecta entre el estatuto del presidente y los principios de la separación de los poderes. Los análisis teóricos rusos permanecen, empero, alejados de la realidad y pretenden ignorar la dificultad actual del orden jurídico ruso para responder a las necesidades del país.

194. El Gobierno. La Constitución dedica solamente siete artículos al Gobierno de la Federación de Rusia, que se le considera como el detentador del Poder Ejecutivo (artículo 110); pero es el presidente de la Federación quien determina la política de la nación. No existe ningún equilibrio

---

<sup>2</sup> S. A. Beliaev, *Le statut, les compétences et le mode d'élection du Président de la Fédération de Russie*, *RID comp.* 1997, p. 247.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 496.

de poderes entre el presidente y el Gobierno; el presidente tiene una superioridad incontestable. El presidente del Gobierno es nombrado por el presidente de la Federación, con el acuerdo de la Duma; los miembros del Gobierno son nombrados por el presidente a propuesta del presidente del Gobierno. Es el presidente del Gobierno quien adopta los decretos y ordenamientos sobre la base y en ejecución de la Constitución, las leyes federales y los decretos normativos del presidente (artículo 115, apartado 1).

195. La Asamblea Federal. El Poder Legislativo es devuelto a la Asamblea Federal que ha remplazado al Soviet supremo. Su composición en dos cámaras responde claramente al sistema federal: una cámara baja, la Duma de Estado, y una cámara alta, el Consejo de la Federación. Las dos cámaras sesionan separadamente, salvo casos excepcionales, y sus miembros se eligen por un periodo de 4 años.

La Duma de Estado está integrada por 450 diputados elegidos por representación proporcional y escrutinio mayoritario a una ronda de votación, según el modelo alemán. El Consejo de la Federación incluye 178 miembros (un representante del Poder Legislativo y un representante del Poder Ejecutivo por cada “sujeto” de la Federación), elegidos por sufragio universal mayoritario en una sola ronda de votación.

La Asamblea Federal, a diferencia del Soviet Supremo de la URSS que no sesionaba más de dos o tres veces al año y en sesiones muy breves que no excedían de algunos días, está conceptuada como una asamblea permanente no obstante que trabaja durante periodos parlamentarios.

Los miembros del Consejo de la Federación y los diputados de la Duma tienen facultad propia de presentar iniciativas de leyes. Las dos cámaras participan en la votación de la ley pero la Duma tiene en este ámbito una función preponderante. En principio, las leyes se adoptan por voto mayoritario simple de los miembros de la Duma y el Consejo de la Federación se limita a aprobar de manera tácita las leyes votadas por la Cámara baja. Sin embargo, en determinados casos, se requiere el acuerdo de la Federación y de no obtenerse tal acuerdo, la ley deberá ser votada por la mayoría calificada de los dos tercios de las dos cámaras. De ejercer el presidente su derecho de veto, la Asamblea Federal puede superarlo si en ambas cámaras la iniciativa de ley se vuelve a aprobar mediante la votación calificada de los dos tercios de sus miembros. Es preciso puntualizar que el sistema parlamentario ruso carece de disciplina partidista para la votación.

Cada cámara sesiona separadamente (salvo en dos supuestos determinados); en lugares diferentes, eligen a su propio presidente y tienen ámbitos de competencia propias. Así la Duma de Estado aprueba las decisiones del presidente del Gobierno de la Federación, emite votos de confianza o de censura al Gobierno y puede cuestionar la responsabilidad del Gobierno mediante una moción de censura que requiere la mayoría absoluta de sus miembros. Algunas atribuciones son propias del Consejo de la Federación, como autorizar al presidente de la Federación, en caso de emergencia, a recurrir a las fuerzas armadas.

El presidente de la Federación está facultado para disolver la Duma, pero solamente en dos supuestos: si la Duma niega en tres ocasiones sucesivas aprobar la elección del presidente del Gobierno (artículo 117) o si se emite en dos ocasiones sucesivas en un plazo de tres meses un voto de censura en contra del Gobierno.

196. El Poder Judicial. El capítulo 7 de la Constitución está dedicado a la independencia del Poder Judicial. El Poder Judicial está organizado en tres cortes superiores con competencias específicas: la Corte Constitucional, la Suprema Corte, jurisdicción que resuelve en última instancia los asuntos civiles, penales y administrativos, y la Corte de Arbitraje que decide en última instancia los asuntos relativos a conflictos de índole económica. El presidente de la

Federación Rusa nombra a los juzgadores de esas tres corte conforme a un procedimiento específico, al igual que a todos los jueces federales (artículo 128).