

## COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN RUSA DE 1993

Manuel BECERRA RAMÍREZ

### I. INTRODUCCIÓN

La historia rusa no conoce un orden constitucional de carácter occidental. Su historia legal oscila entre los intentos de europeización y su pesada carga autoritaria.<sup>1</sup> Por eso, en su tiempo, el intento de modernizar al país mediante la instauración de un sistema socialista era una verdadera epopeya.

Con el triunfo de la revolución en Rusia en 1917 se crea un nuevo orden constitucional que trata de romper con los esquemas hasta entonces existentes y además se pretende que se vaya adaptando al desarrollo del país en su tránsito hacia una sociedad perfecta: comunista, donde el Estado y el orden jurídico deben desaparecer (postura sumamente polémica aun entre los pioneros de la doctrina jurídica soviética).<sup>2</sup>

En efecto, la revolución Rusa al mismo tiempo que admitía la necesidad de un documento constitucional negaba el o los modelos occidentales por considerarlos ajenos a la democracia socialista que se fundamentaba en la doctrina marxista-leninista. También el constitucionalismo soviético negaba la división de poderes y el pluripartidismo.

Cuatro son las constituciones que se adoptan en los 74 años de existencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Su primera constitución es la Constitución de la República Socialista Federal Soviética Rusa de 10 de julio de 1918; la segunda es a su vez la primera Constitución de naturaleza federal que se aplica a la Unión (a la que da vida el Acuerdo de la Unión del 30 de diciembre de 1922); es decir, a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, del 31 de enero de 1924; la tercera Constitución, en orden de aparición, y la segunda Constitución federal, la Constitución del 5 de diciembre de 1936 o también

1 Ver Vernadsky, George, *Historia de Rusia*, traducción de Luis Echavarrí, Buenos Aires, 1947, 496, pp.

2 Una obra actual recomendable para ver toda esa polémica es: Atienza, Manuel, y Ruiz Manero, Juan, *Marxismo y filosofía del derecho*, Editorial Distribuciones Fontamara, México, 1993, 194 pp.

denominada la Constitución de Stalin; la última Constitución fue la Constitución de 1977 o también denominada Constitución de Brezhnev.<sup>3</sup>

## II. LA PERESTROIKA DE GORBACHOV

Profundas transformaciones se produjeron en el marco jurídico e institucional de la Unión Soviética durante la política de reformas que realizó, fundamentalmente de 1985 a 1991, el dirigente soviético, Mijail I. Gorbachov. En su primera etapa, como parte de la *glasnost*, la política de Gorbachov se caracteriza por una profunda crítica al sistema soviético, en donde no se salva el sistema jurídico y la organización estatal. Esas posiciones críticas desembocan en una propuesta o ideario de reformas expuestas por el controvertido líder soviético en la XIX Reunión del PCUS celebrada en 1988. Conceptos como división de poderes, Estado de derecho, separación del PCUS de la función estatal, multipartidismo, etcétera, que antes no se aceptaban, en ese momento se consideraban como legado de la humanidad y pasaron a formar parte del lenguaje soviético.

Por supuesto, las profundas críticas y las reformas que se hacían al sistema evidenciaban la necesidad de conformar un nuevo orden constitucional. Sin embargo, se prefirió enmendar la Constitución de Brezhnev de 1977 hasta hacerla casi irreconocible a finales de la existencia del país.

Aunque hay que hacer notar que durante ese tiempo los constitucionalistas soviéticos trabajaron intensamente, ya preparando un proyecto constitucional, denominado "proyecto Zajarov" que no fue terminado ante la muerte del eminente científico o bien preparando y discutiendo los diferentes proyectos del Nuevo Tratado de la Unión que eran, en su estructura, verdaderos proyectos constitucionales.<sup>4</sup>

La violenta desaparición del país soviético dejó en el aire estos proyectos; sin embargo, de alguna manera, dejarán clara las líneas de la reforma en las diferentes repúblicas de la ex URSS, a tal grado que la nueva Constitución rusa se puede considerar como una continuación de la reformas de Gorbachov.

## III. LA FEDERACIÓN RUSA

Como sabemos, Rusia, o también denominada Federación Rusa, es la sucesora de la URSS desde el punto de vista jurídico internacional, y también desde el punto de vista cultural, político e histórico.

3 La Vigne, Pierre et Marie, *Regards Sur la Constitution Sovietique de 1977*, Economica, Paris, 1978, 161 pp.

4 Para más detalles, ver Becerra Ramírez, Manuel, *El factor jurídico en la transformación de la Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes*, México, UNAM, 1992, 266 pp.

Rusia, entonces, aparece en la vida internacional, como un país independiente, aplicando una política económica neoliberal en un marco jurídico constitucional heredado por los soviéticos. Este aspecto es curioso ya que los rusos en los aproximadamente dos primeros años de su existencia como país independiente (1992-1993) se rigieron por una Constitución que si bien había sido reformada, esencialmente era la Constitución de 1978; es decir, de la era brezhneviana. Pero, aparte de curiosa, era dramática esta situación ya que produjo severas tensiones políticas entre el Presidente y el Congreso de Diputados Populares que el presidente Boris Yeltsin fue incapaz de resolver pacíficamente.

En efecto, la necesidad de un nuevo orden constitucional en la Federación Rusa era evidente, su ausencia era un “caldo de cultivo” para la lucha política.

No obstante que desde 1992 se presenta un proyecto constitucional, el Congreso de Diputados Populares no lo acepta, apenas si se llega a discutir el nombre del país, decidiéndose porque se denomine al país indistintamente Federación Rusa o Rusia.

El presidente Yeltsin, mostrando una gran debilidad de negociación con su oponente político, el Congreso de Diputados Populares dirigido por su ex colaborador R. Jasbulatov, no convoca a un Congreso Constituyente, sino que decide, simplemente, pedir opiniones sobre su proyecto constitucional.

La crisis política derivada del enfrentamiento entre el Legislativo y el Ejecutivo,<sup>5</sup> como sabemos, desemboca en la crisis de finales de septiembre y principios de octubre de 1993, esta vez desencadenada por la clausura del congreso por parte del presidente Yeltsin lo que trae por respuesta la oposición de un gran número de diputados y finalmente el dramático bombardeo del edificio que ocupaba como sede el Congreso de Diputados Populares (la famosa Casa Blanca).

Una de las válvulas de escape de esta crisis fue la convocatoria a un referéndum para consultar a la población rusa sobre la necesidad de adoptar una nueva Constitución (que no era ni más ni menos que el proyecto de Yeltsin) y convocar a elecciones para un nuevo Congreso o Parlamento. La situación era curiosa (o mejor dicho absurda): se convocaba a elecciones del nuevo parlamento integrado por la Duma y el Consejo de la Federación cuando éste cuerpo legislativo en ese momento sólo existía en un proyecto constitucional que no había sido aprobado.

En fin, hay que subrayar que la Constitución de 1993, es el producto de una crisis política profunda que puso a Rusia al borde de la guerra civil.

El 12 de diciembre de 1993 el proyecto constitucional del presidente Yeltsin fue sometido a una consulta popular que dio por resultado que la Constitución se

5 La controversia se daba en términos de la lucha por el poder; sin embargo, también eran importantes las diferencias en lo que se refiere a la concepción del proyecto de nación. Por ejemplo, uno de los principales oponentes de Yeltsin, su subpresidente A. Ruskoj, criticaba acremente el proyecto de Yeltsin-Gaidar, le parecía que los modos y tiempos del paso a la economía de mercado no eran los adecuados y su postura tenía eco en el Congreso de Diputados.

adopte por un breve margen de votación (apenas el 58% de los votantes estuvieron de acuerdo con ella).

#### IV. EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución Rusa está compuesta de 2 partes, 9 capítulos, 137 artículos y 9 puntos transitorios.

Como líneas generales características de la Constitución rusa encontramos las siguientes:

- hay un especie de rechazo al modelo anterior, a los valores soviéticos. De acuerdo con la Constitución, el Estado ruso es un Estado soberano, de derecho, democrático, federal y social;

- además, se manifiesta un intento por pertenecer al constitucionalismo occidental, tratando de ajustarse a los valores políticos y de democracia de los países a los que antes recusaba.

- la Constitución reconoce expresamente y protege la propiedad privada de los medios de producción, en eso se pone énfasis, lo cual significa un giro esencial frente al sistema soviético;

- se reconoce como un Estado social; sin embargo, se considera como el más alto valor al hombre, sus derechos y libertades;

- se considera a Rusia como un pueblo multinacional;

- Rusia es un Estado laico;

- se establece un catálogo de derechos humanos.

#### V. EXORCIZAR LOS DEMONIOS SOVIÉTICOS

La Constitución de Yeltsin es un documento en el que se reflejan, indudablemente, algunos de los aspectos de la historia reciente de la desaparecida URSS. Algo así como vía para exorcizar los espíritus del comunismo. Son disposiciones constitucionales que sólo se entienden en el marco de la historia de la URSS. A esas disposiciones corresponden: “3. Al ciudadano de la Federación rusa no se le puede privar de su ciudadanía o de su derecho a modificarla (artículo 6-3)”.

Los ejemplos que ilustran la pérdida, por motivos de carácter político, de la nacionalidad soviética por la vía de un acto arbitrario de las autoridades soviéticas son abundantes.

- Ninguna ideología puede establecerse en calidad de estatal u obligatoria (artículo 13-2).

La lectura de esta disposición es simple: el comunismo no será más, ideología oficial.

— En la Federación Rusa se reconoce el pluralismo político y el pluripartidismo (artículo 13-3).

También en este caso fácilmente se desprende que: el PCUS no será partido oficial, ni único.

— Las leyes deben de publicarse oficialmente. Las leyes que no se hayan publicado no se podrán aplicar (artículo 15-3).

Precisamente al régimen soviético se le acusó de aplicar leyes en contra de la población que nunca se publicaron. Una violación evidente del Estado de derecho, que a propósito, no era reconocido por la concepción soviética.

## VI. SE TRATA DE AJUSTAR A LOS VALORES OCCIDENTALES QUE ANTES SE RECUSABAN

Esta idea se expresa en la Constitución de la siguiente manera: “Rusia es un Estado de derecho con una forma de gobierno republicana” (artículo 1-1).

Una gran atención se ha dado en la teoría rusa a la necesidad de crear un estado de derecho. Era éste uno de los principales objetivos de la *perestroika* y la *glasnost*.

Durante la reforma gorbachoviana a este aspecto se le dio mucha importancia, el proyecto ruso habla de la supremacía del derecho:

— El Estado y todos los órganos estatales, así como las autoridades de diferente nivel, las instituciones, empresas y los ciudadanos deben de ceñirse a las normas de derecho. La experiencia soviética en este sentido fue traumática, ya que no estaban muy claros los límites del poder de las autoridades.

— También el proyecto es claro en el sentido de la supremacía de la Constitución frente a todas las demás leyes.

— Es interesante notar que en lo referente a la relación de tratados y Constitución, no se hace mención cuál es la que prevalece en caso de conflicto, sin embargo, en caso de conflicto entre una ley y un tratado internacional prevalece el tratado. Es decir, en una jerarquía jurídica la Constitución rusa prevalece frente a las demás leyes, inclusive frente a los tratados internacionales. Esto es interesante pues cuando la URSS ya estaba herida de muerte y se discutía el Tratado de la Unión, la Constitución de la Unión, la de 1977, estaba reducida a un segundo plano frente a dicho tratado.

Se reconoce que el poder estatal se ejerce por el presidente de la Federación Rusa, la Asamblea (el Consejo de la Federación y la Duma), el Gobierno de la Federación Rusa, y los jueces de la Federación. Sin embargo, se habla de una división de poderes (artículo 10) en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Precisamente ese es otro aspecto singular, no tan novedoso en los últimos años, ya que se había planteado en la reforma de Gorbachov, nos referimos a la división

de poderes, "en la Federación Rusa el poder estatal se ejerce con base en la división en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", aquí se alejan evidentemente de la concepción del "centralismo democrático". El sistema planteado, por la Constitución, se acerca mucho al modelo norteamericano sobre todo en lo que se refiere al presidente, el cual de acuerdo con el proyecto encabeza el Poder Ejecutivo y representa a la Federación Rusa en las relaciones internas e internacionales. Junto al presidente, que por cierto no puede ser menor de 35, dura en su cargo 4 años y puede reelegirse solamente por un periodo. Es interesante notar que en el primer proyecto de Constitución se mencionaba la existencia de un límite de edad máxima para el presidente de 65 años y además la figura del vicepresidente elegido al mismo tiempo y del mismo modo que el presidente. Quizás la experiencia desafortunada que tuvo Gorbachov con su primer y último vicepresidente fue suficiente para suprimirla del texto constitucional.<sup>6</sup>

Otro aspecto relevante es el relativo a la estructura estatal que es el de una Federación en donde los poderes federales tienen ciertas facultades, otras más están concedidas para ejercicio común entre la Federación y las repúblicas y finalmente ciertas facultades residuales que no estén concedidas a los anteriores entes, se conceden a las repúblicas en sus diferentes instancias (territorios, provincias, provincias autónomas, distritos autónomos). Esta figura es muy parecida a la mexicana, en donde como sabemos la influencia de la constitución norteamericana es decisiva. La Federación Rusa se compone de repúblicas, territorios, provincias, ciudades de carácter federal, provincias y distritos autónomos, los cuales son considerados como sujetos con igualdad de derecho dentro de la Federación Rusa.

Aquí también es interesante anotar que a pesar de esta igualdad, la Constitución reconoce una distribución de competencias entre tres entes estatales: la Federación Rusa, competencia conjunta entre la Federación Rusa y los demás sujetos de la Federación Rusa y una competencia residual en favor de los sujetos de la Federación Rusa (artículos 72 y 73).

A pesar de que esto fue un punto toral de negociación entre las repúblicas que conformaban la ex URSS, aquí vemos que en Rusia la competencia a favor de la Federación es mucho más amplia que la que se le destinó a los demás sujetos, como se le denomina.

En cuanto a la soberanía se toma (no se retoma, porque antes de la Revolución de Octubre, con un sistema feudal todavía no existía, ni mucho menos en la etapa soviética en donde se rechazaba, por considerarlo un concepto burgués), el concepto de soberanía del pueblo (en este caso multinacional), entendiéndolo por esto que el pueblo es el titular original del poder. Soberanía popular que se ejerce a través de los órganos de representación. Ahora bien, se plantean reglas concretas

<sup>6</sup> Recordemos que fue el vicepresidente Yanaev quien encabezó el golpe de Estado contra Gorbachov en agosto de 1991.

para la elección de los representantes que serían las de elección universal, secreta y directa. De acuerdo con la constitución “el referendun y las elecciones libres se consideran las expresiones más altas y directas del poder popular” (artículo 3-3).

#### VII. PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN SUS DIFERENTES MODALIDADES

Punto toral en la nueva conformación del Estado ruso es el reconocimiento de la propiedad privada y el libre mercado, divisas actuales de Rusia (artículos 8 y 9). Por supuesto que éste es un aspecto que se venía trabajando desde la existencia de la URSS y como requisito para la conformación de una economía de mercado y fue motivo de controversias notables. Ahora en la Constitución “yeltseniana” es una pieza angular del sistema a tal grado que la propiedad privada está elevada a nivel de garantía individual (“el derecho a la propiedad privada se garantiza por la ley”, artículo 35).

#### VIII. SIN EMBARGO, ES UN ESTADO SOCIAL

No se quiso dar un paso apresurado, y se prefirió el Estado social que garantizara una serie de derechos sociales, no al grado de los existentes en el estado socialista, pero sí muy amplios para el modelo actual.<sup>7</sup>

La Federación Rusa es un Estado social, cuya política está dirigida a la creación de condiciones que aseguren una vida digna y un desarrollo libre del hombre.

En la Federación Rusa se garantiza el trabajo y la salud de la gente; se garantiza un nivel de salario mínimo; se garantiza la ayuda estatal a la familia, maternidad, paternidad y la infancia, a los inválidos, a los ciudadanos de edad avanzada; se establece una jubilación estatal; subsidios y otras garantías de defensa social.

Por las condiciones de la aplicación del modelo neoliberal en Rusia, el nivel de protección social que tenía el sistema socialista se abandona. Simplemente recordemos que el sistema socialista garantizaba el pleno empleo, lo cual retraía

7 El proyecto de constitución que le precedió a ésta tenía aspectos más acentuados a favor del aspecto social, por ejemplo, se manifestaba: “El estado garantiza el trabajo y la salud de la gente, determina un mínimo vital y un nivel mínimo de sueldo, garantiza el apoyo a la familia, a la maternidad, la paternidad, la niñez, a los inválidos y ancianos; desarrolla el sistema de servicio social; fija las pensiones e indemnizaciones” (artículo 8-2). Este lenguaje “social” también se mostraba en lo que se refiere a las formas de actividad económica. En efecto, se hablaba de “economía social de mercado”, en la cual se garantizaba la libertad de la actividad económica, la libertad de empresa y trabajo, la diversidad e igualdad de las formas de propiedad, su igualdad en la defensa jurídica, la concurrencia de buena fe y la utilidad social. Sin embargo no eran muy clara los conceptos de “economía social” y “utilidad social”.

la actividad económica y afectaba la calidad de la producción, además de que creaba un aparato burocrático pesado.

#### IX. DENTRO DEL ESTADO RUSO, EL MÁS ALTO VALOR ES EL HOMBRE, SUS DERECHOS Y LIBERTADES

Si bien la Constitución tiene garantías sociales, también hace referencia a los valores individuales y los pone en la cúspide de una jerarquía de valores. De acuerdo con el artículo dos:

— Los más altos valores son el hombre, sus derechos y libertades.

— Son obligaciones del Estado el reconocimiento, la observación y la defensa de los derechos y libertades del hombre y del ciudadano.

Tomemos en cuenta que el pueblo soviético fue educado durante varias décadas en términos sociales, como los más preciados valores del Estado soviético, con esta disposición se da un giro de 180 grados en su concepción filosófica del ser ruso.

Además, como un reclamo social, hecho ya inclusive en la época de las reformas de la segunda mitad de la década de los ochentas, se reconoce un catálogo amplio de derechos humanos y no solamente eso, sino que se garantiza el acceso a la justicia para hacerlos valer:

En la Federación Rusa se garantiza la defensa estatal a los derechos y libertades del hombre y del ciudadano.

Cada quien está facultado a defender sus derechos y libertades mediante todos los medios autorizados por la ley (artículo 45). Inclusive, ir a las instancias internacionales, después de agotar los recursos internos, para hacerlos valer (artículo 46-3).

#### X. SE RECONOCE QUE EL PUEBLO RUSO ES MULTINACIONAL

Sin embargo, cosa curiosa, no se reconoce el derecho a la secesión, como lo hacían las anteriores constituciones soviéticas. Como sabemos éste es otro de los asuntos claves de la conformación del Estado ruso, fue la “puntilla” de la desintegración de la URSS y los rusos de alguna manera están en la misma situación, es decir, tienen una conformación multinacional que está tensa como lo muestran los pueblos chechenos, los judíos, los alemanes, los tártaros, etcétera.

#### XI. DERECHOS Y LIBERTADES DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO

Es curioso observar que a pesar de que las constituciones soviéticas contaban con capítulos dedicados a la protección de los derechos del hombre y del



ciudadano (ver por ejemplo el capítulo 7 de la Constitución de 1977); éste es uno de los aspectos en donde la *perestroika* de Gorbachov, ponía mucho énfasis y lo mismo sucede con el proyecto de Constitución de Yeltsin y ya la Constitución de 1993 tiene un capítulo dedicado a regular estos aspectos.

Dos observaciones se pueden hacer, la primera es lo referente al contenido de los derechos humanos. Las Constituciones soviéticas hacían mucho énfasis en la protección de los derechos humanos de los colectivos de trabajo y su “desarrollo socioeconómico y cultural”. La Constitución de 1993 hace énfasis en los derechos de la persona (protección de la información sobre la persona —artículo 24-1—; inviolabilidad de domicilio —artículo 25—; el derecho a la nacionalidad —artículo 26—; el derecho de tránsito y de entrar y salir del país libremente —artículo 27—; la libertad religiosa —artículo 28—; la libertad de pensamiento y palabra —artículo 29—).

Se incluye en este capítulo 2 dedicado a los Derechos y Libertades del Hombre y del Ciudadano, como parte de los derechos humanos el “derecho a la propiedad privada se garantiza por la ley” —artículo 35—. Por supuesto que esta disposición modifica esencialmente el sentido de los derechos humanos y de la misma Constitución.

La diferencia fundamental es que la ausencia de mecanismos accesibles a la población para protección de sus derechos de acuerdo con las constituciones soviéticas las hacía inoperables. La Constitución actual en cambio establece mecanismos judiciales a diferentes niveles:

- a) se garantiza la defensa judicial de los derechos y libertades (artículo 46).
- b) se crea un Apoderado de los Derechos Humanos (una especie de *ombudsman*) elegido por la Duma Estatal (artículo 103-e).
- c) además se crea una Corte Constitucional de la Federación Rusa, compuesta de 19 jueces (artículo 125)

Por último, se establecen mecanismos extraordinarios para reformar la Constitución en lo relativo a los derechos humanos, como lo veremos más adelante.

## XII. LAS MODIFICACIONES A LA CONSTITUCIÓN

Normalmente las modificaciones a la Constitución se realizan por la Asamblea Legislativa; sin embargo, la Constitución establece ciertos “candados” relativos a los capítulos 1 (Fundamentos del Régimen Constitucional), 2 (Derechos y Libertades del Hombre y del Ciudadano), y 9 (Reformas a la Constitución) en cuyo caso es necesaria la participación de una Asamblea Constituyente (artículo 135).

### XIII. CONCLUSIONES

La forma de gobierno y de estructuración social que propone el proyecto constitucional ruso significa un viraje de 180 grados respecto de la original constitución soviética de 1977; aunque hay que decirlo, es la prolongación del modelo de Gorbachov que ya se manifestaba en las reformas que promovió a esta Constitución y en el proyecto de Tratado de la Unión.

La ausencia de una Constitución adecuada a la realidad actual de los rusos era una verdadera fuente de tensiones políticas en el país supuestamente con la adopción de la Constitución de 1993 esas tensiones se deben de agotar, sin embargo hay aspectos que no permiten atreverse a semejante diagnóstico, entre ellos están la manera no muy ortodoxa de adopción de la Constitución y la falta de una cultura jurídica occidental. Por eso, ahora la cultura rusa de respeto de la legalidad está a prueba.

Por otra parte, el modelo constitucional ruso se puede calificar (corriendo el riesgo de simplificar) como híbrido. En ella conviven aspectos esencialmente de la vida e historia soviética con los aspectos conocidos en las constituciones de los países de occidente. Podemos adivinar, aunque no nos lo hayan dicho, que los asesores norteamericanos "metieron las manos" en la Constitución de Yeltsin. La influencia norteamericana es notable en materia de organización estatal en donde Rusia está a la altura de otras constituciones del mundo creando un sistema de pesos y contrapesos.