

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS CONSTITUCIONES DE LA URSS.....	673
I. La organización provisional del Estado y la Constitución de 1918	673
II. La Constitución federal de 1924	675
III. La Constitución de 1936	677
IV. La Constitución de 1977	680
V. Revisiones constitucionales de 1988-1991. Ley de revisión del 1o. de diciembre de 1988	690
VI. Leyes sucesivas, en particular la ley del 14 de marzo de 1990	705

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS CONSTITUCIONES DE LA URSS

Las Constituciones de la República Socialista Rusa y por ende las de la Unión de las Repúblicas Socialistas representan el primer ciclo orgánico constitucional del Estado socialista y han constituido, especialmente, en la versión federal de 1936, un modelo indiscutible para la totalidad de los Estados socialistas en cada parte del globo. Por tanto, su análisis descriptivo resulta útil para comprender mejor las instituciones de los Estados socialistas.

I. LA ORGANIZACIÓN PROVISIONAL DEL ESTADO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1918

La organización provisional del Estado revolucionario suponía en la base la organización de los *Soviet* (consejos) y en el vértice del Estado el Congreso panruso de los *Soviet*, órgano asambleario extremadamente numeroso y de difícil funcionamiento, que designaba un comité ejecutivo central, destinado a desarrollar las funciones del Congreso en los intervalos entre las sesiones, y el Consejo de Comisarios del Pueblo con funciones de órgano de gobierno.

El 15 de noviembre de 1917 se promulgó la “Declaración de los Derechos de los Pueblos de Rusia”, que se considera el primer acto constitucional formal, en el que se afirmaban algunos de los principios fundamentales del nuevo ordenamiento. La formación de una Constitución orgánica después de la revolución figuraba entre los objetivos de las fuerzas que derrotaron al zarismo, sin embargo, las elecciones de la asamblea constituyente dieron a los bolcheviques (a la mayoría del partido socialista revolucionario) sólo un cuarto de los puestos, colocándoles en minoría en las votaciones sobre proyectos que consideraban importantes. Debido

a esto decidieron cumplir un ulterior acto revolucionario dirigido a liquidar a la mayoría y, sosteniendo que el único órgano representativo era el Congreso de los *Soviet*, disolvieron autoritariamente, después de una sola reunión, la Asamblea (18 y 19 de enero de 1918). El trabajo constituyente lo desarrolló el Congreso y se adoptó la Constitución por decreto del mismo Congreso el 10 de julio de 1918, dándose así reconocimiento formal al primer Estado que fue llamado marxista y que acogía los principios elaborados por Lenin en su conocido ensayo “El Estado y la revolución”, que adaptó la doctrina marxista a las exigencias históricas del momento revolucionario en Rusia.

La Constitución de 1918 de la República Rusa reflejaba, con claridad, la situación conflictiva que se creó en el país con la guerra civil y las ocupaciones extranjeras. El conflicto entre las clases se evidenciaba continuamente y el propósito de destrucción de la vieja clase de gobierno se manifestó textualmente. Se instituyó la dictadura del proletariado urbano y rural a título transitorio para establecer el socialismo y, en fin, eliminar el poder estatal (artículo 9). El poder estatal se organizó como entidad constitucional unitaria (parte tercera), según la concepción marxista, y en antítesis con los principios liberales de la separación de poderes. No se admitió la presencia en el gobierno de exponentes de la clase burguesa. El poder se concentró en los órganos del proletariado, de suerte que no servían los controles políticos entre los poderes, sino el poder fuerte y sin límites de los *Soviet* para realizar eficazmente las finalidades revolucionarias.

Desde el punto de vista estructural, se confirmó el sistema de los *Soviet*, que tenía en su base al Congreso panruso que se manifestaba en el Comité Central, al cual ahora se añadía un *Presidium* restringido, y el Consejo de Comisarios del Pueblo. Se trataba de un sistema piramidal con diversos niveles, cuyo órgano con amplia base representativa tenía importantes atribuciones formales, pero se reunía sólo dos veces el año, mientras que los poderes reales se ejercían por delegación de los órganos de composición restringida que se reunían con continuidad (primero el Comité Central, luego su *Presidium*).

Los derechos políticos se limitaban, en cuanto se seguía el doble propósito de excluir del poder a los pertenecientes a la clase dirigente destronada y de reconocer una posición de guía a los elementos del proletariado. A éstos se les reconocían los derechos políticos, pero precisando

que no podían ejercerse “en detrimento de la revolución socialista” (artículo 23).

El sufragio era restringido y desigual. Restringido porque se excluían del voto a todos los pertenecientes a la clase explotadora: titulares de rentas, industriales, comerciantes, religiosos, funcionarios del Estado (artículo 65). Desigual porque entre los titulares del derecho de voto se operaba una discriminación en favor de la ciudad: correspondía, en efecto, un diputado por cada veinticinco mil electores ciudadanos, mientras que se requerían ciento veinticinco mil votos para elegir un diputado en las circunscripciones campesinas (artículo 25). Además, el sistema de voto indirecto que se articuló filtraba dos veces el voto de las ciudades y, en cambio, cuatro veces el de los campos: en el primer caso los electores elegían a los *Soviet* de la ciudad y éstos, a su vez, elegían a sus propios representantes al Congreso; en el segundo se preveían elecciones para el *Soviet* de pueblo, de distrito, de provincia y, en fin, los miembros de estos últimos mandaban sus propios diputados al Congreso. En todas las operaciones electorales el partido revolucionario tenía una función determinante. El voto era un voto de adhesión indiscutiblemente condicionado, ya que, entre otras cosas, debía expresarse públicamente con la mano alzada.

II. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1924

Ya la misma Constitución de 1918 se proclamaba federal (artículo 2) porque Rusia se definió como “libre unión de las naciones libres”, pero contemporáneamente, en la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia, Lenin formulaba el propósito de promover una federación de Repúblicas libres “mediante una Unión fundada sobre la confianza”. El avance exitoso del poder de los bolcheviques llevó al establecimiento de ordenamientos análogos al ruso en otros territorios del viejo Estado zarista. De aquí la redacción de diversos acuerdos, que responden al esquema de los tratados de colaboración hasta llegar, el 30 de diciembre de 1922, a la “Declaración de la Fundación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas”, a la estipulación de un tratado entre las primeras cuatro Repúblicas soviéticas y a la formación de la Constitución del Estado federal aprobada por el Segundo Congreso de los *Soviet* de la Unión el 31 de enero de 1924.

La opción federal se impuso por causas históricas contingentes y en particular por la exigencia de extender los principios revolucionarios a áreas contiguas. Se trataba, pues, de una “etapa de la integración socialista que debía conducir, en última instancia, a una sociedad homogénea, hasta llegar a la República socialista mundial y a la fase del comunismo... Lenin acogió la solución federal como fórmula transitoria sin pensar jamás que el modelo federal fuese bueno en sí mismo para la organización del futuro Estado socialista” (Milacic). Esto explica las aparentes contradicciones entre las exigencias centralizadoras, que impulsaban a construir un poder soviético fuerte y eficaz, y las Repúblicas federadas, instituciones descentralizadas definidas “soberanas” a las que se reconocía en el texto amplias áreas de intervención —en cuanto que al Estado federal se le atribuían sólo las competencias establecidas por la Constitución (artículo 1), quedando las demás reservadas a las Repúblicas federadas (artículo 3)— y a las cuales incluso se les reconocía el derecho de secesión (artículo 4). Todas ellas fueron garantías de impronta liberal que se manifestarán sólo desde el punto de vista formal, en cuanto las competencias atribuidas al Estado federal prevalecían y reclamos autonómicos o independentistas se consideraban crímenes contra el Estado.

Desde el punto de vista de las opciones institucionales la Constitución de 1924 recalca las de 1918, acentuando la importancia reconocida a las estructuras estatales que estaban consolidándose. En la base de la pirámide del poder estatal se hallaba el Congreso de los *Soviet* de la Unión (artículos 8 y ss.), órgano de composición muy amplio que debía reunirse dos veces al año, pero que en realidad se reunía esporádicamente.

En su puesto surgía el Comité Central Ejecutivo de la Unión (artículos 13 y ss.), formado por dos cámaras: el *Soviet* de las Nacionalidades, en el que se encontraban representadas las Repúblicas federadas y autónomas, las regiones y las circunscripciones nacionales, y el *Soviet* de la Unión, que representaba a la población entera del Estado federal. También este órgano era un auténtico Parlamento bicameral que se reunía en sólo dos sesiones anuales breves. Durante el intervalo operaba el *Presidium* del Comité (artículos 29 y ss.), formado por los gabinetes de la presidencia de las dos cámaras y por un número de miembros igual al número de las Repúblicas federadas. Además, se estableció el Consejo de Comisarios del Pueblo (artículos 37 y ss.), órgano de gobierno, y una Corte Suprema de la Unión (artículos 43 y ss.), que comprendía a los presidentes de los tribunales supremos de las Repúblicas federadas.

III. LA CONSTITUCIÓN DE 1936

La estabilización del nuevo régimen condujo a la superación de los anteriores instrumentos constitucionales y al establecimiento de una nueva Constitución el 5 de diciembre de 1936. El proceso constituyente se puso en marcha por el Comité Central del partido, bajo la dirección de su secretario general, Stalin. Sucesivamente, el Comité Central Ejecutivo, es decir, el órgano estatal de tipo parlamentario, nombró una Comisión para la Constitución, presidida por el mismo Stalin, que, a su vez, operaba a través de doce subcomisiones. El proyecto de Constitución de la Comisión se transmitió al Comité Central del partido, luego al Comité Central Ejecutivo (Parlamento), y, en fin, se sometió a un procedimiento de discusión popular. El texto definitivo fue transmitido por Stalin junto con un informe al Congreso extraordinario de los *Soviet* de la URSS y se aprobó por unanimidad.

De acuerdo a la concepción que se tenía en aquel tiempo de la función de la Constitución vigente, el texto constitucional debía trazar un *balance* de las modificaciones sociales, económicas y políticas realizadas en los primeros años de la dictadura proletaria. La eliminación de las clases explotadoras, los progresos de la colectivización en la industria, en la agricultura, en el comercio, justificaban el paso de la dictadura al “Estado socialista de los obreros y los campesinos” (artículo 1). La destrucción de la clase antagonista y la consecución de la homogeneización política a la que va unido el acercamiento a las democracias occidentales en el periodo de la expansión del fascismo y del nacionalsocialismo justificaban, en el plano formal, *innovaciones* importantes: la extensión del sufragio a todos los ciudadanos; el voto igual y secreto; la elección directa de los órganos representativos (artículos 134-142), pero con lista única en cuya preparación cumplía función determinante el partido; el reconocimiento de los derechos sociales y económicos y, además, la concesión constitucional de un amplio sistema de libertades políticas (artículo 125), que en su núcleo copiaba las libertades “clásicas” de la democracia burguesa regulada por las Constituciones liberales.

Aunque la Constitución fue generosa al establecer normas que aseguraban los derechos de libertad, contenía una serie de principios limitativos: se introdujo el concepto de “enemigo del pueblo” sobre atentados contra la propiedad socialista (artículo 131) y todos los derechos de li-

bertad política se encaminaban a la consolidación del Estado socialista (artículo 125, 1). El principio de legalidad se consagró de modo contradictorio. Se preveían órganos de garantía jurisdiccional (jueces, *Procuratura*) (artículos 102 y ss.) y procedimientos de revisión constitucional (artículo 146), pero no se establecía alguna jerarquía de las normas jurídicas, mientras que desde el punto de vista doctrinal (Vichinsky) se afirmó que la Constitución podía, de algún modo, obstaculizar el logro de las finalidades revolucionarias.

La Constitución de 1936 realizó una *racionalización* de las estructuras estatales favoreciendo el reforzamiento del aparato de gobierno. Se eliminó el Congreso de los *Soviet* de la URSS y se confirmó un órgano parlamentario bicameral, denominado *Soviet* supremo, dotado de un *Presidium* que ejercía, habitualmente, las funciones del *Soviet* supremo con la ratificación sucesiva de este último (capítulo III). El gobierno de la URSS sustituyó al Consejo de Comisarios (capítulo V). Desde el punto de vista formal, el proyecto constitucional se aproximaba al modelo de régimen asambleario derivado de la concepción de Rousseau e introducido en la Constitución jacobina de 1793: proclama la preeminencia de la asamblea; la delegación de los poderes de la asamblea a otros órganos constitucionales (*Presidium*, gobierno); el carácter imperativo del mandato electoral y la posibilidad de revocar a los elegidos.

La función del *Soviet* supremo tenía, formalmente, gran importancia, ya que según la Constitución concentraba en sí todos los poderes de la Unión, pero en la práctica sus competencias las ejercía, habitualmente, el *Presidium*, por delegación suya. Los poderes de este órgano cubrían en parte el área de competencias de un jefe de *Estado* colegiado: poderes de gracia, nombramiento de embajadores y acreditación de representantes de terceros Estados, ratificación de tratados, declaración de guerra, nombramiento de los comandantes, convocatoria del *Soviet* supremo, disolución del *Soviet* supremo y otros análogos. Las demás atribuciones eran de diversa naturaleza: mantener relaciones con los ministros en el intervalo (muy largo) entre sesiones del *Soviet*; nombrar y revocar a los ministros; interpretar las leyes; anular actos normativos del Consejo de Ministros de la Unión y de las Repúblicas federadas.

El Consejo de Ministros, cuyos miembros eran nombrados y revocados por el *Soviet* supremo o por su *Presidium*, era un órgano con atribuciones de alta administración destinado a transmitir a los varios niveles

administrativos las decisiones del *Soviet* y del *Presidium*. Este órgano muy complejo y jerarquizado comprendía, entre otras cosas, dos categorías de ministros: los “federales”, que presidían los servicios públicos en toda la Unión, y los “federales-republicanos”, que debían coordinar la acción de los ministros correspondientes en cada República federada de los servicios públicos que corresponden a la competencia de la misma.

La Constitución confirmaba la estructura federal del Estado. La URSS se definía como unión federal de repúblicas federadas “soberanas”. Además de las repúblicas federadas se reconocieron nuevas figuras organizativas diferenciadas que podían instituirse en su ámbito: repúblicas autónomas, regiones autónomas y circunscripciones nacionales. Las instituciones de las Repúblicas federadas se modelaron conforme a las de la Unión: un *Soviet* supremo monocameral, un *Presidium*, un Consejo de Ministros, un Tribunal Supremo (capítulos VI y VII).

El artículo 14 fijaba las competencias de la Unión, que pueden reagruparse así: determinación de la política exterior y de defensa; determinación del ordenamiento interno federal; fijación de los principios fundamentales de la legislación federal; dirección de la economía nacional. A las Repúblicas federadas correspondía adoptar sus propias Constituciones (artículo 16), la ratificación de las Constituciones de las Repúblicas autónomas y de los estatutos de las regiones autónomas y de los distritos autónomos, si los había en su territorio; la formación de sus propios órganos constitucionales; en general, la competencia de intervención en todas las materias no expresamente atribuidas a la Unión. A las Repúblicas federadas se les confirmó, formalmente, el derecho de secesión (artículo 17), y durante el segundo conflicto mundial se les reconocía, en el texto, el derecho a mantener relaciones diplomáticas con terceros Estados, así como de organizar formaciones militares. Después de 1957 se reconoció a las Repúblicas el derecho a disponer, de manera autónoma, del ordenamiento de su propio territorio (ley del 11 de febrero de 1957) y de legislar sobre el ordenamiento judicial y aprobar sus propios códigos en el marco de los principios federales (ley del 11 de febrero de 1957). Además, se reconoció a las Repúblicas la llamada “representación de derecho” en los órganos federales, a cuyo tenor todas estaban representadas con sus propios delegados en el *Presidium* del *Soviet* supremo, en el Consejo de Ministros y en el Tribunal Supremo (ley del 25 de diciembre de 1958).

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1977

La consolidación ulterior del régimen socialista en el nivel interno e internacional llevó a considerar superada la Constitución de 1936 y a adoptar una nueva el 7 de octubre de 1977.

El procedimiento constituyente siguió un *iter* particularmente complejo, condicionado por los acontecimientos políticos subsiguientes a la destalinización. Desde el XXI Congreso del partido, en 1959, Kruschev planteó la oportunidad de revisar la Constitución y, en 1961, la aprobación del tercer programa del partido por obra del XXII Congreso conllevó la tesis de la superación de la fase de la dictadura y la consolidación de la nueva fórmula del “Estado de todo el pueblo”. Después, en 1962, se formó una Comisión para la Constitución dentro del *Soviet* supremo, presidida por el mismo Kruschev como secretario general del partido y presidente del Consejo de Ministros. Sucesivamente a la fase de Kruschev, el nuevo secretario general, Brezhnev, entró en diciembre de 1964 en la Comisión preparatoria como presidente de la misma. Sin embargo, durante varios años parecía que el problema de la reforma constitucional pasaba a segunda línea, hasta que Brezhnev, viendo consolidada su posición en el partido y en el Estado, no quiso que su nombre se uniese a la tercera fase constitucional de la URSS.

La Comisión sufrió una profunda reorganización al introducirse en ella miembros gratos al secretario del partido, y en mayo de 1977 se presentó un anteproyecto al Comité central del partido junto con un informe de su presidente. El proyecto se dio a conocer el 4 de junio de 1977 y fue sometido a discusión popular. En este punto se abrió la fase de debate que se quiso fuese lo más amplio y capilar posible, en cuanto se desarrollaron numerosísimas asambleas acompañadas de una constante información. Al terminar, el Comité Central del partido reconsideró el proyecto definitivo y, después, éste fue sometido, junto con un informe de Brezhnev, al *Soviet* supremo, que lo aprobó por unanimidad el 7 de octubre, entrando inmediatamente en vigor. Conforme a la Constitución se adoptaron, en el nivel federal, una serie de leyes de actuación y de adaptación del ordenamiento a la nueva normativa constitucional, en tanto que todas las Repúblicas federadas se disponían a adoptar nuevas Constituciones.

El documento constitucional abandona la concepción de la Constitución como comprobación de las conquistas alcanzadas, pues asume un

claro *contenido programático* en lo que concierne a los compromisos asumidos por el Estado, y el partido, y a las directrices de política interna e internacional fijadas por los órganos del poder estatal y por los ciudadanos.

La Constitución pretendía acreditar un concepto amplio de *participación popular* en el poder estatal: desaparece el Estado socialista de los obreros y campesinos regulado por la Constitución de 1936, y le sustituye el “Estado de todo el pueblo” (preámbulo y artículo 1). Los progresos de homogeneización habían formado ya un nuevo tipo de sociedad que extendió su consentimiento generalizado sobre los principios del socialismo y aceptó la superación de las diferencias económicas, sociales y étnicas. Si bien existen diferencias, éstas se desconocen o minimizan oficialmente. El Estado justifica su fuerza en cuanto expresión de un pueblo perfectamente integrado. No se le considera instrumento coercitivo, sino como marco donde se desenvuelve la cooperación entre sujetos afines.

Se hicieron esfuerzos para acreditar la imagen de la *identificación entre ciudadano y poder* superando el modelo representativo puro, precedentemente consagrado, que giraba alrededor del principio de la unidad del poder realizado mediante la estructura piramidal de los *Soviet*.

Se formaliza el principio de la discusión popular de los proyectos de ley, si bien tratándose de una opción discrecional del poder político (artículos 5 y 114), y se prevé la posibilidad de convocar el referéndum tanto a nivel federal como en el de las Repúblicas federadas (artículos 5, 108, 114 y 115). Las instituciones representativas se retocaron: los *Soviet* de diputados “populares” sustituyen a los “trabajadores”, con la preocupación evidente de garantizar una representatividad más extensa; su duración se ha alargado de cuatro a cinco años, para coincidir con los planes quinquenales y con el Congreso del partido; al poder anterior de revocación de los diputados por parte de los electores se añade el de hacerles recomendaciones (artículo 102).

Se confirma el principio de la unidad del poder estatal (artículo 2). Se extiende al Estado el principio, ya afirmado a nivel del partido, del *centralismo democrático* (artículo 3), conforme al cual se prevé la “elección de todos los órganos del poder estatal de abajo hacia arriba y su subordinación al pueblo y la obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores respecto a los inferiores”. El principio del centralismo comporta, también, el ya conocido de la “doble subordinación”, en virtud del cual cada órgano del poder estatal (*Soviet*) depende en línea horizontal de los

propios electores y en línea vertical del *Soviet* superior, mientras que todo órgano administrativo depende horizontalmente del *Soviet* que lo ha nombrado y verticalmente del órgano administrativo superior. Se regula el principio de la *legalidad socialista* (artículo 4), afirmándose la neta preeminencia de la Constitución (artículo 173), de carácter rígido, no pudiendo modificarse más que por el *Soviet* supremo con mayoría de los dos tercios de cada cámara (artículo 174), reforzándose el papel de los jueces (artículos 151 y ss.) y de la *Procuratura* (artículos 164 y ss.). La Constitución se supraordena al mismo partido, que debe obrar dentro de los parámetros fijados por la misma (véase artículo 6).

La función del partido adquiere contornos más precisos respecto a la fórmula evanescente de la Constitución anterior, que se limitaba a contemplar al partido como estructura asociativa, si bien preferente. El partido fue reconocido como la “fuerza que dirige y orienta a la sociedad soviética, es el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales”. El carácter primario del partido como *centro de dirección* se corrobora porque se le confía, explícitamente, la competencia de fijar “la línea política interna y exterior de la URSS” (artículo 6).

Citando de nuevo el principio fijado en la Constitución anterior, se establecía que la *dirección y el desarrollo de la economía* tenía lugar según los “planes estatales de desarrollo económico y social” (artículo 16, 2). Numerosas disposiciones regulaban los criterios de elaboración de los planes en los diversos niveles. Los planes eran votados por el *Soviet* supremo en forma de ley y su especificación administrativa correspondía a los ministerios competentes por sector (artículos 16, 73, 92, 102, 108, 131, 137, 143 y 146). Los planes de las Repúblicas federadas se integraban a la planificación federal y eran regulados por cada una de las Constituciones republicanas. La gestión de la economía se inspiraba en la satisfacción de las exigencias sectoriales y territoriales y se reconoce, junto al principio de la centralización planificadora, el de la autonomía de las empresas y de sus consorcios. “A tal fin se hace uso activo del cálculo económico, del beneficio, del costo de producción y de otras palancas y estímulos económicos” (artículo 16, 2, última parte).

El régimen de la *propiedad* contempla la propiedad *estatal*, que comprendía los recursos naturales, los medios de producción fundamentales en la industria y en la agricultura, la banca, las empresas comerciales, el patrimonio de la construcción; la *propiedad cooperativa*, que comprendía

los bienes necesarios para el ejercicio de los fines institucionales de los *Kolchoz*, de otras cooperativas y de sus consorcios; la *propiedad de los sindicatos* y otras organizaciones sociales, que miraba a los bienes necesarios para resolver sus finalidades respectivas (artículos 10-12). A estas tres formas de propiedad se añade la *propiedad personal*, que se justifica como fruto del trabajo individual y que se refería a “objetos de uso cotidiano, de consumo y comodidad personal y de economía doméstica auxiliar, la casa habitación y los ahorros del trabajo” (artículo 13, 1).

Particular atención se reserva al sistema de *libertades*: el capítulo dedicado a los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos con sus treinta artículos es el más largo de la Constitución. A los anteriores derechos económicos y sociales se añaden otros que indicaban el nivel de desarrollo alcanzado: al derecho del trabajo se agrega el de la elección de profesión (artículo 40); se reconoció el derecho a la vivienda (artículo 44), y se ampliaron los derechos culturales (artículos 45-47). A estas normas debe añadirse la garantía antes citada de una propiedad personal limitada (artículo 13) y, en el plano colectivo, a las empresas se les reconoce “el derecho a la autonomía y a iniciativas económicas” (artículo 16).

Los tradicionales derechos de libertad individual (expresión, prensa, reunión, asamblea, manifestación, asociación) se garantizan con tal que se utilicen “de conformidad” con las exigencias de la consolidación del régimen (*cf.* artículos 50 y 51). Los derechos de libertad personal (seguridad personal —de arrestos y de pesquisas—, inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones) son garantizados frente a injerencias abusivas de la administración (artículos 54-56). Los derechos de participación política son regulados minuciosamente y, aparte de los citados derechos de sufragio (artículos 95 y ss.) y de revocación de los diputados (artículo 12, 2), se prevé, con carácter innovador, la eventual participación al referéndum (artículos 5, 108, 114 y 115). Estos derechos se condensan, de manera general, en la norma que preveía “la participación en la administración de los asuntos estatales y sociales, en la discusión y aprobación de las leyes y en las decisiones de importancia nacional y social” (artículo 48). Se prevé el derecho a presentar propuestas y críticas a los órganos estatales y a las organizaciones sociales (artículo 49). Son particularmente amplios los derechos de tutela frente al Estado: derecho a recurrir en vía prejudicial contra actos cumplidos por violación de las leyes y derecho a obtener resarcimiento (artículo 58); derecho a obtener

el examen de las propias propuestas y críticas hechas a la administración y garantía de no ser perseguido por las mismas (artículo 49, 2 y 3); derecho de defensa en juicio (artículo 173).

Este complejo articulado de derechos se compensa, sin embargo, de modo indirecto y directo. De modo indirecto por el hecho de que los derechos están conectados estrechamente a una serie de rigurosos *deberes* individuales. Según el artículo 59, 1, “el ejercicio de los derechos y de las libertades es inseparable del cumplimiento de las propias obligaciones por parte del ciudadano”. De modo directo en cuanto que, aparte de los *límites* que se indican expresamente para cada uno de los derechos (por ejemplo, en los citados artículos 50 y 51 sobre las libertades, de modo que éstas puedan disfrutarse sólo si operan “de conformidad” con los principios del ordenamiento), a todos los artículos sobre derechos y libertades precede una importante y condicionante cláusula general: la del artículo 39, 2 en virtud de la cual “el ejercicio por parte de los ciudadanos de los derechos y libertades no debe dañar los intereses de la sociedad y del Estado y los derechos de los ciudadanos”.

La Constitución se preocupa, especialmente, de regular la *organización estatal*, pues si bien sigue la estructura prevista por la Constitución de 1936, se ha perfeccionado extensa y racionalmente. El Estado conserva su estructura *federal* inspirándose en los principios del “federalismo socialista”: plurinacional, unitario, paritario, fruto de una libre autodeterminación (artículo 70). Se mantienen dentro de la Unión quince Repúblicas federadas, veinte Repúblicas autónomas, ocho regiones autónomas y diez circunscripciones autónomas (estas últimas corresponden a las anteriores circunscripciones nacionales).

El ordenamiento federal y el ordenamiento de las otras entidades territoriales se basaba siempre en el sistema de los *Soviet*, por lo cual se ofrecía una disciplina nueva y articulada (artículos 89 y ss.): “Los *Soviet* de diputados populares... forman el sistema unitario de los órganos del poder estatal” (artículo 89); constituían en su ámbito comisiones permanentes y órganos administrativos y ejecutivos (artículo 91, 2); eran elegidos mediante sufragio universal, igual, directo y secreto (artículo 95); sus diputados estaban ligados por mandato a los electores (artículo 102, 1), dando cuenta a los mismos y pudiendo revocarse (artículo 107), y gozaban de inmunidad y garantías (artículos 106 y 118).

En el ámbito federal “el órgano superior del poder estatal” era el *Soviet* supremo (artículo 108), formado por dos cámaras: el *Soviet* de la

Unión, que representaba proporcionalmente a la población de todas las Repúblicas federadas, y el *Soviet* de las Nacionalidades, formado por representantes preestablecidos, con treinta y dos diputados por cada República federada, once por cada República autónoma, cinco por cada región autónoma y uno por cada circunscripción autónoma (artículos 109 y 110). Esta última estaba dotada de un reglamento interno (artículo 127), que fue adoptado el 19 de abril de 1979, y que contenía disposiciones organizativas fundamentales relativas al ejercicio de la función asamblearia.

Se establecieron comisiones permanentes (artículos 114, 1 y 125) y una Comisión de Conciliación entre las dos cámaras que obraba en caso de desacuerdo en el procedimiento legislativo (artículo 115). Al *Soviet* supremo correspondía la competencia sobre la revisión constitucional, la admisión de nuevas repúblicas y las innovaciones en el ordenamiento federal preexistente, la aprobación de la planificación y del presupuesto, formación de órganos federales (artículo 108, 3). Al mismo órgano correspondía la competencia legislativa, con iniciativa de cada una de las cámaras, de sus comisiones y diputados, del presidente del mismo *Soviet*, del Consejo de Ministros, de las Repúblicas federadas, de la Corte Suprema, de la *Procuratura* y de las organizaciones sociales (artículo 113). Para aprobar los proyectos de ley era suficiente el voto de la mayoría de los miembros de ambas cámaras (artículo 114, 2): la disciplina analítica del procedimiento legislativo se encontraba en el reglamento de 1979, anteriormente mencionado.

El *Soviet* supremo elegía en sesión conjunta a su *Presidium*, “órgano permanente” que ejerce el poder estatal “durante el intervalo de las sesiones del *Soviet* supremo” (artículo 119). Este órgano —formado por un presidente, un primer vicepresidente, quince vicepresidentes, que representan a las Repúblicas federadas, un secretario y por veintiún diputados (artículo 120)—, jurídicamente fiduciario de la asamblea y responsable ante ésta, fue en realidad un verdadero sustituto permanente del *Soviet* supremo, que se reunía dos veces al año en sesiones de duración muy breve. Además de las competencias del *Soviet* supremo, que ejerce en sustitución suya, entre ellas la modificación de la legislación federal y la revocación y nombramiento de los ministros (artículo 122), eran de competencia del *Presidium*: las atribuciones en materia internacional y de defensa; la convocatoria a las elecciones generales y la convocación de las cámaras; la coordinación de las comisiones del *Soviet* supremo; el

control de la observancia de la Constitución y de la correspondencia entre las Constituciones de las Repúblicas federadas y de la Unión; la interpretación de las leyes de la Unión; la anulación de los actos ilegítimos del gobierno federal y de los gobiernos de las Repúblicas; el poder de gracia (artículo 121).

El Consejo de Ministros es el gobierno de la Unión, “órgano superior ejecutivo y administrativo del poder estatal” (artículo 128). Este órgano fiduciario del *Soviet* supremo, por él nombrado en sesión conjunta, ante el cual respondía (artículos 129 y 130), y subordinado a las directrices del partido (artículos 2, 1 y 32, 1 de la ley del 5 de julio de 1978 sobre el Consejo de Ministros), estaba formado por el presidente, los primeros vicepresidentes, los vicepresidentes y por los ministros. Forman parte de él, según derecho, los presidentes del Consejo de las Repúblicas federadas (artículo 129). Como “órgano permanente del Consejo” operaba un *Presidium* restringido (artículo 132). Las competencias del Consejo de Ministros comprendían, sobre todo, la dirección y actuación de la política económica, tecnológica, militar y exterior (artículo 131). Además, correspondía al Consejo ejecutar con decretos las leyes federales (artículo 133), ejercer el control y anular los actos del gobierno de las Repúblicas federadas (artículo 134). Según lo dispuesto por el artículo 136 de la Constitución, una ley federal de actuación (5 de julio de 1978) regulaba el número y la organización de los ministerios federales y federales-republicanos, así como otras estructuras administrativas centrales.

La Constitución procedía, luego (parte VI, capítulos XVII, XVIII y XIX), a regular las “bases de la estructura de los órganos del poder y de la administración estatal en las Repúblicas federadas”, en cuyo ámbito se establecían, también, los criterios organizativos de las Repúblicas autónomas, las regiones autónomas y las circunscripciones autónomas.

En fin (parte VII), se regulaba la administración de justicia, que comprendía las disposiciones sobre los tribunales, el arbitraje y los órganos de la *Procuratura*.

Sobre la administración de justicia, la Constitución indicaba algunos principios fundamentales. Es necesario recurrir a la legislación federal que contenía las “bases” del ordenamiento judicial de la Unión y de las Repúblicas federadas (ley del 25 de diciembre de 1958), así como del procedimiento civil (ley del 25 de diciembre de 1958) y penal (ley del 8 de diciembre de 1961) para tener un conocimiento más preciso del siste-

ma judicial. Los tribunales estaban estructurados conforme a cuatro niveles: tribunales populares, regionales, republicanos y federales. A nivel federal existían, en particular, la Corte Suprema y los tribunales militares. Los jueces eran elegidos, pero mientras los jueces populares se elegían por los electores del distrito urbano al cual pertenecían, los demás se elegían por los correspondientes *Soviet*. Con criterios semejantes se elegía a los “asesores”, especie de jueces no togados que apoyaban a los jueces tanto en la fase de instrucción como en el juicio. Jueces y asesores respondían ante los electores (artículo 152). Los jueces y los asesores populares son independientes y están sujetos solamente a la ley (artículo 155). Tal principio, que recuerda el garantista de inspiración liberal, era interpretado en el sentido de que el juez cumplía su actividad desvinculado de los órganos del poder estatal, pero no lo sustraía a condicionamientos políticos. Por el contrario, es claro que el juez debía concurrir a la consecución de resultados que perfeccionen los objetivos políticos del ordenamiento: se considera la función del juez como educativa, en cuanto tiende a consolidar y precisar los principios establecidos por los órganos activos del poder estatal.

Particularmente importante es la función de la Corte Suprema de la Unión, elegida por el *Soviet* supremo, formada, entre otros, por los presidentes de las cortes supremas de las Repúblicas (artículo 153, 2). La Corte se dividía en secciones (civil, penal, militar), que unidas formaban el *Plenum* con la participación del procurador general. El *Plenum* ejercía diversas funciones: resolución de controversias (conflictos) entre jueces pertenecientes a diversas Repúblicas federadas y juicio de apelación sobre el fallo de primer grado de una sección. La Corte, además, tenía competencia general como órgano de vigilancia sobre la actividad judicial de los tribunales de la Unión y de las Repúblicas federadas (artículo 153, 1).

Para concluir, hay que aclarar que el sistema de recurso en apelación se basaba en dos medios: el definido como “casación” y el de “revisión”. El primero era una apelación por motivos de legitimidad y oportunidad, propuesto dentro de diez días por las partes o por un componente de la *Procuratura* al juez de grado superior. Éste, también, por fuera de los motivos propuestos, reexaminaba la sentencia que podía anular, con o sin reenvío, o reformar directamente. El segundo podía hacerse contra sentencias no impugnables con el primer medio, mediante recurso del

procurador o del juez, mientras que el particular podía estimularlo indirectamente instando a los mismos.

La Constitución recuerda el papel del arbitraje del Estado para *resolver las controversias* entre “empresas, entes y organizaciones” (artículo 163). Este tipo de arbitraje —distinto de otros numerosos sistemas de autocomposición extrajudicial que se confían en la URSS a cada uno de los ministerios— respondía a una función particularmente importante y difusa, y se desarrollaba mediante una compleja organización republicana y federal, disciplinada por normas reglamentarias adoptadas en 1974. Cada órgano arbitral dependía horizontalmente del Consejo de Ministros (federal o republicano) que lo nombraba, y verticalmente del órgano arbitral superior. Se planteaban al examen del órgano “las cuestiones económicas” que afectan a la conclusión o ejecución de contratos entre empresas para activar los planes, sea mediante recurso o de oficio en caso de que se hayan violado la legalidad o la disciplina planificadora. La decisión arbitral de composición es impugnabile frente al árbitro de nivel superior a quien se le da el poder de reformar o casar con o sin reenvío. Además, el árbitro-jefe, a nivel federal, tiene competencia para supervisar a cualquier órgano arbitral subordinado, así como competencias propiamente administrativas, consultivas y normativas referidas a la disciplina de la economía (y, por ende, diferentes de las arbitrales en sentido técnico). La Constitución no disciplinaba, en cambio, los llamados “tribunales de camarada”, organismos electivos formados en el ámbito de las comunidades de trabajo con funciones prevalentes de “prevención de las violaciones jurídicas” y de “represión de la conducta antisocial”, cuyas decisiones pueden llevarse ante el “tribunal popular” para que las examine, es decir, al primer grado de la jurisdicción.

La *vigilancia* sobre la “exacta y uniforme aplicación de las leyes” era confiada a una organización unitaria y centralizada encabezada por el procurador general de la URSS. En realidad corresponden a la *Procuratura* múltiples funciones, si bien no son expresamente mencionadas por la Constitución: el ejercicio de servicios administrativos de investigación e instrucción, entre ellos los de policía; comprobación de la legitimidad y oportunidad de las sentencias de los jueces con posibilidad de movilizar procedimientos de casación y de revisión; la indicación al *Soviet* supremo de los pronunciamientos del *Plenum* de la Corte Suprema que se consideran no conformes a la ley; la vigilancia de la ejecución de las sentencias y de los establecimientos penitenciarios.

Estas notas ayudan a comprender sólo en parte la grandísima importancia que ha tenido la *Procuratura* en el ordenamiento de la URSS y el prestigio de que gozaba su vértice, que era el procurador general, elegido por el *Soviet* supremo, ante el cual responde, excepto en los largos intervalos en los que tomaba contacto con el *Presidium* (artículo 165). El procurador general nombraba directamente a los demás procuradores según las diversas subdivisiones territoriales de la Unión, así como de las militares (artículos 166 y 168). De este modo se formó una organización muy centralizada y estrictamente jerárquica que derogó el principio de la doble dependencia, ya que los procuradores, sujetos al procurador general, no estaban horizontalmente vinculados a los órganos del poder local.

Respecto a la vigilancia de la aplicación de la ley, que era considerada una función significativa de la *Procuratura*, ésta comprendía los actos y comportamientos de todos los sujetos individuales y colectivos, exceptuándose los consejos de los ministros federales y republicanos: ministerios, comités, empresas, cooperativas, órganos administrativos de todo género, funcionarios públicos, ciudadanos. La *Procuratura* intervenía de oficio a instancia de los ciudadanos o de organismos colectivos. Conforme a sus propias comprobaciones la *Procuratura* impugnaba el acto, ya directamente frente al órgano que lo había adoptado o ya frente al órgano supraordenado. La *Procuratura* podía, además, hacer una indicación con el objeto de provocar la eliminación de violaciones de la ley. En la práctica, mediante las impugnaciones e indicaciones se tendía a garantizar, por vía de control, la legalidad de la acción administrativa.

Un instrumento ulterior de control, que abarcaba aspectos administrativos y económicos, así como aspectos de tipo legal, lo ofrecía el llamado “control popular”, estructurado según el conocido principio de la doble subordinación, a nivel federal y local, en el cual figura al vértice el Comité de Control Popular de la URSS, formado por el *Soviet* supremo (artículo 126, 2). Actuaba bajo el directo control político del Comité Central del partido. Los órganos de control estaban investidos de poderes de investigación e instrucción que recuerdan a los de la *Procuratura*; podían suspender actos considerados ilegales; infligir sanciones administrativas a los funcionarios que hubieran perjudicado las organizaciones estatales, cooperativas y sociales, y sus decisiones estaban sujetas a recurso, en vía jerárquica, ante los órganos de control superior.

V. REVISIONES CONSTITUCIONALES DE 1988-1991.
LEY DE REVISIÓN DEL 1o. DE DICIEMBRE DE 1988

Entre finales de 1988 y de 1991 la Constitución de 1977 fue revisada varias veces, hasta ser abrogada en el momento en el cual se formó la nueva Comunidad de los Estados Independientes que puso fin a la forma de Estado socialista en los territorios de la Unión ya superada.

La ley de revisión de diciembre de 1988 aportó ante todo modificaciones significativas al texto de 1977.

Ésta se encontraba precedida de un articulado procedimiento que parte de la conclusión de los trabajos de la XIX Conferencia del PCUS (28 de junio al 1o. de julio de 1988), en el cual fueron aprobadas resoluciones que preveían la exigencia de proceder hacia una distinción más clara de las funciones del partido y del Estado, un fortalecimiento de la democracia socialista y garantías más amplias para el principio de legalidad. Las mencionadas resoluciones, además, estaban encuadradas en la dirección reformista sostenida por el secretario del PCUS, Gorbachov, basada sobre el principio de la *perestroika* (reestructuración, reforma) y del *glasnost* (transparencia, publicidad): uno aparentemente relacionado con los contenidos de modernización del sistema político soviético, el otro con las modalidades garantizadoras a través de las cuales el sistema hubiera debido obrar.

El 22 de octubre de 1988 fue difundido por la prensa el texto del proyecto de ley sobre las modificaciones e integraciones a la Constitución federal, junto con un proyecto de reforma de la ley electoral. Sobre la base de tal publicación fueron transmitidas numerosas observaciones y propuestas de enmienda, cuyo análisis fue llevado a cabo por las “comisiones para las propuestas de ley” de las dos cámaras del *Soviet* supremo (y no por una “comisión constitucional” apropiada como aconteció con las revisiones precedentes). Sobre el proyecto también presentaban propuestas los diputados del *Soviet* supremo de la URSS y de las Repúblicas federadas. El 26 de noviembre el *Presidium* del *Soviet* supremo aprobó el texto del proyecto con enmiendas y el 28 de noviembre siguiente el Comité Central del PCUS confrontó la correspondencia del texto con los objetivos de la XIX Conferencia del partido. El 29 de noviembre el secretario general transmitió el texto mediante un informe al *Soviet* supre-

mo para el debate parlamentario que comportaba ulteriores ajustes hasta la aprobación definitiva el 1o. de diciembre de 1988.

El nuevo alcance de la reforma constitucional surge de un indicación analítica de los contenidos de la ley de revisión.

1. *Sistema de los Soviet, sistema electoral, status de los diputados*

La ley de revisión contenía normas generales sobre los *Soviet* (federales, republicanos y locales: artículos 89-94), introduciendo los nuevos congresos de los diputados populares, a nivel federal y republicano, llamados a elegir a los *Soviet*. La duración de todos los *Soviet* era de un quinquenio (uniformada) (artículo 90); se fijó el principio general por el cual los sujetos elegidos para cargos políticos no podían cubrir los mismos cargos por más de dos mandatos (artículo 91, 4) y se generalizó el principio de la revocabilidad de los elegidos (artículo 91, 5).

Las elecciones de los diputados de los *Soviet* de cada orden (artículos 95-102) se desenvolvían en circunscripciones uninominales o plurinominales con sufragio universal, igual, directo y secreto. Sin embargo, para las elecciones de todos los Congresos —a nivel federal, pero también a nivel de las Repúblicas federadas y autónomas— se previó que un tercio de los miembros fuera elegido en el ámbito del partido comunista y de las varias organizaciones sociales, mediante asambleas adecuadas en las cuales se expresaba el voto (artículo 95). En tal caso el principio de igualdad del voto era violado, en cuanto a los votantes de las asambleas del partido y de las otras organizaciones sociales se les había garantizado la posibilidad de votar dos veces: la primera vez para concurrir a la elección de los escaños reservados y la otra para las elecciones de los titulares de los escaños en las circunscripciones territoriales (al igual que todos los titulares del derecho de voto).

Entre los diversos principios que caracterizaban el ordenamiento electoral se mencionan: el derecho de electorado activo al cumplir dieciocho años, así como también del pasivo, excepto para la elección a diputado federal para la cual se requería el cumplimiento de veintiún años (artículo 96); la incompatibilidad de la posición de diputado en más de dos *Soviet* y la incompatibilidad de la posición de miembro del Consejo de Ministros de la URSS, miembro de los consejos de ministros de las Repúblicas federadas y autónomas, miembro de los comités ejecutivos, de juez y de árbitro, respecto a la posición de diputado que hacía parte del *Soviet* que

procedía a los respectivos nombramientos electivos (artículo 96, 4); el principio del mandato imperativo a los diputados (artículo 102); la garantía de la prohibición de sometimiento a procedimientos penales y administrativos y de la prohibición de arresto sin previa autorización del *Soviet* supremo de la URSS o de su *Presidium*, sólo para los diputados de las asambleas federales (artículo 124, último párrafo). Otras disposiciones disciplinaban la presentación de candidaturas, que podían ser múltiples, pero que podían ser filtradas a través de adecuadas reuniones preelectorales con base en las cuales se decidía el número efectivo de las candidaturas que podían presentarse (artículo 100). Prácticamente, como también lo confirmaba la ley electoral del 1o. de diciembre de 1988, se previó la posibilidad de insertar sobre la tarjeta electoral un número plural de candidatos, pero también era suficiente una sola candidatura (como ocurrió en una cuarta parte de las circunscripciones con ocasión de las elecciones de marzo de 1989).

La preparación y el desarrollo de las elecciones estaban entrelazados al principio de garantía de forma “clara y transparente”, a la facultad de libre discusión de las candidaturas y a la actividad de propaganda electoral mediante los diversos medios de comunicación (artículo 101). Normas detalladas sobre el procedimiento fueron contenidas en la ley electoral del 1o. de diciembre de 1988, adoptada de acuerdo al reenvío dispuesto por el artículo 101, último párrafo, de la Constitución reformada. La ley disciplinaba la convocación de los comicios electorales, la propuesta de las “candidaturas como candidato”, el “registro” de los candidatos escogidos (es decir el depósito de las candidaturas para someter a votación) y la campaña electoral de estos últimos. Por lo tanto eran disciplinadas las modalidades de voto y en particular el mecanismo de las cancelaciones de los nombres de los candidatos rechazados (de manera similar a como fue previsto por las leyes electorales precedentes). Se consideraba elegido el candidato que había obtenido la mitad más uno de los votos de los participantes en las elecciones, con tal de que estos últimos fueran por lo menos la mitad de los que tenían derecho. Si no se llegara a obtener dicha mayoría en las circunscripciones en las que se hubiesen presentado más de dos candidatos, dentro de las dos semanas siguientes se procedía a una segunda votación entre los dos candidatos más votados, mientras en las circunscripciones en que se hubiesen presentado uno o dos candidatos se repetían las votaciones asignando el escaño (o puesto) al candidato que obtuviese la mayoría relativa.

2. Las modificaciones a la organización estatal

La ley de revisión modificaba la estructura organizativa y las competencias de los órganos del poder estatal. *Grosso modo*, las modificaciones más significativas se refieren a:

- a) El órgano supremo del poder estatal, en cuanto era instituido el Congreso de los Diputados del Pueblo de la URSS, formado mediante elección popular directa y, por un tercio, con designación de las organizaciones sociales, el cual a su vez con procedimiento de segundo grado elegía de entre los propios miembros al *Soviet* supremo de la URSS con base bicameral.
- b) El órgano de presidencia de los órganos asamblearios, que era el nuevo presidente del *Soviet* supremo, monocrático, con reducción del papel constitucional del *Presidium*, órgano de dirección colegiado.
- c) La organización conjunta de los órganos asamblearios, previéndose un Parlamento articulado con tres asambleas (Congreso y *Soviet* supremo bicameral), con comisiones permanentes y provisionales monocamerales y con comités bicamerales.
- d) El sistema de las fuentes normativas, articuladas sobre: la Constitución y las leyes de revisión reservadas al Congreso (artículos 108, 3, 1 y 174), las leyes del Congreso (artículo 108, último párrafo), las leyes del *Soviet* supremo (artículos 113, 1 núms. 6, 7, 9 y 113, 2), decretos de cada una de las cámaras y del *Soviet* supremo (artículo 115, 4 y 5), edictos y decretos del *Presidium* (artículo 119, 2), ordenanzas del presidente del *Soviet* supremo (artículo 121, 2), decretos y ordenanzas del Consejo de Ministros (artículo 133).
- e) El procedimiento de formación de la ley, regulando la iniciativa legislativa, la función preparatoria de las comisiones, las mayorías requeridas para la aprobación, la exigencia de aprobación del texto acordado por parte de las dos asambleas del *Soviet* supremo, la comisión paritaria bicameral de conciliación.
- f) Los controles de constitucionalidad remitidos a numerosos órganos constitucionales, entre los cuales el nuevo Comité de Vigilancia Constitucional de la URSS.

3. *Los órganos assemblearios. El Congreso, el Soviet supremo y sus comisiones*

La organización del órgano parlamentario estaba articulada en tres asambleas: el Congreso y el *Soviet* supremo bicameral.

El Congreso de los Diputados del Pueblo era definido “máximo órgano del poder estatal”. Éste tenía competencia exclusiva en importantes materias:

- a) En materia de reglamentación: adopción y revisión de la Constitución; convocación de referéndum; adopción de leyes y decretos; abrogación de la legislación adoptada por el *Soviet* supremo; decisión en materia de fronteras de la URSS y de las Repúblicas federadas.
- b) En materia de dirección: determinación de las líneas de política interior y exterior; aprobación de planes económicos.
- c) En materia de formación de órganos: elección del *Soviet* supremo y del presidente del *Soviet* supremo; confirmación del nombramiento del presidente del Consejo de Ministros, del presidente del Comité de Control Popular, del presidente del Tribunal Supremo, del procurador general, del primer árbitro de Estado; elección del Comité de Control Constitucional (artículo 108).

Sin embargo, frente a la extensión de competencias se establecieron también algunos límites significativos. El Congreso se reunía de manera ordinaria una vez al año, mientras las sesiones extraordinarias podían ser promovidas por diversos órganos constitucionales y por un porcentaje muy elevado de sus componentes (una quinta parte de los diputados, sobre un total que llegaba a 2,250). El Congreso era convocado por el *Soviet* supremo y presidido por el presidente del *Soviet* supremo (artículo 110). Su estructura organizativa se basaba sobre aquella, más articulada y definida, del *Soviet* supremo, órgano destinado a actuar con continuidad (órgano definido “permanente” por el artículo 111 sucesivo). Y, en efecto, las comisiones del *Soviet* supremo también hacían las veces de órganos de soporte del Congreso, cuando se reunía, y podían ser formadas por diputados populares no elegidos al *Soviet* supremo (véase expresamente en este sentido el artículo 122, 1).

El Congreso estaba formado por 2,250 diputados populares, renovables anualmente en una quinta parte, articulado en tres agrupaciones: una primera agrupación estaba formada por 750 miembros, expresión de las circunscripciones territoriales pertenecientes a la entera Unión (correspondiente al precedente *Soviet* de la Unión); una segunda agrupación estaba formada por 750 miembros elegidos en circunscripciones fundadas sobre una división territorial en función de la composición nacional (de modo que cada República federada habría tenido 32 escaños, cada República autónoma 11 escaños, cada región autónoma 5 escaños, cada circunscripción autónoma 1 escaño, correspondiente al precedente *Soviet* de las Nacionalidades); una tercera agrupación formada por 750 miembros elegidos por las organizaciones sociales (entre las cuales el Partido Comunista) (artículo 109).

Correspondía al Reglamento del Congreso y a otras leyes eventuales (*cfr.* artículo 127) definir de manera más orgánica los “procedimientos operativos” del órgano y por ende las modalidades de activación de sus funciones.

El órgano asambleario permanente era el *Soviet* supremo bicameral. Entre sus competencias se recuerdan las siguientes:

- a) En materia de reglamentación: compatiblemente con la legislación del Congreso establecía los principios generales del ordenamiento y de la actividad de los órganos a nivel estatal, republicano y local; adoptaba leyes federales en una amplia serie de sectores (economía y propiedad, actividades sociales y culturales, finanzas y presupuesto, tributos, retribución del trabajo y tarifas, ambiente y recursos naturales, derechos, libertades y deberes de los ciudadanos); emanaba actos de amnistía; ratificaba y revocaba los tratados; anulaba los decretos del *Presidium*, las ordenanzas del presidente del *Soviet* supremo, los decretos y las ordenanzas del Consejo de Ministros de las Repúblicas federadas cuando no fueran conformes a la Constitución y a las leyes de la URSS; tenía un poder general de interpretación de las leyes.
- b) En materia de dirección, además de las orientaciones asociadas al uso de las competencias legislativas, se mencionan: competencias de predisposición de las direcciones de planificación a largo plazo para el Congreso; aprobación de planos y del presupuesto estatal;

control sobre la actuación de los planos y del presupuesto; control sobre la concesión de préstamos estatales; orientaciones en materia de defensa y seguridad; declaración del estado de movilización y del estado de guerra; empleo de las fuerzas armadas.

- c) En materia de formación de órganos: elección del presidente del Consejo y del Consejo de Ministros, del Consejo de Defensa, del comando supremo de las fuerzas armadas, del Comité de Control Popular, del tribunal supremo, del procurador general y del Colegio de la Fiscalía, del árbitro en jefe estatal, del Colegio del Arbitraje (artículo 113).

El *Soviet* supremo estaba articulado de manera bicameral. En algunas hipótesis se previeron reuniones conjuntas de las dos asambleas, pudiendo obrar, por lo general, en forma separada. El *Soviet* supremo se reunía en dos sesiones ordinarias anuales —primavera y otoño—, con una duración de tres a cuatro meses cada una (artículo 112, 1). Las sesiones extraordinarias se podían convocar por parte del *Presidium* a iniciativa propia o a solicitud del presidente del *Soviet* supremo o de una República federada o de al menos una tercera parte de los miembros de una de las dos cámaras del *Soviet* supremo (artículo 112, 2). Durante los intervalos de las sesiones operaban las comisiones permanentes de las asambleas y los comités paritarios bicamerales (artículo 112, 3). Se contempló expresamente la *prorrogatio* del *Soviet* supremo hasta la constitución de las nuevas asambleas luego de las elecciones (artículo 112, 4). La ley de reforma regulaba las articulaciones internas de las asambleas, estableciendo que las dos cámaras constituían comisiones permanentes dotadas de atribuciones preparatorias en el ámbito de procedimientos legislativos y de vigilancia sobre la actividad de los órganos estatales (artículo 122, 1). Para llevar a cabo las mismas funciones podían instituirse comités paritarios entre las dos cámaras (artículo 122, 2). Además, el *Soviet* supremo y ambas cámaras tenían facultades de instituir comisiones *ad hoc* con atribuciones de investigación, de vigilancia o con cualquier otra finalidad (artículo 122, 31).

El esquema de las relaciones entre el Congreso y el *Soviet* supremo de la URSS se extendía a los órganos respectivos de las Repúblicas federadas (artículos 137 y 138).

4. El procedimiento legislativo

Con respecto al procedimiento de formación de la ley, establecido cuanto se ha dicho sobre la competencia legislativa del Congreso y del *Soviet* supremo, la iniciativa en presencia de ambos órganos correspondía a los diputados, a las dos cámaras del *Soviet* supremo y a sus comisiones permanentes y comités, al *Presidium*, al presidente, al Comité de Vigilancia Constitucional, al Consejo de Ministros, a las Repúblicas federadas, al Comité de Control Popular, al tribunal supremo, a la Fiscalía General, al primer árbitro del Estado y a las organizaciones sociales (entre las cuales el Partido Comunista, aunque no se mencione de manera expresa) a través de sus organismos a nivel federal (artículo 114).

Por cuanto se refiere a las funciones del *Soviet* supremo, se preveía la misma competencia para ambas cámaras (artículo 116, 1). Sin embargo, el *Soviet* de la Unión era investido, de manera prioritaria, de los asuntos que se referían al ordenamiento general, a los derechos, libertades y deberes, al desarrollo social y económico, a la política exterior, de defensa y de seguridad. Al *Soviet* de las Nacionalidades se le deferían de forma prioritaria las cuestiones concernientes al ordenamiento multinacional (artículo 116, 2 y 3).

Las propuestas presentadas al *Soviet* supremo eran discutidas posteriormente por las dos asambleas en forma separada o también conjuntamente (artículo 115, 1). Se requería la aprobación por la mayoría de los componentes de la asamblea (artículo 115, 2). Cuando se seguía el procedimiento de la deliberación por separado de las dos asambleas el proyecto pasaba a la deliberación del *Soviet* supremo luego de la aprobación por ambas cámaras (artículo 116, último párrafo). La ley de revisión preveía la posibilidad de someter previamente a debate popular el texto de un proyecto de ley, a iniciativa del *Soviet* supremo o de una República federada (artículo 115, último párrafo). Por el contrario, no se previó más, de manera expresa, la posibilidad de sometimiento de la aprobación trámite referéndum del *Soviet* supremo hacia el cuerpo electoral, según lo dispuesto por el precedente artículo 108 de la Constitución de 1977.

La ley de revisión también preveía el modo a través del cual resolver los conflictos entre las dos cámaras cuando se tratase de la aprobación de un proyecto. En tal caso la controversia era transmitida a una Comisión de Conciliación paritaria que aprobaba una fórmula de solución del con-

flicto transmitiendo luego el texto a las cámaras, que lo examinaban y aprobaban en sesión conjunta.

En caso de que no fuese posible la solución del desacuerdo, entonces la controversia se remitía al Congreso (artículo 117).

Al final del procedimiento la ley era firmada por el presidente del *Soviet* supremo (artículo 121, 1) y publicada en las diversas lenguas nacionales bajo la coordinación del *Presidium* (artículo 119, 15).

El procedimiento legislativo era regulado con respecto a la actividad del *Soviet* supremo. No existían disposiciones concernientes al procedimiento legislativo ante el Congreso, que debía ser objeto del reglamento interno (*cfr.* artículo 127). Hacían parte de la excepción las mencionadas disposiciones en materia de iniciativa legislativa (*cfr.* artículo 114), en materia de función preparatoria de las comisiones permanentes (artículo 123, 1), en materia de mayoría especial de los dos tercios de los componentes prevista para la aprobación de la ley de revisión (artículo 174).

5. La inspección política

Además de la competencia legislativa, la ley de revisión regulaba la competencia de inspección política del Congreso y del *Soviet* supremo.

Aparte de la competencia general de las dos cámaras de “examen” de los asuntos de competencia del *Soviet* supremo (artículo 116, 1), estaba prevista la competencia cognoscitiva de las comisiones permanentes (artículo 122, 1), la posibilidad de nombrar comisiones de investigación (artículo 122, 3), y el parecer de las comisiones permanentes sobre los nombramientos de los cargos más importantes del Estado (artículo 123, 2). Además se preveía expresamente la facultad para las comisiones de solicitar informaciones y documentaciones y la obligación para los organismos estatales y sociales de cumplir estos requerimientos (artículo 123, 3 y 4).

Fue regulado el derecho de los diputados (en ocasión de las sesiones del Congreso y del *Soviet* supremo) a presentar preguntas o interrogaciones al presidente del *Soviet* supremo, al Consejo de Ministros y a los dirigentes de los órganos formados por el Congreso y por el *Soviet* supremo, y se estableció la obligación de respuesta oral o escrita dentro de los tres días siguientes (artículo 124, 1).

Para comprender mejor la gran eficacia de la inspección política reconocida a las asambleas debe subrayarse cómo la ley de reforma acentuó

el relieve del nexo fiduciario entre las mismas y los órganos elegidos por éstas. Así, el Consejo de Ministros era responsable frente al Congreso y al *Soviet* supremo y presentaba a este último un programa relativo a su periodo de mandato e informes anuales (artículo 130). El presidente del *Soviet* supremo era responsable frente al Congreso y al *Soviet* supremo (artículo 120, 3). El principio de responsabilidad política del gobierno frente a los órganos asamblearios se hacía valer efectivamente durante los primeros meses de actuación de la nueva Constitución: en junio de 1989 las comisiones del *Soviet* supremo se negaron a confirmar las designaciones en el nombramiento de algunos ministros, en cuanto eran considerados como no idóneos, y en diciembre de 1989 el Congreso rechazó una moción (la primera) presentada con el fin de votar la desconfianza al gobierno que había declarado su intención de dimisión en caso de aprobación.

6. *El Presidium del Soviet supremo*

El *Presidium* no constituía más el “órgano permanente del *Soviet* supremo” encargado de ejercer la actividad como máximo órgano del poder estatal durante los largos periodos comprendidos entre las sesiones del *Soviet* supremo (viejo texto del artículo 119 de la Constitución de 1977). El *Presidium* perdió aquella posición central en el equilibrio de los órganos del poder estatal que se manifestaba a través de numerosos actos que concernían al ámbito legislativo, ejecutivo y jurisdiccional y que habían inducido a calificarlo como “jefe del Estado colegiado”, o a considerar a su presidente como aquel que cumplía las funciones de jefe del Estado.

Sin embargo, si bien habiendo cambiado los criterios de composición y funciones y, en particular, no siendo más el órgano de dirección y decisión llamado a conducir el aparato estatal durante los largos intervalos entre las sesiones parlamentarias, éste mantenía siempre una función significativa. Éste era definido como el órgano que proveía a la organización del trabajo del Congreso y del *Soviet* supremo (artículo 118, 1). Estaba formado por el presidente del *Soviet* supremo de la URSS, quien lo presidía, por el primer vicepresidente del mismo *Soviet*, por los quince vicepresidentes del *Soviet* supremo que presidían los *Soviet* supremos de las Repúblicas federadas, por los presidentes de las dos cámaras del

Soviet supremo, por el Comité Popular de Control, por las comisiones permanentes y por los comités del *Soviet* supremo de la URSS (artículo 118, 2).

Con respecto a la actividad organizativa, entre otras, el *Presidium* convocaba la sesión del *Soviet* supremo, organizaba las sesiones del Congreso y del *Soviet* supremo, coordinaba los trabajos de las comisiones permanentes y de los comités del *Soviet* supremo, organizaba la preparación de las consultas referendarias y de las discusiones populares sobre proyectos de ley, asistía y proporcionaba documentaciones a los diputados y se ocupaba de la publicación de los actos normativos de los diversos órganos constitucionales.

El *Presidium* también tenía atribuciones de dirección en materia de política exterior y de defensa: nombraba y revocaba a los representantes diplomáticos en el exterior y aceptaba las credenciales de los diplomáticos extranjeros; era competente en materia de movilización general o parcial y en materia de declaración del estado de guerra. El *Presidium* era además titular de la competencia de adopción de edictos y decretos y tenía la tarea de vigilar la aplicación de la Constitución y garantizar la conformidad de las Constituciones y de la legislación de las Repúblicas federadas a la Constitución y a las leyes de la URSS (artículo 119). Esta competencia, que en parte aparentemente duplicaba aquella del nuevo Comité de Vigilancia Constitucional, se revelaba significativa como lo demuestra la intervención realizada para invalidar las deliberaciones del *Soviet* supremo de la República de Estonia (16 de noviembre de 1988), que había introducido en su Constitución la garantía de la propiedad privada y había votado una “declaración de soberanía”.

7. El presidente del *Soviet* supremo

Los nuevos textos de los artículos 120 y 121 (que son modificados radicalmente por la ley de revisión sucesiva del 12 de marzo de 1990) regulaban el órgano presidente del *Soviet* supremo, definido como la “autoridad más alta del Estado soviético” que “representa a la URSS al interior del país y en las relaciones internacionales” (artículo 120, 1).

El presidente era elegido por el Congreso en escrutinio secreto para un periodo de cinco años y con mandato renovable por una sola vez. Era responsable frente al Congreso y frente al *Soviet* supremo y podía ser revocado mediante voto secreto por parte del Congreso (artículo 120, 2 y 3).

Podía ser sustituido en caso de ausencia o impedimento o mediante delegación explícita del primer vicepresidente y de los vicepresidentes (artículo 121, último párrafo).

El presidente tenía importantes atribuciones de iniciativa y de dirección con respecto a los demás órganos constitucionales.

En particular: supervisaba la formación del orden del día del Congreso y del *Soviet* supremo; transmitía informes al Congreso y al *Soviet* supremo sobre la situación del país y sobre los asuntos más importantes en materia de política exterior e interna y de política de la seguridad y de la defensa; conducía las negociaciones internacionales y firmaba los acuerdos respectivos; dirigía el Consejo de Defensa; proponía las candidaturas al Congreso y al *Soviet* supremo para la formación de los diversos órganos constitucionalmente previstos (Comité de Vigilancia Constitucional; presidencias del Consejo de Ministros, del Comité de Control Popular, del tribunal supremo; procurador general; primer árbitro del Estado) (artículo 121, 1).

El presidente tenía un poder propio de ordenanza (artículo 121, 2) y participaba en el procedimiento de formación de los actos normativos firmando las leyes y los demás actos del Congreso, del *Soviet* supremo y del *Presidium* (artículo 121, 1, 1).

El cuadro de las atribuciones del presidente debe completarse mencionando que este mismo presidía contextualmente el Congreso, el *Soviet* supremo y el *Presidium* y era titular de la iniciativa legislativa. Pero el dato tal vez más significativo se presenta en la circunstancia por la cual de manera convencional era elegido presidente del *Soviet* supremo el sujeto que ocupaba las funciones de secretario general del partido comunista. Esta unión personal de las funciones de vértice del partido único y de los órganos asamblearios (Congreso y *Soviet* supremo) derivaba de la exigencia de insertar el vértice del partido dentro de los órganos estatales, que según el artículo 6 de la Constitución fue concebido como el centro de dirección del sistema político-constitucional soviético. De este modo, por una parte, se perfeccionaba la estructura estatal según la nueva tendencia de fortalecimiento de los órganos asamblearios, por otra parte, no se disminuía pero de hecho se intentaba reforzar el papel guía del partido.

Hay que subrayar que, no obstante la ambigüedad de la solución formal, que buscaba valorizar el papel de las asambleas, preveía un presidente del *Soviet* supremo (y no de un presidente de la URSS); parecía innegable la tendencia “presidencial” que surgía del delineamiento de las

funciones del órgano. Éste, formalmente, no era un “jefe del Estado”, aunque era un órgano monocrático. Pero al definirlo como representante de la URSS en el extranjero y al interior del ordenamiento concurría a volver apropiado un acercamiento a la tendencia, presente en otros ordenamientos socialistas, de la superación del concepto de dirección colegiada del Estado en favor de un guía monocrático.

8. *El Comité de Vigilancia Constitucional*

La ley de revisión introducía en el texto constitucional un órgano encargado del control de constitucionalidad. Se trata del Comité de Vigilancia Constitucional de la URSS, formado por “expertos en el campo de la política y del derecho”, integrado por veintiún componentes —incluidos los representantes de las quince Repúblicas federadas— más un presidente y un vicepresidente (artículo 125, 1).

Fue prevista la independencia de los miembros del Comité, que estaban “sujetos solamente a la Constitución de la URSS” (artículo 125, 3), como también la incompatibilidad entre posición de miembro del Comité y componente de los órganos estatales cuyos actos fueran sujetos a su examen (artículo 125, 2).

Al Comité competía: expresar su parecer sobre la conformidad con la Constitución de los proyectos de ley sometidos a examen ante el Congreso, sea a iniciativa propia que a solicitud del Congreso; expresar pareceres sobre la conformidad con la Constitución y con las leyes del Congreso de los actos y de los proyectos de actos del *Soviet* supremo, sea a iniciativa propia que a petición del Congreso o de los órganos supremos de las Repúblicas federadas; proporcionar pareceres en cuanto a la conformidad con la Constitución y con la legislación de la URSS de los actos normativos de los demás órganos estatales y de las organizaciones sociales, a iniciativa propia o mediante encargo del Congreso, previas propuestas de los diversos órganos del poder estatal (artículo 125, 41). En caso de que el Comité reconociera una incompatibilidad del acto examinado o de una parte de éste con respecto a la Constitución o a las leyes de la URSS, invitaba formalmente al órgano que lo había adoptado a eliminar la violación de la Constitución o de la ley.

La invitación comportaba la suspensión del acto (artículo 125, 5). El Comité tenía también el poder de proponer la modificación de actos adoptados por órganos subordinados al Congreso, al *Soviet* supremo o al

Consejo de Ministros, en caso de que dichos actos estuvieran en contraste con la Constitución o con la legislación de la URSS (artículo 125, 6). Las modalidades organizativas y de procedimiento estaban reservadas a una ley de actuación (artículo 125, 7).

Las funciones asignadas al nuevo órgano requieren de algunas precisiones.

En primer lugar debe observarse que las constataciones de constitucionalidad de proyectos de actos o de actos confiados a un órgano que se afirmaba “independiente”, formaban parte de la tendencia orientada a fortalecer el respeto de la legalidad y a asegurar una mayor sistematicidad y claridad en el sistema de las fuentes de producción normativa, a consolidar la afirmación del “Estado de derecho” en la URSS.

En segundo lugar, sin embargo, estos principios se asociaron al mantenimiento de la función preferencial de las asambleas representativas, verdadera base del poder estatal socialista, ahora centrado en el Congreso, órgano superior.

Por este motivo, en sentido propio el Comité era un órgano de “vigilancia” y no de “control”, estando en el derecho público de la URSS la noción de control unida a la posibilidad jurídica de anulación de los actos controlados. Por lo tanto, el Comité no eliminaba los proyectos o los actos, sino que de manera más limitada expresaba pareceres y transmitía invitaciones a adecuar los proyectos de deliberación y las deliberaciones a la Constitución. Las asambleas tenían la última palabra en materia de adopción de los actos de adecuación por lo cual el papel del Comité era posible de individuar en este sentido bajo el aspecto de una intervención “colaborativa” con respecto a los órganos asamblearios, como sucedía en los demás ordenamientos socialistas en los cuales se habían introducido órganos encargados de asegurar el respeto de la Constitución, si bien según modalidades jurisdiccionales. Además, la preocupación por respetar al órgano de la soberanía —el Congreso— había inducido al legislador de revisión a limitar el examen de los actos del Congreso únicamente a los proyectos, excluyendo las intervenciones de reexamen para las leyes. Por el contrario, sucedía de modo diverso en cuanto a la actividad del *Soviet* supremo, subordinado al Congreso.

En tercer lugar hay que señalar que la actividad de vigilancia del Comité se acumulaba de manera no racional con las intervenciones de control dirigidas a salvaguardar el respeto de la Constitución y de las leyes de la URSS atribuido a otros órganos constitucionales. Del conjunto de

la normativa sobre la vigilancia del Comité se desprenden en efecto varias competencias de control:

- a) El *Presidium* se ocupaba del control de conformidad de las Constituciones y leyes de las Repúblicas federadas respecto a la Constitución y legislación de la URSS (artículo 119, núm. 5).
- b) El *Soviet* supremo se ocupaba del control de los decretos y ordenanzas de los consejos de ministros de las Repúblicas federadas, siempre con referencia a la compatibilidad respecto a la Constitución y a las leyes de la URSS (artículo 113, núm. 19).
- c) El Congreso controlaba los actos del *Soviet* supremo de la URSS (artículo 108, núm. 12).
- d) El *Soviet* supremo controlaba los edictos del *Presidium*, las ordenanzas del presidente del *Soviet* supremo y los decretos y ordenanzas del Consejo de Ministros de la URSS (artículo 113, núm. 18).
- e) El Consejo de Ministros de la URSS refrendaba los actos de los ministerios y de los demás órganos que le estaban subordinados (artículo 134).

Como ya se señaló, el poder de control comportaba la facultad de anulación de los actos contrarios a la Constitución y a la legislación.

9. Consejo de Ministros

La ley de revisión retocaba sólo marginalmente las disposiciones referentes al Consejo de Ministros de la URSS (artículos 130, 131 y 133).

En particular, reforzándose el papel de las asambleas, se previó que el Consejo de Ministros pudiera presentar informes periódicos al *Soviet* supremo y era responsable ante el Congreso y el *Soviet* supremo, y cuando se trataba del Consejo de nueva constitución debía presentar al *Soviet* supremo un programa sobre su actividad futura (artículo 130, 2). Además, las competencias de intervención del Consejo incumbían a la administración estatal y permanecían definidas de manera residual como en el pasado: éstas eran todas aquellas que interesaban al Estado federal y que no correspondían a otros órganos constitucionales (artículo 131). Sin embargo, siendo definidas de modo analítico las competencias del Congreso, del *Soviet* supremo, del *Presidium* y del presidente de este último, el

área de las competencias residuales, luego de la reforma, resultaría sensiblemente más limitada.

10. *Los órganos judiciales*

La ley de revisión modificaba en parte las disposiciones en materia de órganos judiciales.

Se corroboraba el principio de la elegibilidad de los jueces y de los asesores populares, equiparándose la duración del mandato de los primeros en diez años y de los segundos en cinco años, como también el de la responsabilidad del juez con respecto a la asamblea que lo había elegido, y el de la revocabilidad (artículo 152). Se atribuyó mayor énfasis a la independencia de los jueces (en el nuevo texto del artículo 155). No sólo se consagró su subordinación a la ley, sino que se añadió el principio explícito de la prohibición de injerencia externa en la actividad de los jueces y de los asesores con ocasión del ejercicio de sus funciones. También fue previsto que la ley debía regular el sistema de las inmunidades garantizadas a los jueces y a los asesores.

VI. LEYES SUCESIVAS, EN PARTICULAR

LA LEY DEL 14 DE MARZO DE 1990

La extensa disposición de revisión de la Constitución del 1o. de diciembre de 1988 fue integrada y parcialmente sustituida por leyes de revisión ulteriores (entre las cuales, dos leyes del 20 de diciembre de 1989 en materia de procedimientos electorales y funcionamiento de los *Soviet*; ley del 23 de diciembre de 1989 sobre el Comité de Vigilancia Constitucional; ley del 14 de marzo de 1990 sobre el presidente de la URSS; ley del 26 de diciembre de 1990 relativa a los diversos órganos constitucionales).

1. *Las modificaciones a la concepción del poder estatal*

En febrero de 1990 el Comité Central del partido adoptó un documento de revisión sobre el papel del partido único en vista de la aprobación del nuevo estatuto del PCUS y de la revisión ulterior de la Constitución con el fin de introducir una forma de República “presidencial”.

En lo que concierne al partido y su función, se planteaba la pérdida del monopolio político del Partido Comunista, con una consecuente modificación del artículo 6 de la Constitución; se admitían nuevos partidos siempre que fuesen compatibles con los principios del socialismo y con la Constitución; se reconocía un centralismo democrático moderado, admitiendo el debate interno, pero prohibiendo las fracciones. Desde el punto de vista organizativo, el partido habría tenido un presidente elegido por el Congreso y se pretendía instituir dentro del Comité Central un *Presidium* del cual hubieran formado parte los presidentes de los partidos republicanos que aún no fueran independientes del PCUS.

A nivel de organización constitucional del Estado se planteaba el nuevo cargo de presidente de la República, responsable frente a la asamblea parlamentaria, del cual no se especificaba el modo de elección pero que debería dotarse de poderes consistentes. Así, se planteaba el desdoblamiento entre el papel de presidente del partido y papel del presidente de la República. Además, el documento hacía concesiones a la soberanía de las Repúblicas federadas pero garantizaba la integridad del país y comportaba el reconocimiento de la compatibilidad de la propiedad individual con los principios del socialismo.

El 12 de febrero de 1990 el *Soviet* supremo convocó el Congreso para proceder a la revisión constitucional (anticipando así la reunión sucesiva del XXVIII Congreso del PCUS), votada el 12 de marzo sucesivo.

La ley del 14 de marzo de 1990 comportaba importantes modificaciones a la concepción misma del Estado socialista, incidiendo sobre el papel del Partido Comunista y sobre las relaciones entre los órganos del poder estatal.

Fue modificado el artículo 6, eliminando el monopolio del PCUS e introduciendo así el multipartidismo, estableciéndose que el Partido Comunista y los demás partidos y asociaciones participaban en la elaboración de la política del Estado soviético; mientras el nuevo artículo 7 sujetaba a los partidos y a las asociaciones al respeto de la Constitución y de la ley y prohibía las actividades políticas “que tuvieran como objetivo un cambio a través de la fuerza del régimen constitucional soviético y de la integridad del Estado socialista, que atenten contra su seguridad, que susciten discordia a nivel social, nacional y religioso”, y el nuevo texto del artículo 51 eliminaba el nexo necesario entre la libertad de asociación y el desarrollo del socialismo.

De este modo, no tenía lugar, en el ordenamiento de la URSS, el principio organizativo esencial de la unicidad del Partido Comunista, íntimamente ligado al de la identificación necesaria entre el partido y el Estado.

2. *El presidente de la URSS*

Fue instituido el cargo de presidente de la República (capítulo 15, 1), destinado a concentrar en sí los poderes más importantes de garantía y de dirección, en el marco de una relación colaborativa con las asambleas.

Contextualmente se reducían los poderes del presidente del *Soviet* supremo, que, como ya se dijo, era un órgano monocrático que reunía en sí las premisas de un órgano calificable como jefe de Estado, además que como presidente de la asamblea (artículos 120 y ss.).

La elección del presidente tenía lugar mediante voto “universal, igual, popular, directo”, excepto para la primera aplicación de la nueva normativa, para la cual se había previsto la elección por cinco años por obra del mismo Congreso que se disponía a elegir a Gorbachov (con designación unánime del Comité Central del PCUS) alcanzando la mayoría prevista de los dos tercios. La destitución del presidente en caso de violación de la Constitución requería el voto de los dos tercios de los diputados.

En particular, correspondía al presidente: nombrar al presidente del Consejo de Ministros; adoptar sus propios decretos; convocar a referéndum; comandar las fuerzas armadas; decretar el estado de emergencia en toda la URSS, previo parecer favorable de la República afectada o, en caso contrario, el voto favorable de los dos tercios de los diputados del *Soviet* supremo; vetar las leyes deliberadas por el Congreso, superable tan sólo si el texto fuese deliberado nuevamente con mayoría de los dos tercios de los diputados; anular las leyes votadas por los Parlamentos republicanos cuando fueran contrarias a la Constitución y a las leyes de la URSS (artículo 127, 3). El presidente era asistido por dos órganos colegiados dotados de atribuciones consultivas: un Consejo Federal, compuesto por exponentes de las Repúblicas federadas, y un Consejo Presidencial, compuesto por ministros y por titulares de otros cargos públicos, como el presidente del *Soviet* supremo, el comandante de las fuerzas armadas y de los servicios de seguridad, así como por los sujetos llamados a discreción del presidente.

Del ordenamiento adoptado por el legislador de revisión parecía que el presidente surgiera como órgano particularmente significativo en el

marco global de la organización constitucional de la Unión. En efecto, se rompía la unidad tradicional del poder estatal resaltando un órgano preponderantemente dotado de funciones de dirección política que se acercaba al modelo del Ejecutivo presidencial, familiar a algunos ordenamientos de matriz liberal.

La reforma constitucional separaba el cargo de presidente del *Soviet* supremo (elegido por la asamblea) del cargo de presidente de la República (elegible, en perspectiva, con sufragio popular), e implicaba, entre otras cosas, una modificación ulterior de la relación entre partido y Estado y una reorganización de las relaciones entre los órganos vértice del Estado.

Se establecieron las premisas para una cesación de la unión personal entre vértice del Estado y vértice del partido (respectivamente: nuevo presidente de la República y secretario del partido, si bien por razones contingentes Gorbachov, con ocasión del XXVIII Congreso —julio de 1990—, decidió mantener ambos cargos).

En este Congreso, si bien habiendo fracasado la iniciativa encaminada a eliminar la figura del secretario del PCUS, que debía ser sustituido con un presidente, y con la contextual transformación del *Politburo* en un *Presidium*, se decidieron algunas reformas significativas: el secretario elegido por el Congreso sería asistido por un *Politburo* transformado en un órgano prevalentemente consultivo, y no decisorio como lo era antes, del cual eran excluidos los titulares de cargos estatales. Tal decisión, unida a la previsión de subordinación de los partidos republicanos a las respectivas Constituciones republicanas, reforzaba la separación entre partido y Estado y la subordinación del partido a la Constitución. Además, en el *Politburo* fueron inseridos los secretarios de los partidos republicanos, aceptándose así un cierto grado de autonomía de las secciones descentralizadas del PCUS.

Aparte de la función de control del presidente sobre el órgano gobierno, que debía gozar de la doble confianza por parte del presidente y del *Soviet* supremo, y la total disponibilidad de los ya mencionados órganos colegiados de consultoría —uno responsable de las relaciones con las Repúblicas y de la política de las nacionalidades, el otro responsable de la política interior e internacional y de la seguridad—, el presidente se había atribuido el poder de adoptar decretos o edictos propios (*Ukaz*: artículo 127, 7). Este poder, en la práctica, se revelaba extremadamente importante pudiendo utilizarse también para afrontar y resolver situaciones de

crisis, siendo competente el presidente para adoptar las “medidas necesarias” para afrontar las emergencias (artículo 123, 2). Las medidas presidenciales de ejecución de la Constitución y de las leyes (artículo 127, 7) podían someterse al control del Comité de Vigilancia Constitucional, que en efecto procedía en concreto a tal control con respecto a tal tipo de actos. En cambio, estos mismos no eran sometidos expresamente al control del Congreso ni al del *Soviet* supremo (este último órgano, tras la ley de reforma en examen, podía anular sólo los actos del gobierno).

Una ley de revisión sucesiva, del 26 de diciembre de 1990, fortaleció posteriormente la posición del presidente. En efecto, se acentuó su preeminencia como vértice del nuevo Ejecutivo. En lugar del Consejo de Ministros se encontraba un Gabinete de los Ministros dirigido por el primer ministro. Tanto el primer ministro como los ministros debían recibir siempre el asenso del *Soviet* supremo, que también era requerido para su remoción (artículo 113, 3), pero el Gabinete era definido como “órgano ejecutivo-administrativo de la URSS y sometido al presidente de la URSS” (artículo 128). El presidente era reconocido como jefe del Consejo de Seguridad (artículo 127, 3, punto 9, 1), que sustituía al Consejo Presidencial precedente, órgano consultivo formado con el acuerdo del *Soviet* supremo y del Consejo de la Federación. Se introdujo el vicepresidente de la URSS, el cual era elegido a propuesta del mismo candidato a la Presidencia junto con el presidente, con tareas de delegado del mismo y de sustituirlo si fuere el caso (artículo 127, 4).

El Consejo de la Federación fue transformado de órgano consultivo del presidente a órgano de elaboración de las orientaciones políticas con el fin de coordinar las relaciones entre la Unión y las Repúblicas, y sus decisiones, que debían aprobarse al menos con la mayoría de los dos tercios, se adoptaban bajo forma de decreto del presidente de la URSS, que de este modo acentuaba su función de coordinador de las decisiones políticas relativas a las relaciones con las diversas nacionalidades de la Unión (nuevo capítulo 15, 2).

3. *Modificaciones sobre la estructura federal y sobre las relaciones con las nacionalidades*

En contraposición al centralismo consolidado en la evolución constitucional precedente, se presentaba de manera cada vez más evidente la solicitud de autonomía de las comunidades territoriales incorporadas en

la Unión hasta el surgimiento de tendencias secesionistas con la consagración de la solicitud de soberanía de algunas Repúblicas.

El movimiento de las nacionalidades emergía con evidencia en la misma fase de la preparación de la ley de revisión de 1988: se modificaban así, en favor de las solicitudes de mayor autonomía, partes importantes del proyecto sometido a discusión.

Como ya se mencionó, por ejemplo, se requería la presencia de todas las Repúblicas federadas en el Comité de Vigilancia Constitucional y se alcanzaba el significativo objetivo de subordinar la introducción del estado de emergencia a la consulta previa de la República afectada.

Sucesivamente, con la reforma de marzo de 1990 se instituyó el Consejo Federal como órgano de consulta del presidente, con la participación de todas las Repúblicas.

Se revelaron particularmente activas las tres Repúblicas bálticas (Lituania, Estonia, Letonia) que votaron, durante el curso de 1988 y 1989, medidas dirigidas a interrumpir los vínculos de dependencia con el ordenamiento de la Unión, eliminando el papel del partido único. En una fase inmediatamente sucesiva, Lituania, Estonia y Letonia, con deliberaciones de sus respectivos Parlamentos, adoptaron *declaraciones de soberanía* (10 de marzo, 30 de marzo y 5 de mayo de 1990, respectivamente) mediante las cuales se restablecía la soberanía abolida por la anexión a la URSS en 1940, la cual fue declarada jurídicamente inválida, y consagraron la preeminencia de sus respectivas Constituciones y legislaciones con respecto a las de la URSS. Sin embargo, tales deliberaciones fueron anuladas mediante una disposición del presidente de la URSS.

Con el objeto de regular las tendencias centrífugas (descentralizadas), el *Soviet* supremo adoptó el 3 de abril de 1990 una ley sobre las modalidades de secesión de las Repúblicas federadas.

El acto legislativo preveía un procedimiento complicado que tendía a conciliar el derecho de secesión (artículo 72 de la Constitución) con sustanciales obstáculos procesales y provisionales que debían contener el fenómeno en acto. El procedimiento empezaba con una iniciativa del *Soviet* republicano o de una décima parte de los ciudadanos residentes de la URSS, para aprobarse, luego de una pausa de reflexión de algunos meses, mediante referéndum en el cual hubieren participado al menos dos tercios de los ciudadanos residentes de la URSS. En caso de aprobación, tras una pausa ulterior, y previo examen de las consecuencias de la futura secesión por parte de todas las Repúblicas y por parte de las asambleas

políticas federales y de las Repúblicas afectadas, el Congreso podía proponer una fase transitoria quinquenal con el fin de regular las inclinaciones económicas entre las partes. Se previó en el último año del periodo transitorio un eventual referéndum suplementario de confirmación con modalidades particulares y, en fin, la decisión del Congreso que consagraba el cumplimiento de los procesos de secesión.

Otras leyes hacían referencia a las relaciones entre la Unión y las Repúblicas. Entre éstas, la ley del 26 de abril de 1990 sobre la delimitación de los poderes de la URSS y de los sujetos de la federación.

La ley contenía principios sobre el reparto de competencias entre la Unión y las Repúblicas (indicando las materias de competencia exclusiva federal y las de competencia común) y reafirmaba la superioridad de la Constitución y de las leyes de la URSS frente a las de las Repúblicas; confirmaba el derecho de secesión y los criterios para solucionar los conflictos entre órganos de los poderes estatal-federal y los del poder estatal de las Repúblicas. La ley, si bien no era calificada como constitucional, contenía innovaciones significativas respecto al régimen de la Constitución de 1977: es suficiente pensar en el principio por el cual la Unión hubiera sido titular de los poderes que le hubieren reconocido las Repúblicas (artículo 1) y en la afirmación de la plenitud del poder estatal sobre el propio territorio consagrado por las mismas, con excepción de las competencias atribuidas expresamente a la Unión.

El aumento de las tensiones centrífugas hacía evidente cómo la solución de los problemas complejos de las diversas entidades nacionales no podían resolverse mediante decisiones de los órganos centrales de la Unión, debiéndose optar, más bien, por una forma de negociación entre las Repúblicas y la Unión. Se propuso, así, llegar a un *Tratado de la Unión* que habría debido reformular los criterios de la integración de las diversas nacionalidades dentro de la Unión. Tal objetivo se reveló de difícil consecución debido a que muchas de las entidades republicanas habían asumido progresivamente una autonomía sustancial, si bien desordenada, respecto a las estructuras centrales, facilitada por las crisis de organización del Partido Comunista, mientras otras se afirmaban soberanas y, por ende, rechazaban las formas de colaboración dirigidas a constituir vínculos jurídicos nuevos.

Caducado un primer proyecto presentado al Congreso el 19 de diciembre de 1990, luego de haber sido aprobado en general por el *Soviet* supremo, el 3 de marzo de 1991 el Consejo de la Federación aprobó un

nuevo texto de proyecto, enviado para examen a los Parlamentos republicanos. El texto definía a la Unión Soviética como un Estado federativo basado sobre una unión voluntaria de Repúblicas soberanas e iguales, que ejerce el poder estatal en los límites que le son conferidos por los participantes.

A la Unión hubiera correspondido la tutela de la Constitución federal y le hubieran sido delegadas las competencias relativas a la defensa, a la política exterior y a numerosas materias de interés económico general; otras materias hubieran sido de competencia común entre la Unión y las Repúblicas. Pero las Repúblicas hubieran podido mantener relaciones con terceros Estados con tal de que fueran compatibles con el vínculo federal. También fue prevista la predisposición de una nueva Constitución por obra de un Congreso apropiado, formado por delegados de los estados miembros.

De todos modos, seis de las quince Repúblicas soviéticas habían anunciado previamente su negativa a la adhesión. En estas circunstancias fue convocado, el 17 de marzo de 1991, un referéndum encaminado a interpelar a los ciudadanos de la Unión sobre el mantenimiento o no de la misma como “federación renovada de Repúblicas soberanas” y con el objeto inmediato de legitimar la política del presidente; el éxito fue favorable, aunque las seis Repúblicas mencionadas no participaron en la consulta.

Continuaron otras elaboraciones del proyecto de tratado, y en particular el concordado el 23 de julio de 1991. En tal ocasión se acentuó el carácter soberano de los Estados que componían la Unión, puestos entre ellos sobre una base paritaria, y se hacía mención nuevamente de los principios clásicos de la democracia y del Estado de derecho. Sobre la base del tratado se hubiera elaborado una nueva Constitución. Una característica de la última redacción del proyecto fue el incremento del papel de las Repúblicas: las competencias de la Unión fueron atribuidas de manera estricta (defensa, seguridad del Estado, relaciones con el exterior, presupuesto federal...), se enunciaron numerosas competencias de carácter conjunto (Unión-Repúblicas) en sectores de intervención significativos (tutela del ordenamiento constitucional de la Unión, definición de la política exterior, definición de las líneas de desarrollo económico), se previó el derecho de la República de obstaculizar la operatividad de las leyes de la Unión sobre el propio territorio cuando fueran contrarias a la Constitución y a la legislación republicana.

4. *Modificaciones en la concepción de los derechos*

El proceso reformador afectaba también el ámbito de la disciplina de los derechos individuales.

En el área de los *derechos políticos*, como ya se explicó, se toleraba una libertad de asociación que terminaba por dar lugar a la formación de movimientos y partidos al externo de las organizaciones del Partido Comunista. Tal proceso de liberalización política culminaba en la ya citada modificación constitucional que privaba al Partido Comunista del *status* de partido único (enmienda al texto del artículo 6 de la Constitución del 13 de marzo de 1990), seguida por la ley del 9 de octubre de 1990 sobre los *grupos sociales*, que definía los criterios para reconocer a las asociaciones, los partidos, los movimientos y los sindicatos y que fijaba algunos límites a la actividad política de los miembros de la policía y de las fuerzas armadas, y por la ley del 27 de diciembre de 1990 sobre el referéndum en la URSS.

El 12 de junio de 1990 fue aprobada una ley sobre la *libertad de prensa y sobre los demás medios de información masiva*, que reducía el ámbito de la supremacía estatal en los medios de información, garantizando a los partidos, a las asociaciones y a los ciudadanos, la libertad de expresión y de comunicación y prohibiendo la censura. La ley sobre las *lenguas de los pueblos de la URSS* del 24 de abril de 1990, aunque mantuvo la lengua rusa como lengua común, legitimaba el uso oficial de las lenguas de las Repúblicas, mientras la ley del 26 de abril de 1990 sobre el *libre desarrollo nacional de los ciudadanos de la URSS que viven fuera de los límites de sus formaciones nacional-estatales*, prohibía discriminaciones directas o indirectas de derechos y libertades causados por las diversas nacionalidades. La ley sobre la *ciudadanía* de la URSS del 23 de mayo de 1990 regulaba el régimen de la ciudadanía en la Unión y en las Repúblicas. La ley del 10. de octubre de 1990 sobre la *libertad de conciencia y sobre las organizaciones religiosas*, en el marco de un principio de separación entre Estado e iglesias, garantizaba la posibilidad de una amplia libertad religiosa.

En el área de los *derechos económicos*, la determinación de abrir la economía soviética a las relaciones con otras áreas económicas y políticas llevaba a la admisión del valor del mercado y a la reducción de la relevancia de la planificación centralizada. Se introducía, así, el principio del uso vitalicio de la tierra en favor de los campesinos con transmisibili-

dad a los herederos (*Fundamentos de la legislación de la URSS y de las Repúblicas federadas sobre la tierra* del 28 de febrero de 1990) y fue extendida la propiedad individual de los ciudadanos a los bienes inmuebles y a algunos bienes de producción (ley sobre la *propiedad* del 6 de marzo de 1990). La ley de revisión del 14 de marzo de 1990, al regular las diversas formas de propiedad, enumeraba la propiedad personal de los ciudadanos, y así, sucesivamente, la colectiva y la estatal (artículo 10). En el ámbito de la propiedad personal se reconocía el derecho del ciudadano a la *posesión vitalicia hereditaria* y al uso, también, de una parcela de terreno. Además fue permitida la facultad de constituir empresas mixtas con capital extranjero y se disciplinó el régimen de la propiedad y de las iniciativas económicas extranjeras (artículos 27 y ss.).

En lo relativo a la tutela de los derechos, una *ley reguladora del recurso ante los tribunales contra las actividades ilegales de los órganos de la administración del Estado y de los funcionarios que violen los derechos de los ciudadanos* del 2 de noviembre de 1989, dictaba disposiciones encaminadas a ampliar el ámbito de tutela judicial del ciudadano para la “defensa de sus derechos y libertades personales, patrimoniales, familiares, de trabajo y habitación”.

La ley sucesiva sobre el *régimen jurídico del estado de emergencia* del 2 de abril de 1990 preveía, con cierta cautela, la posibilidad de limitar los derechos de los ciudadanos durante las emergencias (véase artículo 4).

En fin, hay que recordar que el 5 de diciembre de 1991, poco antes de la cesación del ordenamiento de la URSS, el Congreso adoptó una *Declaración de los Derechos y Libertades de la Persona*, que contenía una lista detallada de los derechos copiados fielmente de las declaraciones liberales y debidamente actualizada con los derechos de definición más reciente, como el derecho a un ambiente saludable. Las normas en materia de derechos habrían tenido “eficacia directa”, vinculando a la administración y siendo garantizadas por los tribunales (artículo 2).