

EL CONGRESO DE DIPUTADOS POPULARES DE LA URSS

Manuel BECERRA RAMIREZ *

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Antecedentes; 3. La Perestroika de la estructura estatal; 3.1 Los cambios continúan en marzo de 1990; 3.2 En diciembre de 1990 se reorganiza nuevamente la estructura gubernamental; 4. El Congreso de Diputados Populares; 4.1 Sesiones del Congreso; 4.2 Competencia; 5. El Soviet Supremo; 5.1 Composición; 5.2 Competencia; 6. Presídium de Soviet Supremo; 7. Situación jurídica de los Diputados; 8. El Reglamento del Congreso; 9. El Comité de Supervisión Constitucional; 10. ¿Una división de poderes?

1. *Introducción*

La Unión Soviética ha llamado la atención intensamente durante el presente siglo. En efecto, el siglo XX se inicia con la revolución bolchevique que, indudablemente, tiene una repercusión mundial, entre otros aspectos se presenta como la recusación del *status quo* existente y la proposición de otro modelo social, de otro sistema político, en general de otra manera de vivir. Quiérase o no, se esté de acuerdo o no con los fundamentos filosóficos en que se construía esta sociedad, lo que es claro es que la Unión Soviética ha tenido una amplia presencia en el siglo en que nos tocó nacer.

Nuevamente, y ahora en las postrimerías del siglo XX, la Unión Soviética vuelve a ser foco de atención mundial. La perestroika que en estos momentos (primavera de 1991) se encuentra en un desarrollo incierto (algu-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

nos consideran que es la crisis de la perestroika) ha modificado muchas cosas de la vida de los soviéticos y la estructura de gobierno no podía faltar.

El Congreso de Diputados Populares es el objeto de mi atención en este ensayo. Confieso que dudé sobre el nombre del ensayo; al principio pensaba denominarlo "El Parlamento Soviético", como incluso algunos soviéticos lo llaman, pero creo que a pesar de una tendencia evidente a la occidentalización, el Congreso de Diputados Populares conserva características atípicas que no lo colocan (por lo menos hasta ahora) dentro del género de los parlamentos occidentales. Por lo tanto, escogí el nombre de Congreso de Diputados Populares.

2. *Antecedentes*

La estructura de gobierno soviética creada con la revolución rusa de 1917 trata de ser original, respondiendo a una filosofía concreta, el marxismo-leninismo que postula un nuevo tipo de democracia, la democracia del proletariado y, en general el gobierno de los trabajadores.

Desde sus inicios en el momento de organizar su Estado, los bolcheviques rechazan las ideas y fines de organización que en este momento existían declarándolos "burgueses"; incluyendo la doctrina imperante de la división de poderes, ya que al fin de cuentas se consideraba como una organización a favor de los ricos.

En su lugar instauran una forma de gobierno de tipo colectivo que ya había funcionado en la práctica: el soviét, palabra rusa que significa consejo, da idea de un gobierno de consulta, colegiado. Los soviets aparecen en la revolución rusa de 1905 y eran organizaciones políticas de masas, compuestas por delegados elegidos en todas las fábricas y empresas que dirigían huelgas, y en términos generales, la organización de la insurrección.¹

La revolución de 1905-1907 fue derrotada, pero los soviets resurgieron durante los primeros días de la revolución de 1917 que, finalmente, como sabemos, triunfó.

¹ Sobre este tema hay una amplia bibliografía en español, cito, por ejemplo, Biscarett, Paolo D. Ruffia, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, Traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, 1975; Mouskhely, M. y Jedryka, Zo., *El Gobierno de la URSS*, Madrid, Tecnos, 1966.

En esos primeros días se hablaba que en Rusia existían 1400 soviets, número que iba creciendo. Los revolucionarios, y concretamente su dirigente Vladimir I. Uliánov, Lenin, se dio cuenta de la importancia de la organización por soviets y la proyectaron a forma de gobierno.

En el transcurso de una evolución constitucional que comprende la sucesión de cuatro constituciones: la constitución de la República Socialista Federativa Soviética Rusa de 10 de julio de 1918; la primera constitución federal, es decir, la de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) del 31 de enero de 1924; la constitución de Stalin, del 5 de diciembre de 1936 y por último la constitución de Brezhnev de 1977 todavía en vigor, se conforma el sistema de organización estatal soviético, que en los últimos años se ha sometido a un proceso de reformas muy importantes.

Hasta 1988 la organización estatal estaba caracterizada por la existencia del Soviet Supremo de la URSS, órgano “superior de poder de la URSS”, de tipo colegiado, bicameral, del cual dependían el Presídium y el Consejo de Ministros, así como los órganos de justicia, de arbitraje y supervisión fiscal.

El Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), por disposición Constitucional (preámbulo y artículo 6 de la Constitución de 1977), y de facto, tenía una abrumadora presencia en la vida política del país a tal grado que invadía comúnmente la competencia de los órganos constitucionales.

Con la llegada a la Secretaría General del PCUS de Mijail S. Gorbachov y la instrumentación de su famosa perestroika (reestructuración) el modelo ortodoxo soviético se ve sometido a una constante transformación, como veremos a continuación.

3. *La perestroika de la estructura estatal*

Para 1988 la dirigencia soviética encargada de la política de reformas en la Unión Soviética había llegado a la conclusión de que no era posible instrumentar una reforma económica sin la debida reforma política. Para esa fecha la reforma económica bajo la palabra de la aceleración (*uzkorenie*) y después de perestroika ya se había iniciado como lo atestiguan la ley sobre actividad laboral individual (1986), la ley sobre empresas estatales (1987), la ley sobre empresas mixtas (1987), y la ley sobre cooperativas (1988),

leyes que tratan de sacar del estado de “inmovilismo” (como se le denominó a la era de Brezhnev) a la economía soviética. El fracaso de esta reforma económica ya manifiesta en 1990, con una crisis económica del país y que lleva a una reforma más radical como la instauración de una economía de mercado es un factor que también influye en la recomposición del aparato estatal.

En 1988 se celebró la XIX Conferencia Nacional del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) y en ella se plantea la necesidad de una reforma más amplia, que incluya el aparato político. Mijail Gorbachov haciendo eco del Partido, que en aquella época todavía era el motor de cambio, manifiesta al Soviet Supremo en su exposición de motivos de reforma a la Constitución el 29 de noviembre de 1988, su preocupación porque la aplicación de leyes sobre reforma económica se veían obstaculizados por “laberintos burocráticos” y hasta chocaban con insistencia.² Por eso se proponía ahora una reforma política que esencialmente buscaba democratizar... (la vida soviética), devolver a los soviets su papel prístino de organismos representativos del poder y de autogobierno del pueblo.

Las reformas a la Constitución que fueron aprobadas por el Soviet Supremo el 1 de diciembre de 1988 rompieron con la estabilidad del documento constitucional de 1977, que desde este año sólo se había reformado en 1981 con modificaciones menores,³ y digo que rompió con su estabilidad pues, apartándose de la ortodoxia soviética de no reformar la constitución sino sustituirla⁴ a partir de 1988 las reformas se sucedieron como un terremoto que deja detras de sí movimientos telúricos adicionales hasta configurar un sistema que se aparta del modelo original creado por la revolución rusa.

Las reformas de 1988 se refieren al sistema electoral, a la reestructuración de los órganos de gobierno (creando un Congreso de Diputados Popu-

² únforme de Mijail Gorbachov, presentado en el Duodécimo Periodo Extraordinario de Sesiones del Soviet Supremo de la URSS de la Undécima legislatura; 29 de noviembre de 1988, Agencia de Prensa Nóvosti, Moscú, 1988, p. 6.

³ Las reformas se refieren a la ampliación del Consejo de Ministros de la URSS (ver, ved. SSSR, 1981, No. 26, ítem 838, ley del 24 de junio de 1981).

⁴ Sobre el carácter de constitución “valance”, ver Vergottini, Giuseppe, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1983, p. 508.

lares); a la creación de un Comité de Supervisión Constitucional, y la reestructuración del poder judicial.⁵

Con la creación del Congreso de Diputados Populares el Soviet Supremo queda convertido en un órgano permanente que se mantiene en la línea soviética de ser un órgano colegiado y de concentración del poder, del cual emanan todos los demás.

Aunque un elemento que ya en ese momento produce muchas discusiones: el PCUS, la Constitución en esta etapa no sufre ninguna modificación; solamente se expresa la necesidad de “delimitar con precisión las funciones del partido y de los Soviets”.⁶

La creación de un Comité de Supervisión Constitucional responde a la idea de crear un sistema de control socialista, de “frenos y contrapesos” y la reforma en materia electoral tiende a democratizar las elecciones con la participación de un número mayor de candidatos en las elecciones.

En esta primera etapa quedan en el aire: el pluripartidismo y la dominante presencia del PCUS en la vida política soviética.

3.1 *Los cambios continúan en marzo de 1990*

En una sesión extraordinaria ya del nuevo Congreso de Diputados Populares en marzo de 1990, se continúa la reestructuración de los órganos estatales soviéticos. En esta ocasión el marco de referencia es una crisis institucional derivada de los intentos de secesión de diferentes repúblicas, y una crisis económica que cala hondamente a la población soviética.

El partido pierde su carácter de “fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética” (como se expresaba en el artículo 6 de la Constitución de 1977) y se da pie a un sistema pluripartidista que todavía no tiene una

⁵ Sobre esas reformas, ver Becerra Ramírez, Manuel. “Las reformas a la Constitución de la URSS”, *Perestroika II*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cri, México. 1990.

⁶ Informe de Mijail Gorbachov... *op. cit.*, p. 22. Hasta diciembre de 1990 se llevaban cuatro reuniones del nuevo Congreso.

realidad oficial (la existencia de numerosos partidos y organizaciones políticas actualmente es una realidad de facto no legal).

Se rompe con el principio de monopolio del poder del Soviet-Congreso y se da un paso a un sistema de división de poderes con la creación de la Presidencia que aunque en ese momento su titular fue elegido por el Congreso se prevé su elección mediante votación universal, directa.

Con la creación de la Presidencia, la ortodoxia soviética que negaba el sistema de división de poderes se viene para abajo. Se trata de crear un sistema de división de poderes con una Presidencia, órgano ágil que limitado por un Congreso-Soviet pueda enfrentar los grandes retos de la crisis económica y política. En este sentido, la Presidencia si bien tiene límites, adquiere ciertas facultades que antes correspondían al órgano superior del Estado soviético.

3.2 En diciembre de 1990 se reorganiza nuevamente la estructura gubernamental

En diciembre del año de 1990, en la IV Sesión del Congreso de Diputados Populares, se modifica nuevamente la Constitución en el marco de la crisis económica y política que para ese momento ya se había profundizado y se manifestaba en una carencia de productos alimenticios en las grandes ciudades, una “guerra legislativa” como dio en llamársele al enfrentamiento entre el Congreso y Soviet de la Unión con el Soviet Supremo de la República Rusa, la República más importante por su riqueza material y su significado político, y los intentos por salir de la Unión de las tres Repúblicas del Báltico, que para estas fechas ya se habían agregado las repúblicas de Georgia, Moldavia y Armenia (las seis repúblicas que se rehusaron a participar en el referéndum organizado en marzo de 1991 para decidir sobre la permanencia o no en la Unión).

Con los nuevos cambios se crea un Gabinete de Ministros (órgano que desplaza al Congreso de Ministros), se reestructura la figura del Presidente, quien ahora con un aumento en sus facultades encabeza un Consejo de Seguridad y un Consejo de la Federación y se crea la figura del vicepresidente. Además, desaparece el Consejo Presidencial (cosa que en la práctica ya había sucedido) y se crea un nuevo capítulo en la Constitución, el capítulo 152 que trata sobre el “Consejo de la Federación”, órgano evidentemente con dedicatoria a las repúblicas secesionistas.

En esta vorágine de cambios que se han reseñado a grandes rasgos me propongo a continuación a analizar concretamente el órgano de gobierno que, podemos decir, originalmente tiene la función legislativa.

4. *El Congreso de Diputados Populares*

Como vimos anteriormente, en 1988, con las reformas a la Constitución Soviética el Congreso de Diputados Populares pasa a convertirse en el “órgano supremo de poder en la URSS” y quien tiene las facultades más importantes del Estado soviético. El Congreso es un cuerpo colegiado integrado por 2,250 diputados que tienen una distribución específica: 750 diputados por circunscripciones electorales de territorio con igual número de electores; 750 diputados por circunscripciones electorales de territorio nacional, conforme a las siguientes normas: 32 diputados por cada república federada, 11 diputados por cada república autónoma, cinco diputados por cada región autónoma y un diputado por cada cámara autónoma; 750 diputados por organizaciones sociales de categoría nacional conforme a las normas establecidas por la ley sobre las elecciones de los Diputados Populares (Art. 109).

Esta distribución que hace la constitución soviética atiende al modelo ortodoxo soviético que trata que tanto las mayorías como las minorías estén representadas en el máximo órgano de dirección, de esa manera las repúblicas federales y autónomas, las regiones y cámaras que no cuenten con una gran población tienen también representación. En lo tocante a las cuotas de 750 diputados para las organizaciones sociales, la ley “sobre las elecciones de los Diputados Populares de la URSS” (de aquí en adelante, ley sobre las elecciones) que fue aprobada por el Soviet Supremo el 1 de diciembre de 1988, junto con las reformas constitucionales; también establece un sistema a mi juicio no muy afortunado, de cuotas: 100 diputados para el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS); 100 para los sindicatos; 100 para las cooperativas (Koljoses, sociedades de consumo o de otro tipo); 75 para la Unión de juventudes comunistas leninistas de la URSS (Komsomol); 75 diputados para los consejos de mujeres, agrupados en el comité de Mujeres Soviéticas; 75 para las organizaciones de veteranos de guerra y trabajo agrupadas en su Consejo Federal; 75 para las agrupaciones de científicos (las instituciones académicas, las sociedades y asociaciones federales), la Unión de Sociedades de Científicos e Ingenieros de la URSS, la Sociedad Federal de Inventores y racionalizadores; 75 para las uniones de creatividad de la URSS (Unión de Arquitectos, Unión de Cineastas, Unión

de Compositores, Unión de Diseñadores, Unión de Escritores, Unión de Periodistas, Unión de Pintores, Unión Teatral); por último, 75 para otras organizaciones Sociales fundadas según el procedimiento legal (Art. 18 de la ley sobre las Elecciones).

No es muy afortunado este sistema de cuotas puesto que con él se produce una sobre representación del partido comunista, ya que independientemente de que el partido tiene representantes comunistas normalmente, la constitución le garantiza una cuota por la vía propiamente del partido y de las juventudes comunistas (que es una organización del partido), con esto, por lo menos, el partido controla 175 puestos más. Esto, evidentemente es injusto en un sistema que pretende ser plural; claro que en 1988 (fecha en que fue adoptada la ley) la Unión Soviética todavía se mantenía en la línea de un sistema monopartidista (y esto tenía un soporte filosófico) pero para 1990, con la reforma del artículo 6 y demás relativos al rol del PCUS, con lo que se entra a un sistema pluripartidista, la disposición de "cuotas" como lo hemos visto es totalmente inconsistente y contradictorio con la Constitución. Es de esperarse una reforma al respecto.

Por otra parte, el Congreso se renueva totalmente cada cinco años.

4.1 *Sesiones del congreso*

El Congreso tiene sesiones ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se celebran "por lo menos" (dice el artículo 110 de la Constitución reformado el 20 de diciembre de 1989)⁷ una vez al año. Las sesiones extraordinarias se convocan a instancia del Soviet Supremo, a petición de una de sus cámaras, del Presidente de la URSS o por lo menos de una quinta parte de diputados populares, o a iniciativa de una República de la Unión a través de su órgano Supremo de poder estatal (Art. 110).

El Presidente del Soviet Supremo preside las sesiones del Congreso.

Se observa que el Congreso Soviético es un órgano pesado, por su numerosa composición, y no muy ágil por estar inactivo por largos periodos

⁷ Hasta el momento (primavera de 1991) se han llevado a cabo cuatro reuniones del Congreso. La IV reunión se celebró en diciembre de 1990.

y por la brevedad de sus sesiones (sus sesiones duran de cuatro a cinco días). Pero el Congreso cuenta con comisiones que mantienen un trabajo continuo y de él depende el Soviet Supremo, órgano permanente que se analiza más adelante.

4.2 Competencia

Al Congreso soviético le corresponden las facultades más importantes en la estructura estatal soviética. Si bien las reformas constitucionales de los años 1988, 1989 y 1990 han dado pasos muy significativos para la constitución de un sistema de división de poderes, donde el Presidente se ha visto fortificado considerablemente, el texto constitucional soviético todavía conserva al Congreso, como el órgano central ya que, por ejemplo, a él corresponde “definir las líneas principales de la política interna y exterior de la URSS” (Art. 108-4). Una vez desaparecido el PCUS de la Constitución el poder institucional que detentaba pasa al Congreso y al Presidente; es decir, anteriormente el Partido definía esas líneas principales de la política interna e internacional, ahora es el Congreso.

El Congreso tiene facultades que se refieren a la gestión estatal y a la vigilancia y control de los otros órganos. Así, sólo el Congreso puede promulgar una nueva constitución o reformar la actual, dicta leyes y decretos y por supuesto tiene iniciativa de leyes. En lo que se refiere a control, por ejemplo, designa al Soviet Supremo y a su Presidente y puede anular sus decisiones. Además, por primera y única vez eligió al Presidente y al Vicepresidente de la URSS, ya que posteriormente será elegido por votación popular.

El siguiente cuadro tiene como fin señalar con mayor claridad cuál es la competencia del Congreso. Se hace una división entre la competencia de gestión del Estado, estrictamente legislativa y la competencia que tiene que ver con los otros poderes.

<i>Estrictamente legislativa</i>	<i>En relación con los otros poderes</i>
— Promulgar la constitución de la URSS e introducir enmiendas en ella (Art. 108-1).	— Elegir al Soviet Supremo de la URSS y a su Presidente (Arts. 108-6 y 111).

- Adoptar decisiones sobre cuestiones de estructuración nacional estatal en el marco que incumbe a la Unión de RSS (108-2).
- Determinar la frontera nacional de la URSS, aprobar el cambio de fronteras entre repúblicas federales (Art. 108-3).
- Definir las líneas principales de la política interna y externa de la URSS (Art. 108-4).
- Aprobar los planes estatales a largo plazo y los programas nacionales más importantes de desarrollo económico y social de la URSS (Art. 108-5).
- Adoptar la decisión de realización de un referéndum (Art. 108-10).
- Adoptar leyes y decretos por la mayoría del Estatal de miembros (Art. 108-13).
- Tiene iniciativa de leyes (Art. 114).
- Confirmar al Presidente del Tribunal Arbitral Superior, y al Procurador General de la URSS (Art. 108-7).
- Elegir al Comité de Supervisión Constitucional después de la recomendación del Presidente del Soviet Supremo de la URSS (Arts. 108-8 y 124).
- Analizar los actos adoptados por el Soviet Supremo de la URSS (Art. 108-9).
- El Presidente le reporta anualmente sobre el estado que guarda la nación (Art. 127-5).

5. *El Soviet Supremo*

Con las reformas que he venido comentando el Soviet Supremo deja de ser el órgano colocado en la cúspide de la estructura estatal soviética, su lugar

se lo deja al Congreso y el Soviet Supremo toma el que antes tenía el Presídium.

El Soviet Supremo es “el órgano legislativo, administrativo y de control permanente del poder estatal en la URSS”, reza el Art. 111 de la Constitución soviética; depende directamente del Congreso en cuyo seno se elige y es en realidad una extensión del Congreso, que funciona permanentemente. A diferencia del Congreso, éste es un órgano de menor tamaño, está formado por 400-450 diputados.

5.1 *Composición*

Decía que el Soviet Supremo tiene su origen en el Congreso, ya que de acuerdo con la Constitución es elegido por votación secreta de entre los diputados populares (Art. 111).

La misma doctrina soviética reconoce que la división bicameral del Soviet Supremo no es original; ya que en cuanto a la forma está tomada del “parlamentarismo burgués”.⁸ Así el Soviet Supremo se divide en dos cámaras: el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades que constan de igual número de diputados, y con iguales derechos.

Ambas cámaras se eligen en el Congreso de Diputados Populares por votación general de los diputados, pero tienen diferente forma de elección:

- El Soviet de la Unión se elige de entre los diputados populares de la URSS por organizaciones sociales, tomando en cuenta el número de electores de la república federal o área.
- El Soviet de las Nacionalidades se elige de entre los diputados populares por circunscripciones electorales de territorio nacional y de entre los diputados populares de la URSS por organizaciones sociales, con arreglo a la siguiente norma: 11 diputados por cada república federal, cuatro diputados por cada república autónoma, dos diputados por cada región autónoma y un diputado por cada cámara autónoma.

El Congreso debe renovar cada año la quinta parte de ambas cámaras (norma que no se ha cumplido con el actual Soviet Supremo).

⁸ Shitikov Alexéi, *El Parlamento Soviético en Acción*, Moscú, 1978, p. 16.

Cada Cámara elige su presidente y dos vicepresidentes. Ahora bien, como órgano permanente el Soviet Supremo tiene periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones; a los ordinarios es convocado anualmente por el Presidium que se lleva a cabo en sesiones primaverales y otoñales, cada una de las cuales dura de tres a cuatro meses. En cambio los periodos extraordinarios de sesiones se convocan por el Presidium del Soviet Supremo, por una república federal por conducto de su órgano superior de poder estatal o de no menos de un tercio de los diputados de una de las cámaras del Soviet Supremo.

El periodo de sesiones del Soviet Supremo comprende sesiones de las Cámaras que se celebran por separado o en conjunto.

El Soviet Supremo también cuenta con un Presidente que es elegido por el Congreso entre sus diputados por votación secreta y por un plazo de cinco años con posibilidad de una reelección.

5.2 *Competencia*

La competencia, como quedó dicho al principio, se refiere a aspectos legislativos, administrativos y de control. Su competencia es derivada del Congreso, órgano que es su origen y su controlador. Ya vimos que el congreso tiene facultades para anular actos del Soviet Supremo.

En materia legislativa adopta leyes y disposiciones, tiene iniciativa de leyes, asegura la homologación de las normas legislativas, interpreta leyes vigentes (competencia en nuestro sistema que corresponde al poder judicial), promulga los actos de amnistía, etcétera.

En lo que toca a los aspectos administrativos el Soviet, por ejemplo, convoca a las elecciones de diputados populares, y da su visto bueno a los integrantes de la Comisión Electoral Central para las elecciones de diputados populares, instituye las órdenes y medallas de la URSS, y establece los títulos honoríficos.

El control lo ejerce el Soviet Supremo fundamentalmente actuando como órgano que ratifica las decisiones de otros o bien designando a ciertos titulares de órganos de administración e inclusive de justicia. Por ejemplo, forma y suprime los ministerios y otros órganos centrales a propuesta del

Presidente; ratifica al Primer Ministro, los miembros del Gabinete de Ministros y del Consejo de Seguridad a propuesta del Presidente; elige al Juez Supremo, Tribunal Arbitral Superior, designa al Procurador General de la URSS; exige regularmente rendición de cuentas a los órganos que forma o elige, así como a los funcionarios que designa o elige y ratifica y denuncia los tratados que celebra el Presidente.

Es interesante observar que si bien el Soviet Supremo encuentra en el Congreso el principal órgano controlador, también el Presidente, órgano que se encuentra en su esfera de control, ejerce recíprocamente control en dos casos concretos:

- El Presidente firma las leyes de la URSS (Art. 1273-8); es decir, leyes que no sean firmadas por el Presidente no tienen vigencia.
- Resuelve las controversias entre las dos cámaras del Soviet Supremo y en caso de que no tenga efecto puede proponer al Congreso la elección de un nuevo Soviet Supremo (Art. 1273-16).⁹ En otras palabras, el Presidente puede disolver el Soviet Supremo y pedir al Congreso una nueva elección, en el caso de controversia irresoluble de sus cámaras.

Así como se vio en el caso del Congreso, a continuación tenemos un listado de la competencia de Soviet Supremo, diferenciando las funciones que son de vigilancia, o control de otros poderes, de las que no lo son.

Estrictamente legislativas

En relación con otros poderes

— Convoca a las elecciones de diputados populares, y da su visto bueno a los integrantes de la Comisión Electoral Central para las elecciones de diputados populares (Art. 113-1).

— El Presidente Soviet Supremo recomienda al Congreso de Diputados Populares la integración del Comité de Supervisión Constitucional (Art. 108-8).

* En realidad, esto sería un caso extremo, pues la Constitución prevé dos instancias anteriores: la Comisión de Conciliación formada por ambas Cámaras y en caso de falta de consenso, el asunto pasa a consideración del Congreso de Diputados Populares (Art. 117).

- Asegura la homologación de las normas legislativas en todo el territorio de la URSS, establece las bases de la legislación de la Unión de RSS y de las repúblicas federales (Art. 113-6).
- Realiza la regulación legislativa de las relaciones de propiedad, de la gestión de economía nacional y de edificación sociocultural del sistema financiero y presupuesto, de la retribución del trabajo y la formación de precios, de la tributación, de la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales del orden de realización de los derechos, libertades y deberes constitucionales de los ciudadanos, así como de otras relaciones (Art. 113-7).
- Establece los principios generales de organización y funcionamiento de los órganos de poder y administración del Estado de nivel local y de repúblicas; establece las bases de la condición jurídica de las organizaciones sociales (Art. 113-9).
- Presenta a consideración del Congreso de Diputados Populares los proyectos de planes estatales a largo plazo y los programas nacionales más importantes de desarrollo económico y social de la URSS;
- Forma y suprime los ministros y otros órganos centrales, propuesta del Presidente de la URSS (Art. 113-2).
- Ratifica al Primer Ministro, los miembros del Gabinete de Ministros y del Consejo de Seguridad, a propuesta del Presidente, lo mismo sucede en caso de retiro de dichos funcionarios (Arts. 113-3 y 121, 1273-6 y 1273-9).
- Elige al Juez Supremo, Tribunal Arbitral Superior, designa al Procurador General de la URSS, ratifica al Colegio de la Procuraduría de la URSS; designa al Presidente de la Cámara de Control de la URSS (Arts. 113-4 y 121).
- Ejerce el control de los préstamos concedidos por el Estado, de la asistencia económica y de otro orden a Estados Extranjeros, así como de los acuerdos contraídos por el Estado en materia de préstamos y créditos recibidos desde el exterior (Art. 113-12).
- Modifica los actos del Gabinete de Ministros cuando vayan en contra de la Constitución y de las leyes de la URSS (Art. 113-18).

- ratifica los planes estatales de desarrollo económico y social de la URSS, el presupuesto estatal de la URSS; supervisa el cumplimiento del plan y del presupuesto; aprueba los informes de cumplimiento y de ejercicio de los mismos; en caso de necesidad, introduce modificaciones en el plan y el presupuesto (Art. 113-10).
- Ratifica y denuncia los tratados internacionales (Art. 113-11).
 - Define las medidas más importantes en materia de defensa y con vista a garantizar la seguridad nacional; decreta la movilización total o parcial, declara el estado de guerra en caso de agresión armada contra la URSS o si es necesario cumplir los compromisos internacionales de defensa mutua frente a la agresión (Art. 113-13).
 - Adopta decisiones acerca del empleo de contingentes de fuerzas armadas de la URSS en caso de que sea necesario cumplir compromisos contractuales internacionales para salvaguardar la paz y la seguridad (Art. 113-14).
 - Establece los grados militares, rangos diplomáticos y otros títulos especiales (Art. 113-15).
- Deroga las disposiciones y órdenes de los Consejos de Ministros de las repúblicas federadas en caso de que no correspondan a la Constitución y a las leyes de la URSS (Art. 113-19).
 - El Presidente le informa sobre las materias más importantes relativas a la política interna e internacional (Art. 127³-5).

- Instituye las órdenes y medallas de la URSS; establece los títulos honoríficos de la URSS (Art. 113-16).
- Promulga las actas de amnistía de la URSS (Art. 113-17).
- Decide sobre la realización de un referéndum en caso de que no esté en funcionamiento el Congreso (Art. 113-20).
- Adopta leyes de la URSS y disposiciones (Art. 113-21).
- Tiene iniciativa de leyes (Art. 114).

6. *El Presidium del Soviet Supremo*

Este es un órgano “degradado” de la estructura del gobierno soviético. Antes de las reformas de la perestroika el Presidium era un órgano tan importante que algunos lo consideraban un órgano ejecutivo a nivel de la Presidencia en los países de Occidente,¹⁰ ahora es un órgano meramente administrativo. Sus facultades ejecutivas (ejercer el derecho de gracia, designar y revocar a los representantes diplomáticos, decretar el estado de guerra, etcétera) con la creación de la Presidencia en marzo de 1990 las pierde en favor de ésta.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Inher, Hermmann, *Teoría y práctica del gobierno moderno*, traducción de Enrique Tierno Galván, Madrid, 1964.

Ahora el Presídium se encarga de organizar los trabajos del Soviet Supremo: prepara las reuniones del Congreso, y sesiones del Soviet Supremo, coordina las actividades de las comisiones de las cámaras y de los comités del Soviet Supremo, organiza discusiones generales sobre proyectos de leyes, y asegura la publicación en los idiomas de las repúblicas de la Unión de los textos de las leyes (Art. 118).

El Presídium está encabezado por el Presidente del Soviet Supremo de la URSS y se compone de los Presidentes de las dos cámaras, sus diputados, los presidentes de las diferentes comisiones de las cámaras y de los comités del Soviet Supremo y otros diputados: uno por cada república de la Unión, y también dos representantes de las repúblicas autónomas y una de las provincias y áreas autónomas.

7. Situación jurídica de los diputados

Dependiendo de la etapa en que se encuentre el diputado, como candidato o bien como diputado ya elegido, corresponde su estatus jurídico. Como candidato su actividad está regulada por la Ley sobre las Elecciones de los Diputados Populares de la URSS (Ley electoral) de fecha 1 de diciembre de 1988, y una vez elegido está sometido a la Ley del 2 de diciembre de 1989, denominada Ley de la URSS sobre el Estatus de Diputados de la URSS (Ley sobre los Diputados).

La Ley electoral, que como ya lo mencionamos anteriormente, es una ley que se encuentra en el marco de la reforma política de M. Gorbachov, trata de revitalizar los procesos electorales. En principio de cuentas, las elecciones se realizan conforme a los siguientes principios: Sufragio Universal, tienen derecho a elegir a los ciudadanos de la URSS que hayan alcanzado los 18 años de edad y en cuanto a la elección de diputados por parte de las organizaciones sociales, todos los delegados de sus congresos, conferencias o participantes en los plenos de sus respectivos órganos federales. En cambio para ser elegido diputado popular, se requiere haber cumplido 21 años.

Sufragio igual, en cada una de las circunscripciones electorales el elector tiene derecho a un solo voto.

Sufragio directo, los diputados populares se eligen por los ciudadanos directamente. En el caso de las elecciones de diputados populares por parte

de los organismos sociales, se eligen directamente por los delegados de su congreso, conferencia o por los participantes en los plenos de sus respectivos órganos federales. Sufragio secreto, no se permite el control sobre la voluntad de los electores.

La ley electoral también ordena que en el proceso electoral, tanto en la preparación, como en la realización de las elecciones haya la absoluta *glasnot*¹¹ y en caso de irregularidades (fraude, violencia, etcétera) en las elecciones hay responsabilidad legal para quien las cometa (Art. 13 de la Ley).

A fin de llevar a cabo las elecciones se forman circunscripciones electorales y distritos electorales para realizar la votación y contar los votos de las elecciones. También se crean varias comisiones electorales (Comisión Electoral Central, comisiones electorales en circunscripciones territoriales, en circunscripciones nacional-territoriales; distritales, para las elecciones de diputados por parte de las organizaciones sociales), siendo la más importante la Comisión Electoral Central. Esta comisión que pretende ser imparcial e independiente es formada por el Soviet Supremo quien toma en cuenta las propuestas “de los órganos de poder de las repúblicas federadas y los órganos federales de las organizaciones sociales” (Art. 22).

La Comisión Electoral Central se compone de presidente, dos vicepresidentes, secretario y 31 miembros, y funciona durante cinco años.

Las facultades de la Comisión son las siguientes:

1. Controla el cumplimiento de la Ley electoral y si es necesario presenta al Soviet Supremo interpretaciones de la misma ley;
2. Orienta la actividad de las comisiones electorales;
3. Forma las circunscripciones ubicadas en el territorio de la URSS para adscribir a ellas distritos electorales establecidos fuera del país;
5. Distribuye los medios pecuniarios entre las comisiones electorales;

¹¹ Palabra que textualmente significa en español transparencia y que junto a la *perestroika* tiene un significado conceptual: transparencia en la información, apertura política, claridad en procesos políticos, participación abierta de los ciudadanos, etcétera.

controla que éstas tengan locales, transporte, comunicaciones y se ocupa de otras cuestiones de la cobertura material de las elecciones;

6. Establece todo lo relativo a papeletas electorales, listas de electores; modelos de las urnas y custodia de los documentos electorales;
7. Escucha informes sobre campañas y elecciones;
8. Registra a los diputados elegidos, hace el balance a las elecciones en todo el país, publica en la prensa la información sobre el particular y la lista de los elegidos diputados populares;
9. Entrega a la Comisión de Comprobación de Poderes del Congreso de Diputados Populares de la URSS la documentación correspondiente;
10. Resuelve las cuestiones relacionadas con la necesidad de repetir las elecciones;
11. Resuelve las cuestiones relacionadas con organizar la revocación de diputados populares;
12. Establece las elecciones de diputados populares para llenar los escaños que quedaron libres y vela porque se lleven adelante;
13. Examina las declaraciones y quejas respecto a las resoluciones y el proceder de las comisiones electorales y adopta fallos definitivos sobre las mismas, y
14. Tiene otras facultades de acuerdo con la Ley (Art. 23 de la Ley).

Como se desprende de lo anterior, la Comisión es la máxima autoridad electoral, no es un órgano totalmente independiente ya que se integra a partir de propuestas de los órganos gubernamentales al Soviet Supremo. El sistema pluripartidista todavía no está conformado, aunque ya existe la base constitucional, por lo que la discusión sobre un órgano totalmente independiente no se ha dado.

El candidato a diputado recibe apoyo financiero del Estado para su campaña y se le libera de sus obligaciones de trabajo; y además, como característica sobresaliente de la Ley de 1988, puede participar más de un candidato en las elecciones.

Después de haberse elegido los diputados se ven sometidos a la Ley sobre los Diputados, la cual parte del principio de que el diputado tiene un poder de representación ante el Congreso o los Soviets y que ese poder deriva de la elección que de ellos se haga por los ciudadanos soviéticos. Por eso hay una relación constante entre el diputado y sus electores. El diputado tiene la obligación de rendir informes, por lo menos dos veces al año ante sus electores (Art. 20 de la Ley sobre los Diputados) e inclusive los electores pueden hacer observaciones y peticiones al diputado que así se convierte en un apoderado (en el sentido amplio de la palabra) de quienes lo eligieron.

Al mismo tiempo, el diputado, de acuerdo a la ley, goza con una serie de garantías para el libre desempeño de sus funciones:

- El aseguramiento de las condiciones para la realización de sus facultades. En este caso se refiere a las condiciones de tipo material, tales como ayuda secretarial, ayudantes, archivo, fotocopadoras, etcétera (Art. 32 de la Ley sobre Diputados);
- La liberación de las obligaciones del trabajo y la compensación de sus gastos relacionados con la actividad de diputado (Art. 33 de la Ley sobre Diputados);
- El derecho del diputado a recibir información y consultas. Prestar al diputado consulta jurídica (Art. 34 de la Ley sobre Diputados);
- El derecho de transporte gratuito (Art. 35 de la Ley sobre Diputados);
- El diputado conserva sus derechos laborales y está exento de cumplir su servicio militar (Art. 36 de la Ley sobre Diputados), y
- Tiene inmunidad. El diputado tiene inmunidad de responsabilidad penal, no puede ser arrestado o sometido a medidas sancionatorias de carácter administrativo; multas en un proceso judicial, sin que medie un acuerdo del Soviet Supremo de la URSS, del Soviet Supremo de las repúblicas de la Unión (Arts. 37 y 38 de la Ley sobre Diputados).

Además, hay una serie de derechos que se le conceden al diputado y que están en diferentes partes de la ley, por ejemplo, el derecho de interpelar a las

autoridades gubernamentales que se presenten a rendir informe (Art. 13 de la Ley sobre Diputados) (por ejemplo, el Presidente del Gabinete de Ministros); el derecho de organizarse en grupos de diputados, para la realización de sus funciones (Art. 26 de la Ley sobre Diputados).

8. *El Reglamento del Congreso*

En el Congreso, los diputados se organizan también en comisiones permanentes. En general, sus actividades dentro del Congreso o del Soviet Supremo se regulan por un reglamento que regula detalladamente el funcionamiento de ambos órganos y la actividad de los diputados populares.¹²

9. *El Comité de Supervisión Constitucional*

Una institución jurídica nueva en el sistema soviético es el Comité de Supervisión Constitucional (aquí lo mencionaremos simplemente como Comité)

¹² El 20 de diciembre de 1989 se adopta el reglamento. Es un reglamento largo, compuesto de 185 artículos, y de 10 capítulos:

1. De las sesiones del Congreso de Diputados Populares; 2. De los grupos de Diputados Populares de la URSS; 3. De las comisiones temporales del Congreso de Diputados Populares de la URSS; 4. De la selección del Soviet Supremo de la URSS; 5. De la rotación anual de la composición del Soviet Supremo de la URSS; 6. De las sesiones del Soviet Supremo de la URSS; 7. De las comisiones permanentes y de los comités del Soviet Supremo de la URSS; 9. Del análisis de los proyectos de leyes de la URSS en el Congreso de Diputados Populares de la URSS y en el Soviet Supremo de la URSS, y 10. De la adopción de otras resoluciones por el Congreso de Diputados Populares por el Soviet Supremo y sus órganos.

Estos capítulos están distribuidos en trece partes: I. Aspectos Generales; II. Reglas de Trabajo del Congreso; III. Organización y orden de funcionamiento del Soviet Supremo y sus Cámaras; IV. Presidium del Soviet Supremo; V. Presidente del Soviet Supremo de la URSS, Primer Vicepresidente del Soviet Supremo; VI. Elección del Comité de Supervisión Constitucional de la URSS; VII. Formación del Consejo de Ministros de la URSS; VIII. Formación del Comité de Control Popular, del Juez Supremo; designación y confirmación del Procurador General y del Arbitro Estatal Principal; IX. Reglas para el análisis de los Proyectos de Leyes de la URSS; otros actos del Congreso de Diputados Populares de la URSS, del Soviet Supremo de la URSS y de otros órganos; X. Análisis de los Planes Estatales y los programas más importantes del desarrollo económico y social de la URSS; del presupuesto estatal de la URSS y control de su cumplimiento; XI. Análisis de los asuntos internacionales; XII. Aplicación por el Congreso y del Soviet Supremo de las facultades de control, y XIII. Aspectos finales.

que como vimos tiene por objeto crear un sistema de pesos y contrapesos, controlar la constitucionalidad de los actos de las autoridades que incluye el Congreso y el Soviet Supremo con los cuales tiene una relación especial: encuentra su origen en ellos y además los controla. Lo cual puede ser una debilidad si pensamos en sistemas occidentales.

El Comité es elegido por el Congreso de entre especialistas en el campo de la política y el derecho; se compone de un presidente, vicepresidente y 25 miembros de entre los cuales está un representante de cada república de la Unión.

A criterio de los soviéticos la independencia del Comité está garantizada por la larga duración en el encargo de sus funciones, que es de 10 años, y la disposición constitucional que manda que los miembros de dicho comité sólo están subordinados a la Constitución (Art. 124 de la Constitución).

El papel fundamental, y de ahí su importancia, es su carácter de órgano de control de la Constitución. El Comité revisa los proyectos de ley, las leyes del Congreso, los actos del Presidente, las constituciones de las Repúblicas de la Unión, los actos del Soviet Supremo, del Gabinete de Ministros y los tratados celebrados con otros países.

La revisión que hace el Comité, aunque puede realizarse por su propia iniciativa, generalmente la hace a propuesta del Congreso, del Soviet Supremo, del Presidente o de los órganos supremos de las Repúblicas de la Unión.

¿Cómo opera su revisión? En un primer momento, cuando un acto o disposición específica, sea contraria a la Constitución o las leyes de la URSS (incluyendo violaciones a las garantías individuales), el Comité se dirige al órgano del que proviene el acto o disposición contraria a fin de que la revoque. Desde este momento, el acto o disposición contraria se suspende en su ejecución. Sin embargo, en el caso de leyes adoptadas por el Congreso y de las constituciones de las repúblicas, no opera la suspensión.

El órgano, digamos originario de la violación, tiene la obligación de rectificar de acuerdo con la Constitución. En el caso de que no suceda; es decir de que el órgano se mantenga en la inconstitucionalidad, entonces el Comité tiene la facultad de dirigirse al Congreso, al Soviet Supremo, al Pre-

sidente de la URSS, al Gabinete de Ministros, a fin de que rechacen los actos de sus subordinados que vayan en contra de la Constitución.

El Congreso puede rechazar las conclusiones del Comité en el caso de una decisión adoptada por el voto de las dos terceras partes del número total de diputados de dicho Congreso.

Este procedimiento singular de control constitucional soviético está ampliamente regulado por la Ley del 26 de diciembre de 1989 denominada "Sobre la supervisión constitucional en la URSS" (o *Konstitutsionnom nadzore V SSSR*).

En general, podemos decir que aunque tengan, a nuestro criterio, ciertas debilidades: la dependencia de origen de un órgano, el Congreso, al que también controla, la poca oportunidad que hay para el ciudadano de protegerse en contra de la violación de sus garantías individuales, ampliamente reconocidas en la Constitución; la aparente poca fuerza para hacer cumplir sus conclusiones; estas debilidades están compensadas por la novedad, la falta de experiencia y el acierto de incluir este órgano en la estructura de gobierno de los soviéticos.¹³

Por último, hay que mencionar que la guerra legislativa que en los últimos meses (escribo este ensayo en marzo de 1991) libra el Congreso con el Soviet de varias repúblicas, fundamentalmente las del Báltico, Georgia, Moldavia y en grado extremo Rusia, que no acatan las disposiciones del Congreso y de la Constitución de la Unión, han puesto a prueba el Comité con resultados previsibles: incapacidad del Comité de controlar la situación. En estos momentos de crisis aguda de las fuerzas políticas (algunas de ellas emergentes) exigirle a un bisoño órgano, es mucho que pedirle.

10. *¿Una división de poderes?*

Si bien hay una clara tendencia a evolucionar hacia una división de poderes de tipo occidental, todavía el sistema de organización del gobierno soviético

¹³ Sobre el Comité de Control Constitucional se recomienda: Quigley, John, "The Soviet Union as a State Under the rule of Law: an overview", pp. 205-225; Hausmaninger Herbert "The Committee of Constitutional Supervision of the URSS" pp. 287-322, ambas en *Control International Law Journal*, Vol. 23, 1990.

tiene características específicas que lo hacen un sistema singular. El Congreso de Diputados Populares con la perestroika ha tomado el lugar del Soviet Supremo. El es órgano de autoridad máxima que tiene dos tipos de control: a nivel de órgano lo controla el Comité de Control Constitucional y a nivel de diputados, éstos están controlados por la voluntad que les dio origen: los electores.

Este órgano máximo, de grandes dimensiones numéricas que hasta ahora es el origen de toda la estructura gubernamental (inclusive de la Presidencia, cuyo actual titular fue elegido por el Congreso por última y única vez), y que sólo funciona ordinariamente por pocos días al año, comparte sus poderes con un órgano bicameral, permanente y de composición más pequeña, el Soviet Supremo compuesto por diputados del Congreso.

La función legislativa la ejerce fundamentalmente este órgano dividido, Congreso-Soviet Supremo, pero también el Presidente de la URSS quien dicta disposiciones legales (Art. 127³-2), tiene iniciativas de leyes (Art. 114 constitucional), firma las leyes de la URSS (Art. 127³-8 de la Constitución) y firma tratados (la ratificación corresponde al Soviet Supremo).

Vemos que no hay una clara división de poderes; abundando: el Congreso y el Soviet Supremo tienen facultades de control del Presidente (por ejemplo, el Presidente tiene la obligación de reportar anualmente al Congreso y al Soviet: Art. 127³ de la Constitución) pero éste tiene ciertas facultades de árbitro sobre el Soviet Supremo e inclusive puede llegar a pedir su disolución y formación de uno nuevo (Art. 127³-16). Hay una superioridad del Congreso sobre los demás órganos, pero después hay una intensa interrelación de los demás órganos con una tendencia a hacer de la Presidencia el encargado del ejecutivo, aunque comparta facultades legislativas.