

# EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS EN RUSIA: DESARROLLOS RECIENTES Y DESAFÍOS ACTUALES

Maria Issaeva, Irina Sergeeva y Maria Suchkova\*

## 1 Introducción

En los últimos años, el tema de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (el “Tribunal” o el “TEDH”) por parte de Rusia adquirió una importancia central no sólo para Rusia misma sino para todo el sistema de protección de los derechos humanos bajo los auspicios del Consejo de Europa. Las demandas presentadas contra Rusia representan una parte importante de la carga de causas del Tribunal. La supervivencia del sistema europeo de derechos humanos, que ya enfrenta una grave crisis debido a la sobrecarga del Tribunal, depende en gran medida de la disminución de la cantidad de demandas que llegan al Tribunal. La forma más eficiente de lograrlo es mediante la pronta y plena ejecución de las sentencias que señalan problemas sistémicos a nivel nacional.

Al mismo tiempo, surgió recientemente en el ámbito público y jurídico de Rusia un debate sobre la articulación entre el orden jurídico interno ruso y el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Se presentó un proyecto de ley en virtud del cual se otorga a la Corte Constitucional de Rusia el poder de sostener que una ley cuya aplicación el TEDH haya determinado como violatoria del Convenio en una causa contra Rusia cumple de todos modos con la Constitución rusa. El proyecto estima (ésta parece ser la percepción de sus autores) que en tal caso el Estado no estaría obligado a cambiar la ley impugnada. Este debate, basado en gran medida en el evidente fortalecimiento del principio de soberanía en el discurso político, es similar a los procesos que se están dando en algunos otros países europeos. Por ejemplo, el Parlamento del Reino Unido hace

---

\*Lo expresado por las autoras en este artículo son sus opiniones y no reflejan aquéllas de Threefold Legal Advisors, sus clientes o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

varios años que se muestra reticente a ejecutar la sentencia del TEDH en el caso “*Hirst v. United Kingdom*” (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2005), en la que el Tribunal determinó que una prohibición generalizada del derecho a voto de los prisioneros era violatoria del Convenio.

El Tribunal debe emitir sentencia en varios casos políticamente sensibles, como la sentencia sobre indemnización en “*Yukos v. Russia*”, recientemente dirimido (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2009c), y dos casos entre Estados, “*Georgia v. Russia (nos. 1y 2)*” (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2009d; 2010b). Esto sólo aumenta las preocupaciones respecto del futuro de la ejecución de sentencias del Tribunal por parte de Rusia.

Por último, desde el punto de vista del estudio de los efectos del derecho internacional sobre los sistemas jurídicos internos, resulta crucial explorar de qué manera se están implementando las normas internacionales de derechos humanos en países con una democracia relativamente reciente y una noción frágil del estado de derecho, como Rusia.

Las autoras ofrecerán una breve descripción del enfoque del TEDH respecto de las reparaciones y el marco de supervisión para la ejecución de sus sentencias por parte de los Estados Miembro del Consejo de Europa. Luego analizarán los problemas particulares que enfrenta Rusia en relación con la ejecución de las sentencias del TEDH en lo que respecta a medidas individuales y generales, y los logros del país en este sentido.

## 2 Comentarios generales sobre la ejecución de las sentencias del TEDH en Rusia

Antes de tratar cuestiones específicas del contexto ruso, es menester hacer algunos comentarios generales sobre el sistema de ejecución de las sentencias del TEDH.

Según el artículo 46(1) del Convenio, los Estados miembro del Consejo de Europa se comprometen a “acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los litigios en que sean partes”. El carácter jurídicamente vinculante de las sentencias del Tribunal y la maquinaria desarrollada para la supervisión de su aplicación es una característica singular del sistema europeo de derechos humanos. Los Estados miembro del Consejo de Europa tienen, en principio, tres obligaciones ante un fallo adverso del Tribunal: (1) pagar indemnización, si así se determinara; (2) si fuera necesario, tomar otras medidas individuales a favor del demandante para poner fin a la violación determinada por el Tribunal y para restituirlo, en la medida de lo posible, a su situación anterior a la violación (*restitutio in integrum*), (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Akdivar v. Turkey* (Artículo 50), 1998, par. 47); y (3) tomar medidas de carácter general para evitar que se repitan violaciones similares en el futuro (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Broniowski v. Poland*, 2004, par. 193).

Tal como se verá más adelante, las medidas individuales pueden implicar, por ejemplo, la reconsideración de la causa del demandante por parte de los tribunales nacionales, la eliminación de medidas restrictivas impuestas en violación del Convenio, la adopción de medidas administrativas positivas para permitir el pleno ejercicio de los derechos del demandante, la liberación del demandante si estuviera

detenido, etc. Pueden no requerirse medidas generales en los casos en los que el Tribunal determina que la violación que se produjo es un hecho aislado o excepcional (LAMBERT-ABDELGAWAD, 2008, p. 27). No obstante, cuando la violación surge de deficiencias en el orden jurídico interno que pueden afectar a una gran cantidad de personas, se requiere que el Estado emprenda reformas legislativas o políticas o tome otras medidas para eliminar el problema y sus efectos.

El enfoque del sistema del CEDH para determinar el alcance y contenido de las medidas reparatorias requeridas cuando se determina que se cometió una violación del Convenio es distinto del que adopta otro importante sistema regional de derechos humanos que es la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>1</sup> Basándose en el principio de subsidiariedad, según el cual el CEDH es subsidiario a los órdenes jurídicos internos, el Tribunal fue siempre reticente a especificar en sus sentencias medidas reparatorias distintas de la compensación económica.<sup>2</sup> Esto traslada la determinación del contenido específico de las medidas de aplicación a los Estados Miembro, con la supervisión y asistencia del Comité de Ministros (CdM), y, por lo tanto, al ámbito político.

Desde el punto de vista de la ejecución efectiva de las sentencias, el Tribunal a menudo ha recibido críticas de otros órganos del Consejo de Europa y de académicos por su reticencia a especificar las medidas reparatorias requeridas ante una violación (COUNCIL OF EUROPE, 2000b, par. 5). Por ejemplo, Steven Greer señala que es de suma importancia que el Tribunal identifique con precisión qué medidas deben adoptarse para dar cumplimiento a sus sentencias. Ello en virtud de que, si lo hiciera: (a) la aplicación de las sentencias quedaría menos sujeta a las negociaciones políticas dentro del CdM; (b) sería más fácil monitorear la ejecución con objetividad; y (c) en caso de incumplimiento de la sentencia por parte de los órganos políticos sería más fácil exigir su implementación a través del sistema jurídico interno en tanto se trataría de una violación confirmada con autoridad de cosa juzgada. (GREER, 2006, p. 160-161).

Sin embargo, puede argumentarse también a favor de un punto de vista diferente. El enfoque a la cuestión de si la sentencia debe identificar las medidas reparatorias puede diferir dependiendo de si se trata de medidas individuales o generales. Mientras que, como se indica arriba, las medidas individuales requeridas para reparar una violación son sencillas en muchos casos (aunque no en todos), las medidas reparatorias que aseguren la no repetición de las violaciones pueden requerir reformas integrales. A veces, tales reformas pueden no limitarse a cambios legislativos sino que también pueden implicar, por ejemplo, cambios en la práctica administrativa, en la opinión pública o en las actitudes de los funcionarios del Estado ante una práctica en particular. Definir esas medidas constituye una tarea lenta y difícil que puede lograrse sólo mediante un diálogo entre las diversas partes interesadas (gubernamentales y no gubernamentales) a nivel tanto nacional como internacional. Los procedimientos judiciales internacionales parecen ser un foro apropiado para tal diálogo. En cuanto al procedimiento de las denominadas “sentencias piloto”,<sup>3</sup> se han expresado preocupaciones en el sentido de que abordar un problema sistémico complejo sobre la base de un sólo caso puede no permitir, en ciertas situaciones, un análisis de todos los aspectos del problema. Esto genera el riesgo de que se oriente en forma inadecuada a los Estados Miembros respecto de las medidas reparatorias a ser adoptadas. Asimismo, un adecuado análisis de los

factores que subyacen al problema y la determinación de la forma de eliminar los que sean negativos implica un proceso lento y costoso, que el Tribunal (que ya tiene limitaciones de recursos y lucha por mantener la coherencia en su jurisprudencia) puede tener dificultades para llevar a cabo en cada caso.

Un último argumento a favor de determinar el contenido de las medidas generales por medios políticos y no judiciales señala que el proceso político puede ser instrumental para generar (mediante el diálogo y la cooperación con el Comité de Ministros) un sentido de propiedad de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia a nivel nacional. Por el contrario, imponerles a las autoridades nacionales las medidas indicadas en la sentencia del Tribunal puede producir el efecto inverso, provocando el rechazo de tales medidas y dando lugar a argumentos sobre la falta de comprensión del contexto político y jurídico del país por parte del Tribunal, que podría, en tal caso, ver perjudicada su autoridad.

En cuanto al marco de aplicación existente en el Consejo de Europa, el artículo 46(2) del Convenio otorga al Comité de Ministros el poder de velar por la ejecución de las sentencias del Tribunal por parte de los Estados. En general, para cada caso (o grupo de casos similares), el Comité examina las medidas reparatorias sugeridas por el Estado, debate el tema durante las reuniones extraordinarias de derechos humanos a las que asisten delegados de todos los Estados Miembros, y adopta una resolución final una vez que se asegura de que se está dando cumplimiento a la sentencia en cuestión. El Comité decidió hace poco tiempo reforzar sus actividades de supervisión de ejecución de sentencias para los casos de particular importancia, como aquéllos que ponen al descubierto un problema complejo y sistémico en el sistema jurídico de un Estado Miembro, o los que requieren de medidas individuales urgentes para impedir que el demandante sufra más daños (COUNCIL OF EUROPE, 2011b). Esta supervisión reforzada implica un enfoque más proactivo de parte del Comité, asistiendo a los Estados en la identificación del contenido de las medidas reparatorias requeridas y ejerciendo, de ser necesario, más presión sobre el Estado en cuestión para que acate con prontitud una sentencia adversa.

Rusia ratificó el Convenio y aceptó la competencia del Tribunal el 5 de mayo de 1998. Desde entonces, el Tribunal ha dictado más de mil sentencias en las que ha determinado por lo menos una violación del Convenio por parte del Estado Ruso (COUNCIL OF EUROPE, 2011a). Desde hace varios años, Rusia es uno de los países que más contribuye a la carga de causas del Tribunal,<sup>4</sup> junto con Turquía, Ucrania y Rumania (COUNCIL OF EUROPE, 2010a). Es importante destacar que muchas demandas presentadas ante el Tribunal surgen de problemas sistémicos o estructurales no resueltos en el derecho y/o las políticas de Rusia. Estos incluyen, *inter alia*, violaciones del principio de seguridad jurídica a través del recurso de revisión de causas civiles y penales; demora en la aplicación de sentencias de los tribunales nacionales sobre pagos de la seguridad social que deben hacerse desde el presupuesto; malas condiciones de detención que constituyen trato inhumano o degradante; y falta de investigación efectiva de casos de brutalidad policial. El pleno y pronto cumplimiento por parte de Rusia de las sentencias del Tribunal es de importancia fundamental no sólo para asegurar el ejercicio de los derechos garantizados en el Convenio para toda persona dentro de la jurisdicción del Estado,

sino también para aliviar la crisis que actualmente enfrenta el sistema del Convenio y asegurar su efectivo funcionamiento en el futuro.

Si bien Rusia tiene antecedentes decentes respecto del pago de indemnizaciones dentro de los plazos establecidos por el Tribunal, y también cumple con el requisito de pagar intereses punitivos cuando se ha producido una demora (COUNCIL OF EUROPE, 2011b), la implementación de medidas individuales y, especialmente, generales por parte del país ha sido objeto de críticas. Por ejemplo, en el último informe sobre implementación del Relator Especial de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Rusia figura entre los Estados que tienen importantes problemas de implementación (COUNCIL OF EUROPE, 2010f).

En las dos secciones siguientes se exploran los desafíos y los logros respecto de la ejecución de sentencias del TEDH por parte de las autoridades rusas en lo que se refiere a medidas individuales y generales, respectivamente.

### 3 La implementación de medidas individuales: la reapertura de causas en la justicia nacional

Uno de los desafíos para la implementación de medidas individuales en Rusia tiene que ver con la revisión de causas dirimidas en los tribunales nacionales.

Como se señala más arriba, el objetivo de las medidas individuales es lograr la *restitutio in integrum* (HARRIS; O'BOYLE; WARBRICK, 2009, pág. 875). La reconsideración o reapertura de los procedimientos judiciales nacionales es un medio importante “para asegurar que ha cesado la violación y que la parte damnificada es restituida, en la medida de lo posible, a la misma situación que gozaba antes de la violación del Convenio” (COUNCIL OF EUROPE, 2006b). Según la Recomendación Rec(2000)2 del Comité de Ministros, la reapertura de los procedimientos judiciales “ha demostrado ser la forma más eficiente, si no la única, de lograr la *restitutio in integrum*”, en particular en los casos en que:

*(i) la parte damnificada continúa sufriendo las consecuencias negativas muy graves resultantes de la resolución judicial impugnada, que no han sido reparadas adecuadamente mediante satisfacción equitativa y no pueden ser rectificadas salvo mediante revisión o reapertura, y*

*(ii) la sentencia del Tribunal lleva a la conclusión de que*

*(a) la resolución judicial nacional impugnada es en el fondo contraria al Convenio, o*

*(b) la violación se basa en errores procesales o falencias de tal gravedad que arroja serias dudas sobre el resultado del procedimiento judicial nacional objeto del recurso.*

(COUNCIL OF EUROPE, 2000a).

Resulta claro que el mecanismo de aplicación previsto en el Convenio puede funcionar en forma efectiva sólo en los casos en los que la legislación del Estado miembro prevé la revisión de casos individuales con el fin de reparar las violaciones determinadas por el TEDH en su sentencia.

En Rusia, la reapertura del procedimiento judicial se rige por tres códigos procesales distintos. En términos generales, el sistema judicial ruso incluye cortes constitucionales, tribunales de competencia general y tribunales comerciales.<sup>5</sup> Los tribunales constitucionales (o *charter courts*, como se los llama en algunas de las entidades constituyentes -es decir, regiones- de Rusia) deciden si las diversas leyes y normativas cumplen con la Constitución de la Federación Rusa o, dependiendo de la jurisdicción de un tribunal específico, con la constitución (Carta) de la entidad constituyente de Rusia. Los tribunales de competencia general entienden en causas penales y civiles en las que por lo menos una de las partes es una persona física, a menos que la controversia corresponda específicamente a la competencia de un tribunal comercial. Los tribunales comerciales entienden en causas comerciales, específicamente controversias económicas entre partes empresarias que pueden ser personas físicas o jurídicas. El procedimiento en los tribunales de competencia general se rige por el Código Procesal Civil y el Código Procesal Penal, mientras que en los tribunales comerciales, se rige por el Código Procesal Comercial.

Si bien la reapertura de diversos tipos de procedimientos judiciales tiene características comunes, la reapertura de una causa como consecuencia de una sentencia del TEDH no está regulada de manera uniforme. Lo que es más importante, a diferencia del Código Procesal Comercial y del Código Procesal Penal, el Código Procesal Civil no establece explícitamente que las sentencias del TEDH puedan motivar la reapertura de una causa. En consecuencia, los tribunales rusos rechazaban solicitudes de reapertura de procedimientos judiciales hasta que la cuestión fue planteada por tres demandantes ante la Corte Constitucional.

En los casos de dos de los demandantes, el TEDH dictaminó, *inter alia*, que se habían producido violaciones al artículo 6(1) del Convenio en relación con la falta de seguridad jurídica en sentencias revocatorias relacionadas con los demandantes ante tribunales nacionales por medio del recurso de revisión (*nadzor*) (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Kot v. Russia*, 2007; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Kulkov and others v. Russia*, 2009a). El recurso de revisión es un procedimiento que pueden aplicar los tribunales superiores para revocar o modificar resoluciones judiciales jurídicamente vinculantes. Debe señalarse que el recurso de revisión en procedimientos civiles en Rusia ha sido motivo de preocupación para el TEDH y el Comité de Ministros. Se le ha recomendado a Rusia “otorgar prioridad a la reforma del procedimiento civil” para restringir el uso del recurso de revisión “mediante límites de tiempo más estrictos para el recurso de revisión y limitaciones a los argumentos admisibles para dicho procedimiento con el fin de abarcar únicamente las violaciones más graves a la ley”, como así también limitaciones a “la cantidad de solicitudes sucesivas de revisión que puedan presentarse en una misma causa”, entre otros (COUNCIL OF EUROPE, 2006a).

En el caso del tercer demandante, jueces legos que, junto con un juez profesional entendieron en la causa del demandante, fueron designados en contravención de las leyes vigentes. En consecuencia, el TEDH determinó que se había cometido una violación del artículo 6(1) del Convenio a la vista del hecho de que, por su composición, el estrado no podía considerarse un “tribunal establecido por la ley” (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Fedotova v. Russia*, 2006).



A la luz de las falencias que el TEDH identificó en estos procedimientos judiciales a nivel nacional, estas causas parecen entrar en la categoría de los procedimientos judiciales que ameritarían una reconsideración. No obstante, los tribunales rusos rechazaron los recursos presentados por los demandantes haciendo referencia a la falta de una disposición expresa en el Código Procesal Civil que permitiera una reapertura para la reparación de las violaciones del Convenio.

El 26 de febrero de 2010, la Corte Constitucional dictó una sentencia en la que determinó que las obligaciones de Rusia respecto de la ejecución de las sentencias del TEDH en virtud del Convenio incluyen la adopción de medidas individuales y generales, cuando sean requeridas (RUSSIA, 2010c). Una persona cuyos derechos fueron violados según el TEDH debe tener la oportunidad de que su caso sea revisado en los tribunales nacionales. Por lo tanto, la falta de una disposición en el Código Procesal Civil no podría justificar la negativa a reabrir los procedimientos, especialmente si se considera que el Código Procesal Comercial sí establece la posibilidad de tal reapertura en causas comerciales. No hay una razón objetiva que justifique las discrepancias entre el Código Procesal Comercial y el Civil en este sentido. Los tribunales de competencia general deberían haber aplicado las disposiciones pertinentes del Código Procesal Comercial por analogía a la hora de dirimir el tema de la reapertura de las causas.

Asimismo, la Corte Constitucional declaró que la implementación de procedimientos nacionales que aseguren que las resoluciones judiciales nacionales sean revisadas a la luz de las violaciones al Convenio sería una medida general adecuada en esta situación. Por lo tanto, debería reformarse el Código Procesal Civil en consecuencia. Poco tiempo después de este dictamen, se presentó a la Duma del Estado un proyecto de ley de reforma del Código Procesal Civil (RUSSIA, 2010b). Lamentablemente, la ley aún no ha sido aprobada.

Sin embargo, hay otra preocupación relacionada con el lenguaje un tanto restrictivo usado en referencia a la reforma sugerida en el proyecto de ley (RUSSIA, 2010b). El texto propuesto se basa en uno similar usado en el Código Procesal Comercial. Según esta disposición, se permite la reapertura de los procedimientos judiciales cuando la demanda ante el TEDH y la violación al Convenio determinada en la sentencia surjan directamente de la causa en el ámbito de la justicia nacional que ha de ser revisada.

De las aclaraciones de la Corte Suprema Comercial, surge que un recurso de revisión de una resolución judicial sobre la base de una sentencia del TEDH puede ser presentado ante un tribunal comercial competente por una persona que haya participado en los procedimientos judiciales en cuestión o cualquier otra persona cuyos derechos y/u obligaciones se hayan visto afectados por la resolución judicial en cuestión (RUSSIA, 2007).

A primera vista, la formulación legislativa existente parece ser suficiente para reparar las violaciones del Convenio identificadas por el TEDH. Sin embargo, existe el riesgo de que sólo queden cubiertas las situaciones más llanas. Por ejemplo, algunas controversias importantes pueden ser complejas con varios procedimientos judiciales interrelacionados. El intento de reabrir alguno de dichos procedimientos en virtud de una sentencia del TEDH puede resultar problemático a la luz del requisito de

una conexión estricta entre la sentencia del TEDH y los procedimientos nacionales.

Esta preocupación está justificada en la práctica judicial, dado que no hay muchos casos de tribunales comerciales que aborden el tema de la reapertura de los procedimientos sobre la base de una sentencia del TEDH. La práctica judicial demuestra que los tribunales comerciales rusos son un tanto reticentes a reabrir procedimientos con tales argumentos (RUSSIA, 2008b, 2009c). Sin embargo, la resolución de la Corte Constitucional y la voluntad de las autoridades rusas de seguir las recomendaciones del Comité de Ministros son en general una buena noticia.

#### **4 La implementación de medidas generales**

Tal como se señaló antes, el objetivo de una medida general es prevenir la comisión futura de violaciones similares por parte de un Estado miembro. Así, es muy probable que toda medida general que deba adoptar un Estado implique la necesidad de modificar la legislación interna o adoptar una serie de otras medidas de carácter amplio para eliminar un problema particular. En términos generales, las autoridades rusas han hecho intentos genuinos por dar cumplimiento a la mayoría de las sentencias del TEDH en relación a este tipo de medidas como así también a las recomendaciones del Comité de Ministros. No obstante, un reciente desacuerdo entre el TEDH y la Corte Constitucional de Rusia planteó uno de los más grandes desafíos para todo el sistema de ejecución de sentencias del TEDH respecto de Rusia. Asimismo, como lo demuestra a las claras el ejemplo ruso, la eliminación de las deficiencias legislativas en muchos casos no significa la eliminación del problema sistémico, dado que tales problemas a menudo están arraigados en las prácticas cotidianas de las autoridades estatales rusas.

En esta sección del artículo, las autoras, en primer lugar, evalúan los mecanismos y procedimientos existentes en Rusia para asegurar la ejecución de las sentencias en lo atinente a medidas generales. Luego se analizan ejemplos de casos en los que se han implementado medidas generales con éxito. Por último, se examinan las recientes tensiones entre la Corte Constitucional y el TEDH y se analizan instancias de implementación más problemáticas.

##### ***4.1 Procedimientos y mecanismos para la implementación de medidas generales***

Un área que despierta preocupación respecto de la adopción de medidas generales en Rusia son los procedimientos y mecanismos dentro del poder ejecutivo y el legislativo para la efectiva y pronta implementación de las reformas necesarias para dar cumplimiento a sentencias adversas del Tribunal.

En 2008, el Comité de Ministros recomendó que los Estados miembro establecieran órganos (o designaran funcionarios) que coordinaran los procesos de ejecución; que crearan mecanismos adecuados para el diálogo y la transmisión de información entre el Comité y las autoridades nacionales; y que desarrollaran sinergias efectivas entre las distintas autoridades a nivel nacional a fin de asegurar la aplicación de las sentencias del Tribunal (COUNCIL OF EUROPE, 2008a). Asimismo, la Asamblea



Parlamentaria, en muchas ocasiones, indicó que los parlamentos nacionales tienen gran potencial de asegurar la aplicación de las sentencias del Tribunal. Pueden hacerlo ejerciendo un escrutinio parlamentario sobre las acciones del poder ejecutivo en este sentido y presionando al gobierno cuando éste no tome las medidas correspondientes. Asimismo, pueden iniciar reformas legislativas cuando sea necesario para dar cumplimiento a las sentencias y verificar sistemáticamente la compatibilidad de los proyectos de legislación y la legislación vigente con las normas del Convenio. Para tal fin, la Asamblea recomienda que los parlamentos establezcan “estructuras que permitan la transversalización y supervisión rigurosa de sus obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos” (COUNCIL OF EUROPE, 2011c, par. 6.6).

En Rusia, se encomienda un rol de coordinación a la Oficina del Representante del Gobierno ante el Tribunal, que es una división del Ministerio de Justicia (el “MdJ”). Sus funciones incluyen hacer recomendaciones para mejorar la legislación y la práctica en Rusia, elaborar proyectos de ley cuando sea necesario, y asegurar la cooperación entre las diversas autoridades estatales para la ejecución de las sentencias del Tribunal (RUSSIA, 1998). Sin embargo, en la práctica, la Oficina, que también está encargada de representar a Rusia en todas las causas que lleve adelante el Tribunal y asegurar el pago puntual de satisfacción equitativa, carece de los recursos y peso político para efectuar una coordinación integral de la ejecución de sentencias en lo atinente a medidas generales. También parece carecer del poder de aplicación necesario para asegurar una cooperación significativa entre todas las autoridades pertinentes del Estado y para ejercer presión sobre los órganos o funcionarios que no tengan voluntad de cooperar.

En cuanto a la participación parlamentaria en el proceso de ejecución, según un informe reciente emitido por la Asamblea Parlamentaria, Rusia pertenece a un grupo de países que han adoptado un enfoque horizontal respecto de la forma en que su parlamento aborda los problemas de derechos humanos. Así, no hay un comité especial con un mandato específico referente a los derechos humanos, sino que éstos son considerados implícitamente un tema transversal que deben tener en cuenta todos los comités (COUNCIL OF EUROPE, 2011c, par. 28). No obstante, el rol del parlamento ruso en la ejecución de las sentencias del Tribunal sigue sin desarrollarse del todo. Parece limitarse a la adopción de legislación tendiente a reparar violaciones del Convenio cuando se propone tal legislación. Aunque hay un centro especial dentro del Consejo de la Federación (la cámara alta del Parlamento) encargado de monitorear la legislación y su aplicación haciendo foco en cuestiones de derechos humanos, éste no tiene el mandato específico de tomar en consideración las sentencias del Tribunal en el desempeño de sus funciones (RUSSIAN, 2008a). Asimismo, el cumplimiento de Rusia de sus obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos rara vez es tema de debate durante las sesiones anuales de informes del gobierno ante el parlamento.<sup>6</sup> Durante la última de tales reuniones, que tuvo lugar en abril de 2011, no se mencionó en absoluto el tema de la ejecución de las sentencias del Tribunal (PUTIN, 2011).

Este artículo no busca presentar un análisis detallado de las causas profundas de la falta de participación parlamentaria en el proceso de ejecución. No obstante, deben destacarse dos factores que contribuyen a esta situación: la

ausencia de un procedimiento mediante el cual se informe con regularidad al Parlamento sobre sentencias adversas del TEDH y los requisitos de ejecución del Comité de Ministros, y la falta de una obligación específica del gobierno de informar al Parlamento sobre el cumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos.

Por último, un acontecimiento reciente relativo a los procedimientos para la ejecución de sentencias merece nuestra atención. En mayo de 2011, se dictó un decreto presidencial sobre *el monitoreo de la aplicación de la ley en la Federación Rusa* (RUSSIA, 2011c). Dicho decreto establece que uno de los objetivos de tal monitoreo consiste en asegurar la aplicación de las sentencias del TEDH que requieran de reformas legislativas. Aunque la metodología para realizar tales actividades de monitoreo aún debe ser desarrollada, ya se determinaron algunas características del proceso. El decreto establece que el MdJ asumirá un rol de coordinación en dicho proceso: se obtendrán datos de diversas autoridades del Estado (incluido el poder judicial) y de la sociedad civil; se fijarán anualmente los plazos para la realización del monitoreo; el MdJ acumulará todas las propuestas e información presentada y la transmitirá al Presidente, con sugerencias de reformas legislativas y demás cambios necesarios; y los resultados del monitoreo serán publicados.

En opinión de las autoras, el decreto debería considerarse un acontecimiento positivo respecto del cumplimiento de las recomendaciones del Comité de Ministros y para la corrección de las falencias del sistema anterior. Resta por verse, sin embargo, qué medidas específicas se adoptarán para implementar este decreto y cuán efectivo será el proceso de monitoreo en cuanto a la obtención de resultados concretos.

#### ***4.2 Pronta ejecución de sentencias de los tribunales nacionales: Burdov v. Russia (no. 2)***

Un problema que quedó al descubierto enseguida después de la incorporación de Rusia al Consejo de Europa es la falta generalizada de aplicación de resoluciones judiciales definitivas contra el Estado y sus entidades debido a la falta de fondos presupuestarios y de una adecuada coordinación de actividades entre los diversos órganos del Estado. Esto ha demostrado ser un problema sistémico no sólo en Rusia sino también en otros países de Europa Oriental post-Soviéticos. Antes de 2009, solía haber cientos de demandas por no aplicación de sentencias pendientes ante el TEDH respecto de Rusia. Esto daba lugar sistemáticamente a la determinación de la violación del derecho a juicio dentro de un plazo razonable (Artículo 6, CEDH) y del derecho a gozar pacíficamente de los propios bienes (Artículo 1, Protocolo Nro. 1 del CEDH) (COUNCIL OF EUROPE, 2009a). Si bien los montos otorgados en virtud de tales sentencias no aplicadas de los tribunales nacionales podían ser tan bajos como 100 euros, a las autoridades nacionales les llevaba años completar su aplicación, sin que se garantizara una compensación por tales demoras. En consecuencia, el TEDH aplicó el procedimiento de “sentencia piloto” en *Burdov v. Russia (no. 2)* (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2009b). Este caso abordaba el incumplimiento permanente por parte de Rusia de las sentencias.

En su sentencia de 2009, el TEDH ordenó explícitamente que Rusia debía establecer tal reparación dentro de los seis meses contados desde la fecha en que la sentencia fuera definitiva, es decir el 4 de noviembre de 2009, y otorgar “un resarcimiento adecuado y suficiente” para el 4 de mayo de 2010 a todas las personas en la situación del demandante en las causas presentadas ante el Tribunal antes del dictado de la sentencia piloto (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Burdov v. Russia* (no. 2), 2009b, par. 141, 145).

Aunque el Estado ruso no cumplió con el plazo del 4 de noviembre de 2009 indicado por el Tribunal, a fines de 2009 el Comité de Ministros observó con satisfacción los “esfuerzos realizados en la comisión especial inter-ministerial formada con la participación de la Administración Presidencial, que resultó en la elaboración de proyectos de ley para el establecimiento de una reparación a nivel nacional” así como que “estos proyectos de ley estaban sujetos a consulta con el Departamento del Consejo de Europa para la ejecución de sentencias del Tribunal Europeo” (COUNCIL OF EUROPE, 2009b).

La nueva ley rusa sobre indemnizaciones (la “Ley de Indemnizaciones”) entró en vigencia el 4 de mayo de 2010. Dicha ley permite el reclamo de indemnizaciones por la violación del derecho a un juicio justo y a la aplicación de las sentencias dentro un plazo razonable. Se aplica a las sentencias de los tribunales nacionales que otorguen cualquier monto a ser recuperado de los presupuestos nacionales a distintos niveles. Tales reclamos pueden presentarse en cualquier momento antes de la finalización de los procedimientos de ejecución pero no antes de transcurridos seis meses desde el vencimiento del plazo establecido por ley para la ejecución, y no después de transcurridos seis meses desde la finalización de los procedimientos de ejecución. La indemnización otorgada no depende de la determinación de la culpa de cualquier autoridad competente responsable de la demora en la ejecución (RUSSIA, 2010a).

Los demandantes que habían presentado sus demandas ante el Tribunal antes del dictado de sentencia en *Burdov* (no. 2) tuvieron el derecho de presentar acciones en virtud de la nueva ley dentro de los seis meses desde su entrada en vigencia. El último año, el TEDH declaró a varios casos del mismo tipo presentados por particulares rusos como inadmisibles en referencia a la reparación provista por la nueva Ley de Indemnizaciones. El Tribunal expresó su satisfacción con este recurso, en particular respecto de los montos a ser otorgados en virtud de la nueva ley. Sin embargo, expresó preocupación respecto de una hipotética situación de incumplimiento de las nuevas sentencias por parte del Estado ruso:

*El Tribunal es consciente de que podría surgir más adelante un problema relativo a si la nueva reparación indemnizatoria seguiría siendo efectiva en una situación en la que la autoridad del Estado demandado dejara persistentemente de honrar la deuda de la sentencia no obstante una indemnización o indemnizaciones repetidas otorgadas por tribunales nacionales en virtud de la nueva Ley de Indemnizaciones. Ésa fue de hecho una hipótesis sugerida por los demandantes (ver párrafo 14 más arriba), pero el Tribunal no considera apropiado anticipar tal evento ni decidir sobre este tema in abstracto en este momento.*

(EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia*, 2010c, par. 35)

En junio de 2010, el Comité de Ministros “expresó su satisfacción por la adopción por parte de las autoridades rusas de la reforma para introducir el recurso ante la no ejecución o ejecución demorada de las resoluciones judiciales de los tribunales nacionales” y “alentó vehementemente a las autoridades rusas, en particular a los órganos judiciales superiores, a tomar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación coherente de la reforma de conformidad con los requisitos del Convenio” (COUNCIL OF EUROPE, 2010b).

El monitoreo de la implementación de la nueva ley es un proceso en curso.

En general, la adopción de la Ley de Indemnizaciones y la causa *Burdov* (no. 2) son un ejemplo de la cooperación exitosa entre Rusia y las instituciones del Convenio respecto de la reforma de la legislación interna rusa.

### 4.3 Otro caso de éxito: *Shtukaturov v. Russia*

Otro ejemplo de cooperación exitosa que amerita una mención entre las medidas generales es la causa *Shtukaturov v. Russia* (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2008). La sentencia, que fue definitiva en junio de 2008, trataba sobre la privación de la capacidad jurídica dictada en ausencia de la persona en cuestión e internación involuntaria en un hospital psiquiátrico. Al determinar que se había violado el derecho del demandante al respeto de su vida privada (Artículo 8, CEDH), el Tribunal indicó que los estándares de Rusia respecto de este tema en particular diferían de los adoptados a nivel europeo:

*El Código Civil ruso distingue entre capacidad total e incapacidad total, pero no prevé ninguna situación “límite” más allá de las establecidas para los adictos a las drogas o al alcohol. El Tribunal se refiere en este sentido a los principios formulados en la Recomendación Nro. R (99) 4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, citada más arriba en el párrafo 59. Aunque estos principios no tienen fuerza de ley para este Tribunal, pueden definir un estándar común europeo en este tema. Contrariamente a estos principios, la legislación rusa no prevé una respuesta “hecha a medida”.*

(EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2008).

Aunque el Tribunal no indicó medidas generales en su sentencia, a fines de 2008 el Comité de Ministros señaló que las disposiciones pertinentes de la legislación rusa sobre la incapacidad de los adultos no habían sido modificadas. Ha solicitado que las autoridades rusas emprendan la reforma de las disposiciones criticadas por el Tribunal y aceleren la reforma respecto de la internación de personas con perturbaciones mentales en instituciones psiquiátricas (COUNCIL OF EUROPE, 2008b).

En sólo unos pocos meses, la Corte Constitucional de Rusia consideró una demanda presentada por el Sr. Shtukaturov en la que argumentaba que las disposiciones pertinentes de la legislación rusa no cumplían con la Constitución del país, dando la razón al demandante (RUSSIA, 2009b). Tales disposiciones fueron declaradas incompatibles con la Constitución rusa y discontinuadas con efecto inmediato. Al poco tiempo de dictada la sentencia por parte de la Corte

Constitucional, el parlamento ruso había iniciado las correspondientes reformas de la legislación, que fueron finalizadas y puestas en vigencia en 2011 (RUSSIA, 2011b).

El caso de Shtukaturov resulta particularmente esclarecedor del rol de la Corte Constitucional rusa. En este caso, la Corte Constitucional acordó en esencia con la postura del TEDH y el Comité de Ministros. Sin embargo, como veremos a continuación, no siempre es así.

#### 4.4 *Conflicto sistémico percibido entre el sistema europeo de derechos humanos y la Constitución rusa*

El primer caso en el que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos entró en conflicto con la postura de la Corte Constitucional rusa es relativamente reciente (ZORKIN, 2010).

El TEDH dictó sentencia en *Konstantin Markin v. Russia* el 7 de octubre de 2010 (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2010d). La sentencia aún no se aplicó dado que el caso fue remitido a la Gran Sala, que aún debe dictar su veredicto.<sup>7</sup>

En este caso, el Tribunal determinó que una disposición de la legislación rusa que prohíbe el otorgamiento de licencia por nacimiento de un hijo a los militares hombres, a diferencia de sus colegas mujeres, era discriminatoria en virtud del artículo 14 del Convenio (en combinación con el artículo 8) (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Konstantin Markin v. Russia*, 2010d).

En este caso específico, el demandante inició una acción concurrente ante la Corte Constitucional rusa cuestionando la compatibilidad de las disposiciones internas pertinentes con la Constitución rusa, que también prohíbe la discriminación. Sin embargo, la Corte Constitucional dictaminó que las disposiciones existentes eran compatibles con la Constitución rusa. Al arribar a tal conclusión, la Corte Constitucional se refirió a la esencia del servicio militar como:

*Un tipo especial de servicio público que asegura la defensa del país y la seguridad del Estado y que es, por lo tanto, de interés público. Las personas en servicio militar ejercen funciones constitucionalmente importantes y en consecuencia poseen una condición jurídica especial basada en la necesidad de que un ciudadano de la Federación rusa cumpla con su deber y obligación a fin de proteger a la Patria.*

[..]

*En virtud del artículo 11 § 13 de [la Ley del Servicio Militar], la licencia por nacimiento de un hijo se otorga al personal militar femenino de conformidad con el procedimiento especificado en las leyes y normativas federales de la Federación Rusa. Hay otra disposición similar en el artículo 32 § 2 del Reglamento sobre el servicio militar, que también establece que una mujer en servicio militar mantiene su posición y rango militar durante su licencia por maternidad.*

[..]

*La legislación vigente no reconoce a los hombres en servicio militar el derecho a tres años de licencia por nacimiento de un hijo. Es así que a los hombres militares bajo contrato se les prohíbe combinar el desempeño de sus obligaciones militares con la licencia por paternidad. Dicha prohibición se basa, en primer lugar, en la condición jurídica especial*

*de los militares y, en segundo lugar, en los fines constitucionalmente importantes que justifican limitar los derechos humanos y las libertades en relación con la necesidad de crear condiciones adecuadas para una actividad profesional eficiente de los militares que desempeñan sus tareas en defensa de la Patria.*

(RUSSIA, 2009a)

Al abordar el tema de las medidas generales en el caso de Markin, el TEDH declaró:

*67. Ha sido práctica habitual del Tribunal, al detectar una falencia en el sistema jurídico nacional, identificar su origen con el fin de asistir a los Estados contratantes en la búsqueda de una solución adecuada y al Comité de Ministros en la supervisión de la ejecución de las sentencias [...]. Tomando en consideración el problema que revela el presente caso, la opinión del Tribunal es que sería conveniente la adopción de medidas generales a nivel nacional para asegurar la protección efectiva contra la discriminación de conformidad con las garantías previstas en el artículo 14 del Convenio conjuntamente con el artículo 8. En este sentido, el Tribunal recomendaría que el gobierno demandado adopte medidas, bajo la supervisión del Comité de Ministros, tendientes a modificar el artículo 11 § 13 de la Ley de Servicio Militar y el Reglamento de servicio militar, sancionados por Decreto Presidencial Nro. 1237 el 16 de septiembre de 1999, con la finalidad de dar cuenta de los principios enunciados en la presente sentencia y poner fin a la discriminación contra los militares hombres en lo atinente al derecho a la licencia por nacimiento de un hijo.*

(EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS,  
*Konstantin Markin v. Russia*, 2010d).

Si bien la causa ante el TEDH aún no tiene sentencia definitiva de la Gran Sala, la sentencia de Sala del Tribunal ha tenido un impacto significativo sobre la posición de las autoridades legislativas y judiciales de Rusia respecto del rol del TEDH frente al de la Corte Constitucional rusa. Por el momento, ha dado como resultado un proyecto de ley ambiguo cuyas consecuencias no son fáciles de predecir.

#### **4.4.1 Reacción de los funcionarios de Rusia y del Consejo de Europa ante la sentencia de Sala del TEDH en el caso de Konstantin Markin**

El presidente de la Corte Constitucional rusa, el juez Zorkin, abrió un debate general en el que formuló “los límites de la flexibilidad” de Rusia en el ámbito internacional. Se refirió extensamente a la primacía de la Constitución rusa (y en consecuencia de las sentencias de la Corte Constitucional) sobre las sentencias de cualquier tribunal internacional (ZORKIN, 2010). Señaló: “El Tribunal de Estrasburgo es competente para señalar a los países errores en su legislación, pero cuando las sentencias del TEDH están en directa contradicción con la Constitución rusa, el país debe seguir los intereses nacionales.” (ZORKIN, 2010).

Zorkin se refirió al argumento frecuentemente aducido por el TEDH en el sentido de que las autoridades nacionales están en mejor posición para entender las necesidades de su sociedad. Concluyó que Rusia, y no los tribunales internacionales, debería tener prioridad en la determinación de lo que constituye el interés público



(ZORKIN, 2010). Según la postura expresada por el Presidente de Rusia, debatida desde octubre de 2010 a la fecha (agosto de 2011), Rusia nunca delegó una porción tal de su soberanía que permitiera que ningún tribunal internacional adoptara decisiones que reformen la legislación del país<sup>8</sup> (MEDVEDEV, 2010).

Tal posición recibió críticas por parte del Consejo de Europa: el Secretario General (del Consejo de Europa) contestó que los derechos humanos gozan de prioridad sobre las leyes nacionales, y que cualquier sentencia del TEDH que identifique una incompatibilidad entre la legislación nacional y el Convenio Europeo debe ser respetada (JAGLAND, 2011). Al mismo tiempo, el presidente ruso prometió recientemente que Rusia cumplirá incluso con las sentencias de tribunales internacionales que sean excesivamente políticas (MEDVEDEV, Dmitry, 2011).

#### 4.4.2 Última propuesta legislativa que pretende extender el poder de la Corte Constitucional

En junio de 2011, el presidente en ejercicio de la cámara alta del Parlamento ruso presentó un proyecto de ley que fue objeto de un activo debate en junio y julio de 2011 (RUSSIA, 2011e).

En esencia, el proyecto propuesto impone a todos los tribunales rusos la obligación de remitir a la Corte Constitucional todo caso en el que el tribunal concluya que una ley a ser aplicada en el caso particular es incompatible con la Constitución rusa. Deberán hacerse tales remisiones particularmente cuando un órgano internacional de derechos humanos haya dictado una sentencia en la que determine la violación de un tratado internacional por parte de la Federación Rusa derivada de la aplicación de una ley que no se corresponde con tal tratado internacional. Asimismo, al examinar cualquier tema referido a la reparación de una violación de derechos humanos de acuerdo con una sentencia de un órgano internacional de derechos humanos, todo tribunal ruso deberá remitir el caso a la Corte Constitucional si concluye que la sentencia del órgano internacional obstaculiza la aplicación de una ley que no contradice a la Constitución rusa. Al hacerse la remisión, se debe solicitar a la Corte Constitucional que confirme la compatibilidad de la ley en cuestión con la Constitución. Asimismo, se les otorga a los particulares el derecho de solicitar que la Corte Constitucional verifique la compatibilidad de un determinado acto legislativo con la Constitución ante el dictado de una sentencia por parte de un órgano internacional de derechos humanos. Dicho derecho le asiste a toda persona que crea que no debería aplicarse el acto legislativo en cuestión debido al dictado de la sentencia por parte de un órgano internacional de derechos humanos o, por el contrario, a quien considere que el acto legislativo debería permanecer en vigor no obstante la sentencia (RUSSIA, 2011e). El proyecto de ley implica, hipotéticamente, que puede darse la situación en la que la Corte Constitucional declare que una ley rusa es compatible con la Constitución no obstante una sentencia del TEDH que la identifique como violatoria del Convenio.

Luego de un acalorado debate del proyecto de ley en junio y julio de 2011, la audiencia para esta propuesta legislativa fue reprogramada para el otoño. Hay buenas probabilidades de que el texto sea revisado en forma significativa. Es por lo tanto demasiado pronto para hacer algún análisis detallado del proyecto, aunque pueden hacerse algunos comentarios.

Rusia es parte de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Como tal, está obligada por su artículo 27.<sup>9</sup> Ninguna medida adoptada a nivel interno podrá cambiar esta disposición de la Convención de Viena, que significa, en esencia, que el conflicto entre el TEDH y la Corte Constitucional rusa no es en realidad un conflicto: los dos órganos funcionan de dos “mundos paralelos”, donde el TEDH dirime cuestiones de compatibilidad con el Convenio, y la Corte Constitucional dirime cuestiones de compatibilidad con la Constitución rusa. Asimismo, dado que el derecho internacional tiene aplicación directa en Rusia de conformidad con esa misma Constitución (artículo 15(4)), una sentencia de la Corte Constitucional no puede afectar el carácter vinculante de las sentencias del TEDH.

Existe cierta confusión en los círculos académicos rusos que surge del hecho de que el TEDH dicta sentencias, es decir, jurisprudencia, mientras que Rusia ha sido predominantemente una jurisdicción de derecho civil, en la que los precedentes hasta hace poco tiempo no tenían una fuerza significativa dentro de sus fronteras. Los argumentos aducidos por los propulsores de esa postura serían los siguientes: si hay conflicto entre un tratado internacional y el derecho interno (excluyendo la Constitución), es el tratado internacional el que tiene precedencia. Sin embargo, si es un órgano judicial inter-estatal el que toma una decisión que señala la incompatibilidad de una disposición interna con un acuerdo internacional, es necesario además analizar tal decisión teniendo en cuenta la precedencia que tiene la Constitución rusa en el orden jurídico interno. Esta necesidad puede llevar finalmente a la aplicación del derecho interno y no del derecho internacional (RUSSIA, 2011d).

Este razonamiento tiene un error evidente. Esto surge del artículo 19 del Convenio Europeo, que le encomienda al Tribunal Europeo la función de “[a]segurar el respeto de los compromisos que resultan para las Altas Partes Contratantes del presente Convenio y sus Protocolos” (COUNCIL OF EUROPE, 1950). Lo que despierta preocupación es que esto es lo que ahora aduce la Duma Estatal, la cámara baja del Parlamento ruso; es decir, el principal cuerpo legislativo del país (RUSSIA, 2011d).

#### *4.5 Prácticas cotidianas: ¿solución imposible?*

El motivo por el cual encontrar una solución legislativa adecuada no asegura necesariamente el cumplimiento de las normas del Convenio puede ilustrarse claramente describiendo la situación en el ámbito penal ruso en relación con el tema de la brutalidad policial. Se trata de un problema muy común en la Federación Rusa. Éste es también uno de los mejores ejemplos de cooperación entre las autoridades rusas y el Consejo de Europa: el Estado tiene la voluntad pero, lamentablemente, no logra gran éxito.

Se dice que el actual Código Procesal Penal de Rusia contiene sólo una falencia importante: no asegura el acceso de los demandantes a las investigaciones; en todos los demás sentidos, el Código responde bastante bien a las expectativas de las instituciones europeas de derechos humanos. Sin embargo, el procedimiento para la investigación de las denuncias de brutalidad sigue siendo tan poco efectivo como lo era hace algunos años (COUNCIL OF EUROPE, 2010c). El problema reside entonces en el ámbito del funcionamiento práctico y cotidiano de los órganos de aplicación de la ley más que en la configuración legislativa de Rusia. En un informe al Comité

de Ministros, un grupo de ONG rusas presentó los siguientes argumentos como motivos de la ineficacia de los procedimientos investigativos en esta área:

- a) falta de independencia institucional y personal de los investigadores;*
- b) sistema de evaluación profesional que impulsa a los investigadores a trabajar en pos de elevados índices cuantitativos a expensas de la calidad de la investigación;*
- c) falta de recursos necesarios para los investigadores;*
- d) ineficiencia del control sobre los investigadores*

(COUNCIL OF EUROPE, 2010c).

Al mismo tiempo, según las autoridades rusas, que presentaron un comunicado de dominio público sobre el tema ante el Comité de Ministros en noviembre de 2010, el Estado tomó varias medidas en 2009/10 para asegurar un mayor nivel de capacitación profesional de los miembros de las fuerzas policiales, incluyendo varias iniciativas específicas en el área de ética profesional y disciplina (COUNCIL OF EUROPE, 2010e).

Recientemente, el gobierno ruso emprendió una importante reforma del servicio policial y adoptó una nueva ley “de policía” (RUSSIA, 2011a). Sin embargo, se trata una vez más de una reforma legislativa, que no necesariamente implicará cambios efectivos en la práctica. Esperamos que las medidas emprendidas por el gobierno ruso en esta área logren buenos resultados.

## 5 Conclusión

Lo que definitivamente puede preverse es que el sistema del Convenio servirá como “prueba de fuego” del resultado de toda reforma pendiente que tenga que ver con los derechos humanos en Rusia: si el volumen de demandas análogas presentadas ante el Tribunal sobre un determinado tema disminuye, la reforma habrá sido un éxito; si eso no ocurre, la reforma habrá sido un fracaso que requiera de mayores esfuerzos.

Considerando el sistema del Convenio como un todo, podemos concluir que es la herramienta perfecta para un país como Rusia exactamente por la siguiente razón: permite que cualquier tema no resuelto rebote y se ponga de manifiesto en la práctica del TEDH; toda reforma que pretenda quedar sólo en papel no tiene entonces ninguna posibilidad de éxito a futuro. Por esa misma razón, el TEDH junto con el Comité de Ministros es un instrumento extremadamente poderoso. Es de suma importancia que dicho instrumento, tanto en su dimensión judicial como política, se base en la defensa y promoción de los derechos humanos y el estado de derecho.

Haciendo foco específicamente en Rusia dentro del sistema del Convenio, debemos recordar su larga historia de siglos durante los cuales prevaleció el problema inherente de la aplicación de la ley a nivel interno.<sup>10</sup>

En nuestra opinión, si se los usa sabiamente, los mecanismos del Convenio permitirán que en Rusia se haga lo “imposible”: elevar a su sistema jurídico al nivel de las normas internacionales; una proeza que no ha logrado hasta el momento. Sin embargo, siempre habrá que equilibrar esta meta con la preocupación que demuestran tener las autoridades rusas respecto del posible uso indebido de estos poderosos instrumentos para ejercer una presión política excesiva.

Quisiéramos concluir citando una de las últimas sentencias del TEDH en la que se detalla explícitamente cómo y en qué medida el Tribunal sostiene esta posición y entiende la necesidad de tal equilibrio:

*Es de importancia primordial que la maquinaria de la protección establecida por el Convenio sea subsidiaria a los sistemas nacionales de salvaguardia de los derechos humanos. Este Tribunal se ocupa de la supervisión de la implementación por parte de los Estados contratantes de sus obligaciones en virtud del Convenio. La regla del agotamiento de los recursos a nivel interno es por lo tanto una parte indispensable del funcionamiento de este sistema de protección. (...) El Tribunal insiste en que no es un tribunal de primera instancia; no tiene la capacidad ni le corresponde como tribunal internacional dirimir una gran cantidad de casos que requieran de la investigación de los hechos básicos o del cálculo de una compensación pecuniaria. Ambas funciones, como cuestión de principio y práctica efectiva, corresponden a las jurisdicciones internas de los países.*

(EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS,  
*Demopoulos and Others v. Turkey*, 2010a)

## REFERENCIAS

---

### Bibliografía y otras fuentes

CAVALLARO, J.; BREWER S.E. 2008. Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court. *The American Journal of International Law*, Washington DC, v. 102, n. 4, p. 768-827.

COUNCIL OF EUROPE. 1950. *European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. 4 Nov.

\_\_\_\_\_. 2000a. Committee of Ministers. **Recommendation Rec (2000)2 of the Committee of Ministers to Member States on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights**. Rec (2000)2E, 19 Jan.

\_\_\_\_\_. 2000b. Parliamentary Assembly. **Execution of judgments of the European Court of Human Rights**. Explanatory memorandum, Doc. 8808, 12 July.

\_\_\_\_\_. 2006a. Committee of Ministers. **Interim Resolution ResDH (2006) concerning the violations of the principle of legal certainty through the supervisory review procedure (“nadzor”) in civil proceedings in the Russian Federation**. ResDH (2006), 8 Feb.

\_\_\_\_\_. 2006b. Committee of Ministers. **Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements**. CM/Del/Dec(2006)964/4.4/appendix4E, 10 May, Rule 6(2)(b).

- \_\_\_\_\_. 2008a. Committee of Ministers. **Recommendation CM/Rec(2008)2 of the Committee of Ministers to Member States on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights.** CM/Rec(2008)2, 6 Feb.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Committee of Ministers. **Decisions adopted at 1043rd DH meeting,** 2-4 Dec.
- \_\_\_\_\_. 2009a. Committee of Ministers. **Decisions adopted at 1072nd DH meeting,** 1-3 Dec.
- \_\_\_\_\_. 2009b. Committee of Ministers. **Interim Resolution CM/ResDH (2009) concerning the execution of the pilot judgment of the European Court of Human Rights in the case Burdov No. 2 against the Russian Federation relative to the failure or serious delay in abiding by final domestic judicial decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy,** ResDH (2009), 7 Dec.
- \_\_\_\_\_. 2010a. European Court of Human Rights. **50 Years of Activity.** European Court of Human Rights. Some Facts and Figures. Apr.
- \_\_\_\_\_. 2010b. Committee of Ministers. **Decisions adopted at the meeting 1086th DH meeting,** 3 June.
- \_\_\_\_\_. 2010c. Committee of Ministers. **Communication from a group of the NGOs in the Mikheyev group of cases against the Russian Federation,** DH-DD(2010)385E, 1 Sept.
- \_\_\_\_\_. 2010d. Committee of Ministers. **Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights: implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a twin-track supervision system,** CM/Inf/DH(2010)37, 6 Sept.
- \_\_\_\_\_. 2010e. Committee of Ministers. **Communication from the Russian authorities in the Mikeyev group of cases against the Russian Federation (Application No. 77617/01),** DH-DD(2010)591E, 24 Nov.
- \_\_\_\_\_. 2010f. Parliamentary Assembly. **Report on the implementation of judgments of the European Court of Human Rights,** Doc. 12455, 20 Dec.
- \_\_\_\_\_. 2011a. European Court of Human Rights. **Country fact sheets. 1959-2010.** Mar.
- \_\_\_\_\_. 2011b. Committee of Ministers. **Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights.** 4th Annual report. Apr.
- \_\_\_\_\_. 2011c. Parliamentary Assembly. **National parliaments: guarantors of human rights in Europe,** Resolution 1823 (2011), 23 June.
- GREER, S. 2006. **The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects.** First edition. New York: Cambridge University Press.
- HARRIS, D.; O'BOYLE, M.; WARBRICK, C. 2009. **Law of the European Convention on Human Rights.** 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- JAGLAND, T. 2011. **Speech at the St Petersburg International Legal Forum.** Official web-site of the President of Russia (partial publication). 20 May.
- LAMBER-ABDELGAWARD, E. 2008. **The Execution of the judgments of the European Court of Human Rights.** 2nd ed. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

- MEDVEDEV, D. 2010. **Russia will not let the ECtHR to deliver judgments which change its laws**. RIA- Novosti, 11 Dec.
- \_\_\_\_\_. 2011. **Speech at the St Petersburg International Legal Forum**. Official website of the President of Russia (partial publication). 20 May.
- PUTIN, V. 2011. **Minutes of the reporting session of the Government to the Parliament for the year 2010**. Disponible en: <<http://premier.gov.ru/events/news/14898/>>. Visitado el: 10 de agosto de 2011.
- RUSSIA. 1998. **Regulation on the Agent of the Russian Federation before the European Court of Human Rights – Deputy Minister of Justice of the Russian Federation**. No. 310, 9 Mar.
- \_\_\_\_\_. 2001. **Criminal Procedure Code of the Russian Federation, No. 174-FZ**. 18 Dec. (as amended).
- \_\_\_\_\_. 2002a. **Commercial Procedure Code of the Russian Federation, No. 95-FZ**. 24 July (as amended).
- \_\_\_\_\_. 2002b. **Civil Procedure Code of the Russian Federation, No. 138-FZ**. 14 Nov. (as amended).
- \_\_\_\_\_. 2008a. **Decree of the Head of the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation on the approval of the Regulation on the Centre of monitoring of legislation and practice of law application within the Council of the Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation**. No. 173rp-SF, 25 Apr.
- \_\_\_\_\_. 2010a. **Federal Law no. 68-FZ “On Compensation for Violation of the Right to a Trial within a Reasonable Time or the Right to Enforcement of a Judgment within a Reasonable Time”**, 30 Apr.
- \_\_\_\_\_. 2010b. **Bill “On the introduction of amendments to the Civil Procedure Code of the Russian Federation”**. No. 407795-5, 16 July.
- \_\_\_\_\_. 2011a. **Federal Law no. 3-FZ “On the Police”**, 7 Feb.
- \_\_\_\_\_. 2011b. **Federal Law no. 67-FZ “On the Introduction of Amendments to the Law of the Russian Federation “On Psychiatric Assistance and Related Guarantees to the Rights of Citizens” and the Civil Procedure Code of the Russian Federation”**, 6 Apr.
- \_\_\_\_\_. 2011c. **President of Russia. Decree no.657 “On the monitoring of the application of law in the Russian Federation”**, 20 May.
- \_\_\_\_\_. 2011d. **State Duma. Committee on the Constitutional Legislation and State-Building. Explanatory Note to the Bill “On the Introduction of amendments to certain legislative acts of the Russian Federation”**. 16 June
- \_\_\_\_\_. 2011e. **Anatoly Torshin. Bill “On the Introduction of amendments to certain legislative acts of the Russian Federation”**. 16 June.
- ULITSKY, I. 1993. **Legal and Constitutional Basis for the Development of the Rule of Law in Russia**. *Bulletin of the Australian Society of Legal Philosophy*, v. 18, p. 69-88.
- UNITED NATIONS. 1969. **Vienna Convention on the Law of Treaties**. Vienna, 23 May.
- ZORKIN, V. 2010. **The Limits to Flexibility**. *Russian Gazette*, no. 5325 (246), 29 Oct.



## Jurisprudencia

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. 1998. Judgment (Article 50) of 1 April, **Akdivar v. Turkey**, application No. 99/1995/605/693.

\_\_\_\_\_. 2004. Judgment of 22 June, **Broniowski v. Poland**, application No. 31443/96.

\_\_\_\_\_. 2005. Grand Chamber. Judgment of 6 October, **Hirst v. the United Kingdom (no. 2)**, application No. 74025/01.

\_\_\_\_\_. 2006. Judgment of 13 April, **Fedotova v. Russia**, application No. 73225/01.

\_\_\_\_\_. 2007. Judgment of 18 January, **Kot v. Russia**, application No. 20887/03.

\_\_\_\_\_. 2008. Judgment of 27 March, **Shtukaturov v. Russia**, application No. 44009/05.

\_\_\_\_\_. 2009a. Judgment of 8 January, **Kulkov and others v. Russia**, applications No. 25114/03, 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06 and 45022/06.

\_\_\_\_\_. 2009b. Judgment of 15 January, **Burdov v. Russia (no. 2)**, application No. 33509/04.

\_\_\_\_\_. 2009c. Decision of 29 January, **ОАО Нефтяная Компания Yukos v. Russia**, application No. 14902/04.

\_\_\_\_\_. 2009d. Decision of 30 June, **Georgia v. Russia (no. 1)**, no. 13255/07.

\_\_\_\_\_. 2010a. Grand Chamber. Decision of 1 March 2010, **Demopoulos and Others v. Turkey**, applications No. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04.

\_\_\_\_\_. 2010b. **Georgia v. Russia (no. 2)**, application No. 38263/08 (no hay aún documentos disponibles en el tribunal).

\_\_\_\_\_. 2010c. Decision of 23 September 2010, **Nagovitsyn and Nalgiyev v. Russia**, applications No. 27451/09 and 60650/09.

\_\_\_\_\_. 2010d. Judgment of 7 October 2010, **Konstantin Markin v. Russia**, application No. 30078/06.

RUSSIA. 2007. Plenum of the Supreme Commercial Court of the Russian Federation. 12 de marzo, **on the application of the Commercial Procedure Code of the Russian Federation in the case of the review on the basis of newly discovered circumstances of legally binding judicial acts**, Judgment, No. 17, par. 10.

\_\_\_\_\_. 2008b. Federal Commercial Court of the Moscow Region. 7 October, **Case No. A40-16731/00-97-56**, Judgment.

\_\_\_\_\_. 2009a. Constitutional Court of the Russian Federation. 15 de enero, On the refusal to consider the applications lodged by Markin Konstantin Aleksandrovich claiming a violation of his constitutional rights by the provisions of Articles 13 and 15 of the Federal Law “**On State Allowance to Citizens Having Children, Articles 10 and 11 of the Federal Law “On the Status of Military Servants”**”, Article 32 of the Regulations on the Procedure for Military Service and clauses 35 and 44 of the Regulations on the granting and payment of state allowances to citizens having children. Ruling, No. 187-O-O/2009.

\_\_\_\_\_. 2009b. Constitutional Court of the Russian Federation. 27 February, In the case concerning the review on the constitutionality of several provisions of Articles 37, 52,

135, 222, 284, 286 and 3791 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation and part 4 of Article 28 of the Law of the Russian Federation “**On Psychiatric Assistance and Related Guarantees to the Rights of Citizens**” further to the applications of Messrs. Yu.K.Gudkova, P.V.Shtukaturov and M.A. Yashina, Judgment, No. 4-P/2009.

\_\_\_\_\_. 2009c. Federal Commercial Court of the Central Region. 26 de enero, **Case No. A14-3596/2008/19/20-18**, Judgment.

\_\_\_\_\_. 2010c. Constitutional Court of the Russian Federation. 2010. 26 de febrero, **In the case concerning the review of the constitutionality of paragraph two of article 392 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation further to the applications of Messrs. A.A. Doroshok, A.E. Kot, and E.Yu. Fedotova**, Judgment, No. 4-P.

## NOTAS

1. Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos especifican en detalle las medidas que debe tomar el Estado para reparar los daños ocasionados por las violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además de una compensación monetaria, dichas medidas pueden incluir, entre otras cosas, llevar a cabo una investigación efectiva de los abusos en cuestión y llevar a los autores ante la justicia, modificar la legislación existente y tomar medidas positivas para prevenir violaciones similares. (CAVALLARO; BREWER, 2008, p.785).

2. Sin embargo, más recientemente se ha observado una tendencia del Tribunal a indicar medidas reparatorias, en particular desde la introducción del procedimiento de sentencias piloto.

3. Según el artículo 61 del Reglamento de la Corte, el procedimiento de sentencia piloto debe ser iniciado por la Corte cuando “los hechos Parte Contratante muestran la existencia de un problema estructural o sistémico o alguna otra disfunción similar que dé lugar o puede dar lugar a aplicaciones similares.” Una sentencia dictada como consecuencia de dicho procedimiento deberá identificar la naturaleza del problema o disfunción e indicar las medidas correctivas que deben ser llevadas a cabo por el Estado en cuestión. (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2012).

4. Debe señalarse, sin embargo, que la mayor parte de las demandas presentadas contra Rusia (aproximadamente el 98%) son consideradas inadmisibles por el Tribunal (EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d).

5. A los tribunales comerciales estatales en general se los llama “arbitrazh”; sin embargo, es

importante diferenciar los tribunales “arbitrazh” de los tribunales arbitrales o de arbitraje.

6. Según el artículo 117(1.a) de la Constitución de Rusia, el gobierno deberá presentar una vez por año ante la Duma del Estado un informe sobre los resultados de sus actividades. La Duma del Estado tiene la autoridad de formular preguntas al gobierno, que deben ser abordadas en dicho informe.

7. Según el artículo 43 de la Convención, “[E]n un plazo de tres meses a partir de la fecha de la sentencia de la Sala, cualquier parte en el caso podrá, en casos excepcionales, solicitar que el caso sea referido a la Gran Sala”. Si la solicitud es aceptada, la Gran Sala renueva el caso y dicta una nueva sentencia. De lo contrario, la sentencia de la Sala entra en vigor.

8. El artículo 15 de la Constitución rusa establece lo siguiente:

“Artículo 15 (1) La Constitución tiene fuerza jurídica suprema y efecto directo, y se aplica a todo el territorio de la Federación Rusa. Las leyes y otras disposiciones legales adoptadas por la Federación Rusa no podrán infringir la Constitución.

(2) Los órganos del poder estatal y auto-gobiernos locales, funcionarios, ciudadanos y sus asociaciones deben cumplir con las leyes y la Constitución.

[...]

(4) Los principios y normas comúnmente reconocidos del derecho internacional y los tratados internacionales de la Federación Rusa son parte integrante de su sistema jurídico. Si un tratado internacional de la Federación Rusa establece reglas distintas de aquéllas establecidas por la ley, prevalecerán las reglas del tratado