

## INFORME EN CASO SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO (COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS)

*Comentario de Yanira Zúñiga Añazco\**

INFORME N° 54/01\*\*, CASO 12.051, MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES, BRASIL, 16 de abril de 2001

### I. RESUMEN

1. El 20 de agosto de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) recibió una denuncia presentada por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) (en adelante “los peticionarios”), basada en la competencia que le acuerdan los artículos 44 y 46 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”) y el artículo 12 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará o CMV).

2. La denuncia alega la tolerancia por parte de la República Federativa de Brasil (en adelante “Brasil” o “el Estado”) de la violencia perpetrada en su domicilio en la ciudad de Fortaleza, Estado de Ceará, por Marco Antônio Heredia Viveiros en perjuicio de su entonces esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante años de su convivencia matrimonial y que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de 1983. Maria da Penha, como producto de esas agresiones padece de paraplejia irreversible y otras dolencias desde el año 1983. Se denuncia la tolerancia estatal por no haber tomado por más de quince años medidas efectivas necesarias para procesar y penar al agresor, pese a las denuncias efectuadas. Se denuncia la violación de los artículos 1 (1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judicial-

---

\* Doctora en Derecho, Profesora de Derecho Internacional en la Universidad Austral de Chile, Casilla 567, Valdivia, Chile, yzuniga@uach.cl

\*\* El miembro de la Comisión, Hélio Bicudo, de nacionalidad brasileña, no participó en el debate ni en la votación de este caso en cumplimiento del artículo 19 (2) (a) del Reglamento de la Comisión.

les); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (“la Declaración”), así como de los artículos 3, 4 (a), (b), (c), (d), (e), (f) y (g); 5 y 7 de la Convención de Belém do Pará. La Comisión tramitó reglamentariamente la petición. Dado que el Estado no ofreciera comentarios a la misma, pese a los repetidos requerimientos de la Comisión, los peticionarios solicitaron se presuman verdaderos los hechos relatados en la petición aplicando el artículo 42 del Reglamento de la Comisión.

3. En este informe la Comisión analiza los requisitos de admisibilidad y considera que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 (2) (c) y 47 de la Convención Americana, y 12 de la Convención de Belém do Pará. En cuanto al fondo de la cuestión denunciada, la Comisión concluye en este informe, redactado de acuerdo con el artículo 51 de la Convención, que el Estado violó en perjuicio de la señora Maria da Penha Maia Fernandes los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1 (1) de dicho instrumento y en los artículos II y XVII de la Declaración, así como el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará. Concluye también que esta violación ocurre como parte de un patrón discriminatorio respecto a tolerancia de la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil por ineficacia de la acción judicial. La Comisión recomienda al Estado que lleve a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal del autor del delito de tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Fernandes y para determinar si hay otros hechos o acciones de agentes estatales que hayan impedido el procesamiento rápido y efectivo del responsable; recomienda también la reparación efectiva y pronta de la víctima, así como la adopción de medidas en el ámbito nacional para eliminar esta tolerancia estatal frente a la violencia doméstica contra mujeres.

## II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN Y OFERTA DE SOLUCIÓN AMISTOSA

4. El 20 de agosto de 1998 la Comisión Interamericana recibió la petición sobre este caso y el 1 de septiembre del mismo año remitió comunicación a los peticionarios acusando recibo de su denuncia e informándoles que se había dado apertura al trámite del caso. El 19 de octubre de 1998, la Comisión Interamericana trasladó la petición al Estado y le solicitó información al respecto.

5. Frente a la falta de respuesta del Estado, el 2 de agosto de 1999, los peticionarios solicitaron la aplicación del artículo 42 del Reglamento de la Comisión con el propósito de que se presuman verdaderos los hechos relatados en la denuncia,

en vista de que habían pasado más de 250 días desde el traslado de la petición a Brasil y éste no había presentado sus observaciones en el presente caso.

6. El 4 de agosto de 1999, la Comisión Interamericana reiteró al Estado su solicitud de envío de la información que considerara pertinente, advirtiendo la posibilidad de aplicar el artículo 42 de su Reglamento.

7. El 7 de agosto de 2000, la Comisión se puso a disposición de las partes por treinta días para iniciar un proceso de solución amistosa de acuerdo con los artículos 48 (1) (f) de la Convención y 45 del Reglamento de la Comisión, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta afirmativa de ninguna de las partes, por lo que la Comisión considera que en esta etapa procesal, el asunto no es susceptible de solución por ese medio.

### III. POSICIONES DE LAS PARTES

#### A. *Los peticionarios*

8. De acuerdo con la denuncia, el 29 de mayo de 1983 la señora María da Penha Maia Fernandes, de profesión farmacéutica, fue víctima en su domicilio en Fortaleza, Estado de Ceará, de tentativa de homicidio por parte de su entonces esposo, el señor Marco Antônio Heredia Viveiros, de profesión economista, quien le disparó con un revólver mientras ella dormía, culminando una serie de agresiones durante su vida matrimonial. A resultas de esta agresión, la señora Fernandes resultó con graves heridas y tuvo que ser sometida a innumerables operaciones. Como consecuencia de la agresión de su esposo, ella sufre de paraplejía irreversible y otros traumas físicos y psicológicos.<sup>1</sup>

9. Los peticionarios indican que el señor Heredia Viveiros tenía un temperamento agresivo y violento y que agredía a su esposa y a sus tres hijas durante su relación matrimonial, situación que según la víctima llegó a ser insoportable, aunque por temor no se atrevía a tomar la iniciativa de separarse. Sostienen que el esposo trató de encubrir la agresión denunciándola como una tentativa de

---

<sup>1</sup> Según la denuncia y los anexos presentados por los peticionarios, el señor Viveiros le disparó con un arma de fuego a su esposa mientras ella dormía. Ante el temor y para evitar un segundo disparo, la señora Fernandes se quedó tendida en la cama simulando estar muerta; no obstante, a su ingreso al hospital se encontraba en shock y con tetraplejía, producto de lesiones destructivas en la tercera y cuarta vértebras, entre otras lesiones que se manifestaron posteriormente. Escrito de los peticionarios de 13 de agosto de 1998, recibido en la Secretaría de la CIDH el 20 de agosto del mismo año, pág. 2; y FERNANDES (Maria da Penha Maia), *Sobrevivi posso contar*, Fortaleza, 1994, págs. 28-30 (Anexo 1 de la denuncia).

robo y agresiones por ladrones que se habrían fugado. Dos semanas después de que la señora Fernandes regresó del hospital y estando en recuperación por la agresión homicida del 29 de mayo de 1983, sufrió un segundo atentado contra su vida por parte del señor Heredia Viveiros, quien habría tratado de electrocutarla mientras ella se bañaba. A este punto decidió separarse judicialmente de él.<sup>2</sup>

10. Aseguran que el señor Heredia Viveiros actuó premeditadamente, ya que semanas antes de la agresión intentó convencer a su esposa de hacer un seguro de vida a favor de él, y cinco días antes de agredirla trató de obligarla a firmar un documento en donde vendía el automóvil, propiedad de ella, sin que constara el nombre del comprador. Indican que la señora Fernandes posteriormente se enteró de que el señor Viveiros poseía un historial delictivo; que era bígamo y tenía un hijo en Colombia, datos que él le había ocultado.

11. Añaden que debido a la paraplejia resultante, la víctima debe ser sometida a múltiples tratamientos físicos de recuperación, además de experimentar un severo estado de dependencia que la hace requerir de la ayuda constante de enfermeros para movilizarse. Estos gastos permanentes en medicamentos y fisioterapeutas son costosos y la señora Maria da Penha no recibe ayuda financiera por parte de su ex esposo para hacerles frente. Tampoco él cumple con los pagos alimentarios prescritos en el juicio de separación.

12. Alegan los peticionarios que durante la investigación judicial, iniciada días después de la agresión el 6 de junio de 1983, se recogieron declaraciones que comprobaban la autoría del atentado por parte del señor Heredia Viveiros, a pesar de que éste sostenía que la agresión se había producido por ladrones que pretendían entrar al hogar común. Durante el trámite judicial se presentaron pruebas demostrando que el señor Heredia Viveiros tenía intenciones de matarla y en la casa se encontró una escopeta de su propiedad, contradiciendo su declaración negando poseer armas de fuego. Análisis posteriores indicaron que fue el arma utilizada en el delito. Sobre la base de todo ello, el Ministerio Público presentó su denuncia contra el Sr. Heredia Viveros el 28 de septiembre de 1984, como Acción Penal Pública ante la 1a. *Vara de Juri* de Fortaleza, Estado de Ceara.

---

<sup>2</sup> Según las declaraciones de la víctima, el segundo fin de semana después de su regreso de Brasilia el señor Viveiros le preguntó si deseaba tomar un baño y cuando ella se encontraba dentro de la ducha sintió un choque eléctrico con la corriente de agua. La señora Fernandes se desesperó y trató de salir de la ducha, mientras tanto su esposo le contestaba que un pequeño choque eléctrico no la iba a matar. Manifiesta que en ese momento entendió porqué desde su regreso, el señor Viveiros solamente utilizaba el baño de sus hijas para bañarse. Escrito de los peticionarios de 13 de agosto de 1998, pág. 5 y anexo 2 del mismo documento.

13. Los peticionarios señalan que pese a la contundencia de la acusación y pruebas,<sup>3</sup> el caso tardó ocho años en llegar a decisión de *Juri*, el cual el 4 de mayo de 1991 dictó sentencia condenatoria en contra del señor Viveiros, aplicándole por su grado de culpabilidad en la agresión y tentativa de homicidio, quince años de prisión reducidos a diez años por no constar condenas anteriores.

14. Indican que ese mismo día, 4 de mayo de 1991, la defensa presentó un recurso de apelación contra la decisión del *Juri*. Este recurso, según el artículo 479 del Código Procesal Penal brasileño, era extemporáneo, pues sólo podía ser formulado durante la tramitación del juicio mas no con posterioridad. Dicha imposibilidad legal es sostenida en forma reiterada por la jurisprudencia brasileña y por el propio Ministerio Público en el caso en análisis.

15. Pasaron otros tres años hasta que recién el 4 de mayo de 1995, el Tribunal de Alzada falló sobre la apelación. En ese fallo aceptó el alegato presentado extemporáneamente y basándose en el argumento de la defensa de que hubo vicios en la formulación de preguntas el jurado anuló la decisión del *Juri*.

16. Alegan que paralelamente se desarrollaba otro incidente judicial por la apelación contra la sentencia de “*pronuncia*” (primera decisión judicial por la cual el Juez decide que existen indicios de autoría que justifican llevar el caso a *Juri*), apelación que habría sido también extemporánea y que así fue declarado por el Juez. Esta decisión también fue apelada al Tribunal de Justicia del Estado de Ceará, que aceptó considerar la apelación y la rechazó, confirmando el 3 de abril de 1995 la decisión de “*pronuncia*” reafirmando una vez más que existían indicios suficientes de autoría.

17. Continúa la denuncia sobre la ineficacia judicial y retardo de justicia sosteniendo que dos años después de la anulación de la condena dictada por el primer *Juri*, el 15 de marzo de 1996 se llevó a cabo un segundo juicio por *Juri* en el que el señor Viveiros fue condenado a diez años y seis meses de prisión.

18. Los peticionarios manifiestan que nuevamente el Tribunal aceptó una segunda apelación de la defensa, en que se alegaba que el reo fue juzgado ignorando las pruebas de autos. Desde el 22 de abril de 1997, el proceso se encuen-

---

<sup>3</sup> Dice la denuncia que “varias pruebas fueron recogidas demostrando que el ex marido de Maria da Penha tenía la intención de matarla y fraguar un asalto a su hogar”. Agregan copia del Laudo de la Policía Técnica y de las declaraciones testimoniales de las empleadas domésticas que con lujo de detalle describen indicios sobre la culpabilidad del Sr. Heredia Viveiros. Entre los elementos que describen está la negativa del acusado respecto a que poseía una escopeta (espingarda), arma que luego se comprobó tenía; respecto a sus constantes ataques físicos a la esposa; y contradicciones graves en su historia sobre los sucesos.

tra esperando la decisión del recurso en segunda instancia ante el Tribunal de Justicia del Estado de Ceará y hasta la fecha de la presentación de la petición ante la Comisión, la apelación no se había resuelto.

19. Alegan los peticionarios que a la fecha de la petición la justicia brasileña había tardado más de quince años sin llegar a condena definitiva contra el ex esposo de la señora Fernandes, en libertad por todo ese tiempo a pesar de la gravedad de la acusación y las numerosas pruebas en su contra y a pesar de la gravedad de los delitos cometidos en contra de la señora Fernandes. De esta manera el Poder Judicial de Ceará y el Estado brasileño han actuado de manera inefectiva omitiendo conducir el proceso judicial de manera rápida y eficaz, y creando un alto riesgo de impunidad, ya que la prescripción punitiva en este caso ocurre al cumplirse los 20 años del hecho, fecha que se está acercando. Sostienen que la acción del Estado brasileño debía haber tenido por objetivo principal la reparación de las violaciones sufridas por Maria de la Penha, garantizándole un proceso justo en un plazo razonable.<sup>4</sup>

20. Sostienen que esta denuncia no representa una situación aislada en Brasil y que el presente caso es ejemplo de un patrón de impunidad en los casos de violencia doméstica contra mujeres en Brasil, ya que la mayoría de las denuncias no llegan a convertirse en procesos criminales y de los pocos que llegan a proceso, sólo una minoría llega a condenar a los perpetradores. Recuerdan los términos de la propia Comisión cuando sostuvo en su Informe sobre Brasil que:

Los delitos que son incluidos en el concepto de violencia contra la mujer constituyen una violación de los derechos humanos de acuerdo con la Convención Americana y los términos más específicos de la Convención de Belém do Pará. Cuando son perpetrados por agentes del Estado, el uso de la violencia contra la integridad física y/o mental de una mujer o un hombre son responsabilidad directa del Estado. Además, el Estado tiene la obligación, de acuerdo con el artículo 1 (1) de la Convención Americana y el artículo 7 (b) de la Convención de Belém do Pará, de actuar con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos humanos. Esto significa que aun cuando la conducta no sea originalmente imputable al Estado (por ejemplo porque el agresor es anónimo o no es agente del Estado), un acto de violación puede acarrear responsabilidad estatal “no por el acto mismo, sino por la falta de debida diligencia para prevenir la violación o responder a ella como requiere la Convención”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El mismo Tribunal de Juicio se manifestó sobre el elevado grado de culpabilidad del reo, así como su personalidad peligrosa que se revelaron en el cometimiento del crimen y en sus graves consecuencias, al dictar la condena de quince años de prisión en el primer juzgamiento. FERNANDES (Maria da Penha Maia), *Sobrevivi posso contar*, Fortaleza, 1994, pág. 74.

<sup>5</sup> CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil 1997. Cap. VIII.

21. Alegan que el Estado no ha tomado medidas efectivas de prevención y punición legal contra la violencia doméstica en Brasil a pesar de su obligación internacional de prevenir y sancionarla. Apuntan también la situación de que los datos de homicidios y violencia sexual contra las mujeres son perpetrados en la mayoría de los casos por sus compañeros o conocidos.<sup>6</sup>

22. Alegan que de acuerdo a sus compromisos internacionales, el Estado de Brasil debería actuar preventivamente –y no lo hace– para disminuir el índice de violencia doméstica, además de investigar, procesar y castigar a los agresores dentro de un plazo considerado como razonable conforme a las obligaciones asumidas internacionalmente en la protección de los derechos humanos. En el caso de la señora Fernandes, el Gobierno brasileño debería haber procedido teniendo como objetivo principal la reparación de las violaciones sufridas y garantizarle un proceso justo contra el agresor dentro de un plazo razonable.

23. Consideran demostrado que los recursos internos no han sido efectivos para reparar las violaciones a los derechos humanos sufridas por Maria da Penha Maia Fernandes; y para agravar este hecho la demora de la justicia brasileña en brindar una decisión definitiva podría acarrear en 2002 la prescripción del delito por el transcurso de veinte años a partir de su comisión, impidiendo que el Estado ejerza el *jus punendi* y que el acusado responda por el crimen cometido. Esta ineffectividad del Estado provoca también la incapacidad de la víctima para obtener la reparación civil correspondiente.

24. Finalmente, los peticionarios solicitaron la aplicación del artículo 42 del Reglamento de la Comisión, para que se establezca la presunción de veracidad de los hechos alegados en la denuncia por la falta de respuesta del Estado, no obstante haber pasado más de 250 días desde la transmisión de la denuncia al Brasil.

## B. *El Estado*

25. El Estado de Brasil no ha suministrado a la Comisión respuesta alguna con respecto a la admisibilidad o a los méritos de la petición, pese a los requerimientos efectuados por la Comisión al Estado el 19 de octubre de 1998, el 4 de agosto de 1999 y el 7 de agosto de 2000.

---

<sup>6</sup> Los peticionarios indican que esta situación ha sido incluso reconocida por las Naciones Unidas y presentan notas periodísticas como anexos de su denuncia. Señalan que 70% de los incidentes de violencia contra mujeres ocurren dentro de sus hogares (*Human Rights Watch. Report on Brazil*, 1991 pág. 351); y que una delegada de policía de Río de Janeiro indicó que de los más de 2000 casos de estupro y castigo a golpes registrado en su Delegación, no conocía de ninguno que hubiera llegado al castigo del acusado (Informe HRW, pág. 367).

#### IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD

##### A. *La competencia de la Comisión*

26. Los peticionarios sostienen que el Estado ha violado los derechos de la víctima de conformidad con los artículos 1 (1), 8, 24 (en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana), y 25 de la Convención Americana (ratificada por Brasil el 25 de noviembre de 1992); y los artículos 3, 4, 5 y 7 de la Convención de Belém do Pará (ratificada el 27 de noviembre de 1995) por las violaciones ocurridas a partir del 29 de mayo de 1983 y en forma continua hasta el presente. Sostienen que la falta de acción efectiva y tolerancia del Estado es un hecho continuado bajo la vigencia sobreviniente de estas dos Convenciones interamericanas.

27. La Comisión considera que tiene competencia *ratione materiae*, *ratione loci* y *ratione temporis* por tratarse la petición de derechos protegidos originalmente por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y por la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará desde su respectiva vigencia vinculante respecto a la República Federativa de Brasil. A pesar de que la agresión original ocurrió en 1983, bajo la vigencia de la Declaración Americana, la Comisión considera con respecto a la alegada falta de garantías de respeto al debido proceso que por ser violaciones continuadas las mismas cabrían también bajo la vigencia sobreviniente de la Convención Americana y la de Belém do Pará, porque la tolerancia alegada del Estado al respecto podría constituir una denegación continuada de justicia en perjuicio de la señora Fernandes que podría imposibilitar la condena del responsable y la reparación de la víctima. Consecuentemente el Estado habría tolerado una situación de impunidad e indefensión con efectos perdurables aún con posterioridad a la fecha en que Brasil se sometió a la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> En este sentido, la Comisión tiene jurisprudencia firme, véase CIDH, Caso 11.516, Ovelario Tames, Informe Anual 1998 (Brasil) par. 26 y 27, Caso 11.405 Newton Coutinho Mendes y otros, Informe 1998 (Brasil), Caso 11.598 Alonso Eugenio da Silva, Informe Anual 1998 (Brasil), par. 19 y 20, Caso 11.287 João Canuto de Oliveira, Informe Anual 1997 (Brasil).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación con el concepto de violación continuada, especialmente aplicado al tema de las desapariciones forzadas:

“la desaparición forzada implica la violación de varios derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana, y que los efectos de estas infracciones, aun cuando algunas, como en este caso, se hubiesen consumado, pueden prolongarse de manera continua o permanente hasta el momento en que se establezca el destino de la víctima. En virtud de lo anterior, como el destino o paradero del señor Blake no se conoció por los familiares de la víctima hasta el 14 de junio de 1992, es decir, con posterioridad a la fecha en que Guatemala se sometió a la jurisdicción contenciosa de este Tribunal, la excepción prelimi-

28. Con relación a su competencia respecto a la aplicación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (CVM), la Comisión tiene competencia en general por ser este un instrumento interamericano de derechos humanos, y además por la que le asignan específicamente los Estados en el artículo 12 de dicha Convención, que dice:

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

29. Con respecto a la competencia *ratione personae*, la petición fue presentada conjuntamente por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), todos los cuales tienen capacidad legal para peticionar ante la Comisión según el artículo 44 de la Convención Americana. Además, con relación al Estado, de acuerdo con el artículo 28 de la Convención Americana, cuando se trata de un Estado federativo como lo es Brasil, el Gobierno nacional responde en la esfera internacional tanto por sus propios actos como por los practicados por los agentes de las entidades que componen la Federación.

---

nar que hizo valer el Gobierno debe considerarse infundada en cuanto a los efectos y conductas posteriores a dicho sometimiento. Por ello esta Corte tiene competencia para conocer de las posibles violaciones que imputa la Comisión al propio Gobierno en cuanto a dichos efectos y conductas”. Corte IDH, Caso Blake, Sentencia de Excepciones Preliminares de 2 de julio de 1996, párrafos 39 y 40. En igual sentido véase: Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 155; y Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 163. Igualmente ha aceptado en el caso Genie Lacayo (párrafos 21 y 24 Excepciones Prel.) conocer sobre la violación de los artículos 2, 8, 24 y 25 que formaban parte de una denegación de justicia que comenzaba previamente a la aceptación no retroactiva de la competencia de la Corte, pero continuaban luego de ella. Además, la noción de situación continuada cuenta igualmente con reconocimiento judicial por parte de la Corte Europea de Derechos Humanos, en decisiones sobre casos relativos a detención que remontan a los años sesenta; y por parte del Comité de Derechos Humanos cuya práctica bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas y su primer Protocolo Facultativo, a partir del inicio de los años ochenta, contiene ejemplos del examen de situaciones continuadas generando hechos que ocurrían o persistían después de la fecha de entrada en vigor del Pacto y Protocolo con respecto al Estado en cuestión, y que constituían *per se* violaciones de derechos consagrados en el Pacto.

## B. *Requisitos de admisibilidad de la petición*

### a. Agotamiento de los recursos internos

30. Según el artículo 46 (1) (a) de la Convención, es necesario el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna para que una petición sea admisible ante la Comisión. No obstante, establece también en su inciso 46 (2) (c), que cuando haya retardo injustificado en la decisión de los recursos internos aquella disposición no se aplicará. Tal como señaló la Corte Interamericana, esta es una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado, y para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por el Estado interesado.<sup>8</sup>

31. El Estado brasileño no ha contestado las repetidas comunicaciones por las que se le ha transmitido esta petición, y por consiguiente tampoco ha invocado esta excepción. La Comisión considera que ese silencio del Estado constituye, en este caso, una renuncia tácita a invocar este requisito que lo releva de llevar más adelante la consideración de su cumplimiento.

32. Sin embargo, a mayor abundamiento, la Comisión considera conveniente recordar aquí el hecho incontestado que la justicia brasileña ha tardado más de quince años sin dictar una sentencia definitiva en este caso; y que desde 1997 el proceso se encuentra esperando la decisión del segundo recurso de apelación ante el Tribunal de Justicia del Estado de Ceará. En ese respecto, la Comisión considera adicionalmente que ha habido retardo injustificado en el trámite de la denuncia, retardo agravado por el hecho que ese retardo puede acarrear la prescripción del delito y por consiguiente la impunidad definitiva del perpetrador, y la imposibilidad de resarcimiento a la víctima y que, en

---

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso Godínez Cruz. Excepciones Preliminares. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 3 cuyos párrafos 90 y 91 dicen: "De los principios de Derecho internacional generalmente reconocidos resulta, en primer lugar, que se trata de una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado que tiene derecho a invocarla, lo que ya ha sido reconocido por la Corte en anterior oportunidad (v. *Asunto de Viviana Gallardo y otras*, Decisión del 13 de noviembre de 1981, N° G 101/81. Serie A, párr. 26). En segundo lugar, que la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado. En tercer lugar, que el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad". "Al aplicar los anteriores principios al presente caso, la Corte observa que el expediente evidencia que el Gobierno no interpuso la excepción en tiempo oportuno, cuando la Comisión inició el conocimiento de la denuncia introducida ante ella, y que ni siquiera la hizo valer tardíamente durante todo el tiempo en que el asunto fue sustanciado por la Comisión".

consecuencia, podría aplicarse también la excepción prevista en el artículo 46 (2) (c) de la Convención.

b. Plazo de presentación

33. De acuerdo con el artículo 46 (1) (b) de la Convención Americana, la admisión de una petición está sujeta al requisito de que sea presentada en forma oportuna, dentro de los seis meses de la fecha en que la parte demandante fue notificada de la sentencia final en el ámbito interno. Al no haber sentencia definitiva, la Comisión considera que la petición fue presentada en plazo razonable de acuerdo al análisis de la información presentada por los peticionarios, y que se aplica la excepción respecto al plazo de seis meses contemplada en el artículo 46 (2) (c) y en el artículo 37 (2) (c) del Reglamento de la Comisión. Deja constancia la Comisión que esta consideración se aplica también a lo relativo a su competencia respecto a la Convención de Belem do Pará, según lo dispone su artículo 12 *in fine*.

c. Duplicación de procedimientos

34. En relación con la duplicación de procedimientos, no consta que los hechos en estudio hayan sido denunciados ante otra instancia y el Estado no se ha manifestado al respecto; por lo tanto, la Comisión considera que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 (c) y 47 (d) de la Convención Americana.

d. Conclusiones sobre competencia y admisibilidad

35. Por todo lo anterior, la Comisión considera que es competente para decidir este caso y que la presente petición cumple los requisitos de admisibilidad previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención de Belém do Pará.

## V. ANÁLISIS DE LOS MÉRITOS DEL CASO

36. El silencio procesal del Estado respecto a esta petición contradice su obligación adquirida al ratificar la Convención Americana en relación con la facultad de la Comisión para “actuar respecto a las peticiones y otras comunicaciones, en el ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 44 a 51 de la Convención”. La Comisión ha analizado el caso sobre la base de los documentos provistos por el peticionario y otros materiales obtenidos, teniendo en cuenta el artículo 42 de su Reglamento. Entre los documentos analizados se encuentran:

- el libro publicado por la víctima “*Sobreviví Posso Contar*”.
- el Informe de la Delegación de Robos y Hurtos, respecto a su investigación.
- Los informes médicos sobre el tratamiento al que debió someterse la víctima Maria da Penha.
- Noticias periodísticas sobre el caso, y sobre la violencia doméstica contra la mujer en general en Brasil.
- La denuncia contra Heredia Viveiros efectuada por el Ministerio Público.
- El Informe del Instituto de Policía Técnica del 8 de octubre de 1983 y de la Delegación de Robos y Hurtos de esa misma fecha, ambos sobre la escena del crimen y el hallazgo de arma.
- Las declaraciones de las empleadas domésticas del 5 de enero de 1984.
- El pedido de antecedentes sobre Marco Antonio Heredia Viveros, del 9 de febrero de 1984.
- El Informe del examen de salud de la víctima del 10 de febrero de 1984.
- La decisión de “pronuncia” declarando procedente la denuncia, por la Jueza de Derecho de la Vara, de fecha 31 de octubre de 1986.
- La condena por el *Juri* de 4 de mayo de 1991.
- El Alegato del Procurador General solicitando el rechazo del recurso de apelación del 12 de diciembre de 1991.
- La anulación por el Tribunal de Justicia del Estado, el 4 de mayo de 1994 de la condena del *Juri* original.
- La decisión del Tribunal de Justicia del Estado del 3 de abril de 1995, aceptando conocer el recurso contra la decisión de *pronuncia*, pero negando su proveimiento, y sometiendo al acusado a nuevo juzgamiento por Tribunal Popular.
- La decisión del nuevo Tribunal Popular *Juri* condenando al acusado, del 15 de marzo de 1996.

A juicio de la Comisión, del análisis de todos los elementos de convicción disponibles no surgen elementos que permitan llegar a conclusiones distintas

respecto de los temas analizados, a las que se presentan a continuación.<sup>9</sup> La Comisión analizará primeramente el derecho a la justicia según la Declaración y la Convención Americana, para luego completarlo aplicando la Convención de Belém do Pará.

A. *Derecho de Justicia (artículo XVIII de la Declaración); y a las Garantías Judiciales (artículo 8) y a la Protección Judicial (artículo 25), en relación con la Obligación de Respetar y Garantizar los Derechos (artículo 1 (1)) de la Convención*

37. Los artículos XVIII de la Declaración y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen para cada persona el derecho de acceso a recursos judiciales, y a ser escuchada por una autoridad o tribunal competente cuando considere que sus derechos fueran violados, que reafirman el artículo XVIII (Derecho a la Justicia) de la Declaración, todos ellos vinculados con la obligación prevista en el artículo 1 (1) de la Convención. Dice la Convención:

Artículo 25 (1):

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

38. Han transcurrido más de diecisiete años desde que se inició la investigación por las agresiones de las que fue víctima la señora Maria da Penha Maia Fernandes y hasta la fecha, según la información recibida, sigue abierto el proceso en contra del acusado, no se ha llegado a sentencia definitiva ni se han reparado las consecuencias del delito de tentativa de homicidio perpetrado en perjuicio de la señora Fernandes.<sup>10</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el plazo razonable establecido en el artículo 8 (1) de la Convención no es un concepto de sencilla definición y se ha referido a fallos de la Corte Europea

---

<sup>9</sup> Como parte del presente análisis, la Comisión fundamentó su estudio principalmente en los documentos presentados por los peticionarios, además de otros instrumentos disponibles tales como: CIDH, *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, 13 de octubre de 1998, pág. 91; CIDH, *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Brasil*, 29 de septiembre de 1997, pág. 164; United Nations Development Programme, *Human Development Report 2000*, Oxford University Press, 2000, pág. 290; así como en diversa jurisprudencia del Sistema Interamericano e internacional.

<sup>10</sup> Casi la mitad de ese tiempo, desde el 25 de septiembre de 1992, bajo la vigencia para Brasil de la Convención Americana, e igualmente desde el 27 de noviembre de 1995 de la Convención de Belém do Pará.

de Derechos Humanos para precisarlo. Dichos fallos establecen que se deben evaluar los siguientes elementos para determinar la razonabilidad del plazo en el cual se desarrolla el proceso: la complejidad del asunto; la actividad procesal del interesado, y la conducta de las autoridades judiciales.<sup>11</sup>

39. En este sentido, la determinación de en qué consiste el término “en un plazo razonable” debe hacerse teniendo en cuenta las particularidades de cada caso. *In casu*, la Comisión tuvo en cuenta tanto lo alegado por los peticionarios como el silencio del Estado.<sup>12</sup> Concluye la Comisión que desde la investigación policial completada en 1984 existían en el proceso claros y determinantes elementos de prueba para completar el juzgamiento, y que la actividad procesal fue retardada una y otra vez por largos postergamientos de las decisiones, aceptación de recursos extemporáneos, y tardanzas injustificadas. Asimismo, considera que la víctima y peticionaria en este caso ha cumplido con lo pertinente en cuanto a la actividad procesal ante los tribunales brasileños cuyo impulso procesal está en manos del Ministerio Público y los tribunales actuantes, con los cuales la víctima acusadora ha colaborado en todo momento. Por ello, la Comisión considera que ni las características del hecho y de la condición personal de los implicados en el proceso, ni el grado de complejidad de la causa, ni la actividad procesal de la interesada constituyen elementos que excusen el retardo injustificado de la administración de justicia en este caso.

40. Desde que la señora Fernandes fue víctima del delito de tentativa de homicidio en 1983, presuntamente por su entonces esposo, y se iniciaron las investigaciones respectivas, transcurrieron casi ocho años para que se llevara a cabo el primer juicio en contra del acusado en 1991; los defensores presentaron un recurso de apelación extemporáneo que fue aceptado pese a su irregularidad procesal, y luego de tres años más el Tribunal decidió anular el juicio y la sentencia condenatoria existente.<sup>13</sup>

41. El nuevo proceso fue postergado por un recurso especial contra la sentencia de “*pronuncia*” (*indictment*) de 1985 (recurso igualmente alegado como extemporáneo) que recién fue resuelto tardíamente el 3 de abril de 1995. El Tribunal de

---

<sup>11</sup> CORTE IDH, Caso Genie Lacayo, Sentencia del 29 de enero de 1997, párr. 77.

<sup>12</sup> En este sentido, la Comisión considera importante recordar que la Corte Interamericana ha manifestado que: Es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio. La Comisión, aunque tiene facultades para realizar investigaciones, en la práctica depende, para poder efectuarlas dentro de la jurisdicción del Estado, de la cooperación y de los medios que le proporcione el Gobierno. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 136.

<sup>13</sup> Los peticionarios alegan que el fundamento de este recurso de apelación no procedía, según el artículo 479 del Código Procesal Penal de Brasil; la Comisión considera este aspecto de acuerdo a las facultades que le confiere el artículo XVIII de la Declaración Americana.

Justicia del Estado de Ceará reafirmó diez años después lo decidido por el Juez en 1985 que había indicios de autoría por parte del acusado. Otro año más tarde, el 15 de marzo de 1996, un nuevo *Juri* condenó al señor Viveiros a diez años y seis meses de prisión. Es decir, cinco años después de que se emitiera sentencia por primera vez en este caso. Y por último, aunque aún sin cerrar el proceso, una apelación en contra de la decisión condenatoria se encuentra esperando decisión desde el 22 de abril de 1997. En este sentido, la Comisión Interamericana observa que la tardanza judicial y la prolongada espera para decidir recursos apelatorios demuestra una conducta de las autoridades judiciales que constituye una violación al derecho a obtener un recurso rápido y efectivo establecido en la Declaración y en la Convención. Durante todo el proceso de 17 años el acusado de doble tentativa de homicidio contra su esposa, siguió –y sigue– en libertad.

42. Como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

...Lo decisivo es dilucidar si una determinada violación a los derechos humanos reconocidos por la Convención ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente. En definitiva, de lo que se trata es de determinar si la violación de los derechos humanos resulta de la inobservancia por parte del Estado de sus deberes de respetar y garantizar dichos derechos, que le impone el artículo 1 (1) de la Convención.<sup>14</sup>

De igual manera, la Corte ha establecido lo siguiente:

El Estado está, por otra parte, obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos reconocidos en la Convención.<sup>15</sup>

43. En cuanto a las obligaciones del Estado en relación con la circunstancia de que se haya abstenido de actuar para asegurarle a la víctima el ejercicio de sus derechos, la Corte Interamericana se ha manifestado de la siguiente forma:

La segunda obligación de los Estados Partes es la de “garantizar” el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona

<sup>14</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 173.

<sup>15</sup> Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 176; y Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 187.

sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.<sup>16</sup>

44. En el presente caso no se ha llegado a producir una sentencia definitiva por los tribunales brasileños después de diecisiete años, y ese retardo está acercando la posibilidad de impunidad definitiva por prescripción, con la consiguiente imposibilidad de resarcimiento que de todas maneras sería tardía. La Comisión considera que las decisiones judiciales internas en este caso presentan una ineficacia, negligencia u omisión por parte de las autoridades judiciales brasileñas y una demora injustificada en el juzgamiento de un acusado e impiden y ponen en definitivo riesgo la posibilidad de penar al acusado e indemnizar a la víctima por la posible prescripción del delito. Demuestran que el Estado no ha sido capaz de organizar su estructura para garantizar esos derechos. Todo ello es una violación independiente de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 1 (1) de la misma, y los correspondientes de la Declaración.

B. *Igualdad ante la Ley (artículo 24 de la Convención) y artículos II y XVIII de la Declaración*

45. Los peticionarios también alegan la violación del artículo 24 de la Convención Americana en relación con los derechos de igualdad ante la ley, y de derecho a justicia protegidos por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos II y XVIII).

46. En este sentido, la Comisión Interamericana destaca que ha seguido con especial interés la vigencia y evolución del respeto a los derechos de la mujer y en particular aquellos relacionados con la violencia doméstica. La Comisión recibió información sobre el alto número de ataques domésticos contra las mujeres en Brasil. Solamente en Ceará (donde ocurrieron los hechos de este caso) hubo en 1993, 1.183 amenazas de muerte registradas en las Delegaciones especiales policiales para la mujer, dentro de un total de 4.755 denuncias.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Corte IDH, Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989, párr. 175.

<sup>17</sup> Maia Fernandez, Maria da Penha “*Sobrevivi posso contar*” Fortaleza, 1994, pág. 150; datos basados en información de las *Delegacias Policiais*.

47. Las agresiones domésticas contra mujeres son desproporcionadamente mayores que las que ocurren contra hombres. Un estudio del Movimiento Nacional de Derechos Humanos de Brasil compara la incidencia de agresión doméstica contra las mujeres y contra los hombres, mostrando que en los asesinatos había 30 veces más probabilidad para las víctimas mujeres de haber sido asesinadas por su cónyuge, que para las víctimas masculinas. La Comisión encontró en su Informe Especial sobre Brasil de 1997 que existía una clara discriminación contra las mujeres agredidas por la ineficacia de los sistemas judiciales brasileños y su inadecuada aplicación de los preceptos nacionales e internacionales, inclusive los que surgen de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Brasil. Decía la Comisión en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en 1997:

Además, incluso donde estas comisarías especializadas existen, el caso continúa frecuentemente siendo que las quejas no son del todo investigadas o procesadas. En algunos casos, las limitaciones entorpecen los esfuerzos que se realizan para responder a estos delitos. En otros casos, las mujeres no presentan cargos formales contra el agresor. En la práctica, las limitaciones legales y de otra índole a menudo exponen a las mujeres a situaciones en las que se sienten obligadas a actuar. Por ley, las mujeres deben presentar sus quejas en una comisaría y explicar qué ocurrió para que el delegado pueda redactar la “denuncia de un incidente”. Los delegados que no han recibido suficiente capacitación pueden no ser capaces de prestar los servicios requeridos, y algunos continúan, según se informa, respondiendo a las víctimas de manera que les hacen sentir vergüenza y humillación. Para ciertos delitos, como la violación sexual, las víctimas deben presentarse al Instituto Médico Legal, el cual tiene la competencia exclusiva de llevar a cabo los exámenes médicos requeridos por la ley para procesar una denuncia. Algunas mujeres no tienen conocimiento de este requisito, o no tienen acceso a dicha institución de la forma justa y necesaria para obtener las pruebas requeridas. Estos institutos tienden a estar ubicados en áreas urbanas y, en donde están disponibles, a menudo no cuentan con el personal suficiente. Además, incluso cuando las mujeres toman las medidas necesarias para denunciar la práctica de delitos violentos, no hay garantía de que éstos serán investigados y procesados.

A pesar de que el Tribunal Supremo de Brasil revocó en 1991 la arcaica “defensa del honor” como una justificación para el asesinato de la esposa, muchos tribunales continúan siendo reacios a procesar y sancionar a los autores de la violencia doméstica. En algunas áreas del país, el uso de la “defensa del honor” persiste y en algunas áreas la conducta de la víctima continúa siendo un punto central en el proceso judicial para procesar un delito sexual. En vez de centrarse en la existencia de los elementos jurídicos del delito en cuestión, las prácticas de algunos abogados defensores –toleradas por algunos tribunales–

tienen el efecto de requerir a la mujer que demuestre la santidad de su reputación y su inculpabilidad moral a fin de poder utilizar los medios judiciales legales a su disposición. Las iniciativas tomadas tanto por el sector público como el privado para hacer frente a la violencia contra la mujer han empezado a combatir el silencio que tradicionalmente la ha ocultado, pero todavía tienen que superar las barreras sociales, jurídicas y de otra índole que contribuyen a la impunidad en que a menudo estos delitos languidecen.

48. En ese informe también se hace referencia a distintos estudios que comprueban que, en los casos en que se han llevado estadísticas, éstas muestran que sólo un porcentaje de los delitos denunciados a las comisarías de policía especializadas son actualmente investigados. (Unido de Mulleres de São Paulo, *A Violencia Contra a Mulher e a Impunidade: Uma Questão Política* (1995). En 1994, de 86.815 quejas presentadas por mujeres agredidas domésticamente, sólo se iniciaron 24.103 investigaciones policiales, según ese informe.

49. Otros informes indican que 70% de las denuncias criminales referidas a violencia doméstica contra mujeres se suspenden sin llegar a una conclusión. Sólo 2% de las denuncias criminales por violencia doméstica contra mujeres llegan a condena del agresor. (Informe de la Universidad Católica de São Paulo, 1998).

50. En este análisis del patrón de respuesta del Estado a este tipo de violaciones, la Comisión nota también medidas positivas efectivamente tomadas en el campo legislativo, judicial y administrativo.<sup>18</sup> Resalta la Comisión tres iniciativas que tienen relación directa con el tipo de situaciones ejemplificadas por este caso: 1) la creación de delegaciones policiales especiales para atender denuncias sobre ataques a las mujeres; 2) la creación de casas refugio para mujeres agredidas; y 3) la decisión de la Corte Suprema de Justicia en 1991 que ha

---

<sup>18</sup> Como resultado de la acción concertada del sector gubernamental y del CNDM [Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer], la Constitución brasileña de 1988 refleja avances importantes a favor de los derechos de la mujer. Dentro del Programa Nacional sobre Derechos Humanos, las iniciativas propuestas por el Gobierno que pretenden mejorar los derechos de la mujer incluyen, *inter alia*: apoyar al Consejo Nacional de Derechos de la Mujer y al Programa Nacional para Prevenir la Violencia contra la Mujer; esfuerzos de apoyo para prevenir la violencia sexual y doméstica contra la mujer, proporcionar asistencia integrada a las mujeres con riesgo y educar al público sobre la discriminación y la violencia contra la mujer y las garantías disponibles; revocar ciertas disposiciones discriminatorias del Código Penal y del Código Civil sobre el poder paterno; fomentar el desarrollo de enfoques orientados a la condición de varón o mujer en la capacitación de los agentes del Estado y en el establecimiento de directrices para los planes de estudios de la educación primaria y secundaria; y promover estudios estadísticos sobre la situación de la mujer en el ámbito laboral. El Programa también encomienda al Gobierno implementar las decisiones consagradas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.1[18]

invalidado el concepto arcaico de “defensa del honor” como causal de justificación de crímenes contra las esposas. Estas iniciativas positivas, y otras similares, han sido implementadas de una manera reducida con relación a la importancia y urgencia del problema, tal como se indicó anteriormente. En el caso emblemático en análisis, no han tenido efecto alguno.

### C. Artículo 7 de la Convención de Belém do Pará

51. El 27 de noviembre de 1995, Brasil depositó su ratificación de la Convención de Belém do Pará, el instrumento interamericano por el cual los Estados americanos reconocen la importancia de este problema, establecen normas que cumplir y compromisos para enfrentarlo, y establecen la posibilidad para cualquier persona u organización de petitionar y accionar respecto al tema ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y por sus procedimientos. Los peticionarios solicitan que se declare la violación por parte del Estado de los artículos 3, 4, 5, y 7 de esta Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y alegan que el presente caso debe ser analizado a la luz de la discriminación en razón del género femenino por parte de los órganos del Estado brasileño, que refuerza el patrón sistemático de violencia contra la mujer e impunidad en Brasil.

52. Como se indicó anteriormente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* y *ratione temporis* para conocer de este caso bajo lo señalado por la Convención de Belém do Pará respecto a hechos posteriores a su ratificación por Brasil, es decir la alegada violación continuada al derecho a la tutela judicial efectiva y por consiguiente por la tolerancia que implicaría respecto a la violencia contra la mujer.

53. La Convención de Belém do Pará es un instrumento esencial que refleja los grandes esfuerzos realizados a fin de encontrar medidas concretas para proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de agresiones y violencia, tanto dentro como fuera de su hogar y núcleo familiar. Define así la CVM la violencia contra la mujer:

#### Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;

- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

54. El ámbito de aplicación de la CMV se refiere pues a situaciones definidas por dos condiciones: primero, que haya habido violencia contra la mujer tal como se describe en los incisos a) y b); y segundo que esa violencia sea perpetrada o tolerada por el Estado. La CMV protege entre otros los siguientes derechos de la mujer violados por la existencia de esa violencia: el derecho a una vida libre de violencia (artículo 3), a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral y su seguridad personal, su dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (artículo 4 (a), (b), (c) (d), (e), (f) y (g) y los consiguientes deberes del Estado establecidos en el artículo 7 de ese instrumento. Dice el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer:

## DEBERES DE LOS ESTADOS

### Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

55. La impunidad que ha gozado y aún goza el agresor y ex esposo de la señora Fernandes es contraria a la obligación internacional voluntariamente adquirida por parte del Estado al ratificar la Convención de Belém do Pará. La falta de juzgamiento y condena del responsable en estas circunstancias constituye un acto de tolerancia por parte del Estado de la violencia que Maria da Penha sufrió, y esa omisión de los tribunales de justicia brasileños agrava las consecuencias directas de las agresiones por su ex marido sufridas por la señora Maria da Penha Maia Fernandes. Es más, como ha sido demostrado previamente, esa tolerancia por los órganos del Estado no es exclusiva de este caso, sino una pauta sistemática. Es una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer.

56. Dado que esta violación contra Maria da Penha forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos.

57. En relación con los incisos c y h del artículo 7, la Comisión debe considerar las medidas tomadas por el Estado para eliminar la tolerancia de la violencia

doméstica. La Comisión ha llamado la atención positivamente por varias medidas de la actual administración con ese objetivo, en particular la creación de Delegaciones especiales de policía, los refugios para mujeres agredidas, y otras.<sup>19</sup> Sin embargo, en este caso emblemático de muchos otros, la ineficacia judicial, la impunidad y la imposibilidad de obtener una reparación por la víctima establece una muestra de la falta de compromiso para reaccionar adecuadamente frente a la violencia doméstica. El artículo 7 de la Convención de Belém do Pará parece ser una lista de los compromisos que el Estado brasileño no ha cumplido aún en cuanto a este tipo de casos.

58. Por lo expuesto, la Comisión considera que en este caso se dan las condiciones de violencia doméstica y de tolerancia por el Estado definidas en la Convención de Belém do Pará y existe responsabilidad del Estado por la falta de cumplimiento del Estado a sus deberes establecidos en los artículos 7 (b), (d), (e) (f) y (g) de esa Convención, en relación a los derechos por ella protegidos, entre ellos, a una vida libre de violencia (artículo 3), a que se respete su vida, su integridad física, psíquica y moral y su seguridad personal, su dignidad personal, igual protección ante la ley y de la ley; y a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos (artículos 4 (a), (b), (c) (d), (e), (f) y (g)).

## VI. ACTUACIONES POSTERIORES AL INFORME N° 105/00

59. La Comisión aprobó el Informe N° 105/00 sobre el presente caso el 19 de octubre de 2000, durante su 108° período de sesiones. Dicho informe se transmitió al Estado con fecha 1 de noviembre de 2000, concediéndole un plazo de dos meses para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas; e informó a los peticionarios de la aprobación de un informe bajo el artículo 50 de la Convención. Pasado el plazo concedido, la Comisión no ha recibido respuesta del Estado respecto a dichas recomendaciones, por lo que la CIDH considera que dichas recomendaciones no han sido cumplidas.

## VII. CONCLUSIONES

60. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado de Brasil las siguientes conclusiones:

---

<sup>19</sup> Ver el capítulo relativo a los derechos de la mujer brasileña en Informe Especial de la CIDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, 1997.

1. Que tiene competencia para conocer de este caso y que la petición es admisible de conformidad con los artículos 46 (2) (c) y 47 de la Convención Americana, y de acuerdo al artículo 12 de la Convención de Belém do Pará, con respecto a violaciones de los derechos y deberes establecidos en los artículos 1 (1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana (la Declaración); así como del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará.
2. Que, con fundamento en los hechos no controvertidos y el análisis expuestos anteriormente, la República Federativa de Brasil es responsable de la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, garantizados por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1 (1) de dicho instrumento, por la dilación injustificada y tramitación negligente del presente caso de violencia doméstica en Brasil.
3. Que el Estado ha tomado algunas medidas destinadas a reducir el alcance de la violencia doméstica y la tolerancia estatal de la misma, aunque dichas medidas no han aún conseguido reducir significativamente el patrón de tolerancia estatal, en particular a raíz de la ineffectividad de la acción policial y judicial en el Brasil, respecto a la violencia contra la mujer.
4. Que el Estado ha violado los derechos y el cumplimiento de sus deberes según el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará en perjuicio de la señora Fernandes; y en conexión con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana y en su relación con el artículo 1 (1) de la Convención, por sus propios actos omisivos y tolerantes de la violación inflingida.

### VIII. RECOMENDACIONES

61. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reitera al Estado brasileño las siguientes recomendaciones:
  1. Completar rápida y efectivamente el procesamiento penal del responsable de la agresión y tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Maria da Penha Fernandes Maia.
  2. Llevar igualmente a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad por irregularidades o retardos injustificados

que impidieron el procesamiento rápido y efectivo del responsable; y tomar las medidas administrativas, legislativas y judiciales correspondientes.

3. Adoptar, sin perjuicio de las eventuales acciones contra el responsable civil de la agresión, medidas necesarias para que el Estado asigne a la víctima adecuada reparación simbólica y material por las violaciones aquí establecidas, en particular su falla en ofrecer un recurso rápido y efectivo; por mantener el caso en la impunidad por más de quince años; y por evitar con ese retraso la posibilidad oportuna de acción de reparación e indemnización civil.

4. Continuar y profundizar el proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil. En particular la Comisión recomienda:

- a. Medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia doméstica;
- b. Simplificar los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso;
- c. El establecimiento de formas alternativas a las judiciales, rápidas y efectivas de solución de conflicto intrafamiliar, así como de sensibilización respecto a su gravedad y las consecuencias penales que genera;
- d. Multiplicar el número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer y dotarlas con los recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, así como de recursos y apoyo al Ministerio Público en la preparación de sus informes judiciales;
- e. Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer y a sus derechos reconocidos en la Convención de Belém do Pará, así como al manejo de los conflictos intrafamiliares;
- f. Informar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la transmisión del presente Informe al Estado, con un informe de cumplimiento de estas recomendaciones a los efectos previstos en el artículo 51 (1) de la Convención Americana.

## IX. PUBLICACIÓN

62. El 13 de marzo de 2001 la Comisión remitió este Informe al Estado Brasileño de acuerdo con el artículo 51 de la Convención, concediendo el plazo de un mes a contar de su envío para que fuesen cumplidas las recomendaciones arriba indicadas. Vencido este plazo, la Comisión no ha recibido respuesta alguna del Estado a este respecto. Igualmente dicho informe fue enviado reglamentariamente a los peticionarios.

63. En virtud de las consideraciones anteriores y de conformidad con los artículos 51 (3) de la Convención Americana y 48 de su Reglamento, la Comisión decide reiterar las conclusiones y recomendaciones de los párrafos 1 y 2, haciendo público este informe e incluyéndolo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. La Comisión, en cumplimiento de su mandato, continuará evaluando las medidas tomadas por el Estado brasileño con relación a las recomendaciones mencionadas, hasta que hayan sido cumplidas.

Dado y firmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a los 16 días del mes de abril de 2001. (Firmado): Claudio Grossman, Presidente; Juan Méndez, Primer Vicepresidente; Marta Altolaquirre, Segundo Vicepresidente; Comisionados Hélio Bicudo, Robert K. Goldman, Julio Prado Vallejo y Peter Laurie.

## COMENTARIO

Lo primero que merece destacarse del Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión) antes transcrito, es que este órgano de la OEA aborda el problema de la violencia de género como una cuestión multidimensional. En efecto, la aproximación de la Comisión se encuadra en la definición hemisférica que sobre este asunto ha quedado consagrada en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) que, en sus Arts. 1 y 2, no restringe el concepto de violencia de género a la violencia doméstica o intrafamiliar. En este sentido, conviene advertir que –precisamente por la amplitud de este concepto– la regulación jurídica que en Chile se ha dado a este problema, esto es, la contenida en la Ley N° 19.325, se ha quedado bastante estrecha toda vez que nuestro país se encuentra obligado por el referido tratado desde 1996.

Como bien señala la Comisión, por ser esta una cuestión de raíces sociales profundas, la actividad estatal –incluida la de los órganos judiciales– resulta crucial para erradicar el problema y, a *contrario sensu*, la tolerancia sistemática del Estado no sólo no permite revertir el problema sino que puede contribuir a

agudizarlo. De ahí que la Comisión considere que la ineffectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia de género con lo que la responsabilidad internacional del Estado denunciado (Brasil) tiene, en la especie, un doble cariz: se viola la obligación de procesar y condenar y, además, la obligación de prevenir estas prácticas degradantes. Esta doctrina es extremadamente importante porque resulta, entonces, que la violencia de género que se produce en el ámbito doméstico como ocurre en el caso *sub lite*, ha dejado de ser considerada por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos como una cuestión anclada en la clásica dicotomía público/privado.

La utilización jurídica de este binomio antagónico genera, no pocas veces, resultados perniciosos para la protección jurídica de la mujer. En efecto, mientras la esfera privada marque la frontera de la actividad estatal (pública), los atentados que se produzcan en el interior de este reducto seguirán siendo considerados –a lo menos, inconscientemente– como acontecimientos que se desenvuelven en “territorio de nadie”. Esto es así, porque esta misma dicotomía se erige, en buena medida, sobre las divisiones de los roles de género. La esfera privada-familiar se ha entendido tradicionalmente como el reducto femenino. En tanto que lo femenino es objeto de menosprecio, todo aquello que se asocia a esta categoría es considerado, por extensión, menos importante.

Me parece que sólo a partir de estos datos se puede comprender por qué pese a que el fenómeno de la violencia de género ha dado lugar en las últimas décadas a la creación de instituciones y mecanismos jurídicos para reprimirlo, todavía persisten prácticas policiales y judiciales que entrañan una minusvaloración de la gravedad de los atentados violentos en contra de la mujer y que no siempre son vistas como contrarias a las normas que protegen los derechos de ésta. Tan fuerte es la red en la que se afianzan los roles de género y tan presente se encuentra en el *software mental* de los operadores jurídicos, que no es extraño que valores construidos androcéntricamente como la honra, el pudor social, la doncella, la castidad, las buenas costumbres, prevalezcan en casos de conflictos jurídicos sobre capacidades tales como la integridad psicofísica y la libertad sexual, impidiendo así la debida protección a las víctimas de violencia. Tampoco es extraño que los procesos judiciales sean el instrumento por el que se vehicule esta minusvaloración mediante exigencias tales como la prueba de la resistencia de la víctima en casos de delito de violación, o el sometimiento a procedimientos interminables que producen una continua victimización, como ocurre en el caso en comento.

En consecuencia, el gran mérito de la doctrina expresada por la Comisión consiste en poner en evidencia, por una parte, cómo la conducta de los diferentes órganos de los Estados –y, en especial, de los tribunales de justicia– puede influir en la perpetuación del fenómeno de la violencia de género y, por otra,

cómo esta conducta es un reflejo de los patrones discriminatorios de género existentes en una sociedad, con lo que, de paso, se devela la complejidad de dicho fenómeno.

Otro aspecto que sobresale del Informe –y que está emparentado con lo anterior– es el relativo a la interpretación del cúmulo de derechos y garantías que integran el debido proceso. A partir de la tardanza injustificada en el juzgamiento del delito, la Comisión entiende que se ha producido una hipótesis de continuidad en la infracción del Estado (denegación continuada de justicia) que irradia sus efectos hasta fechas posteriores a la ratificación brasileña de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Convención de Belén do Pará. Este razonamiento le permite, entonces, no sólo aplicar las normas de dichos tratados a la solución de fondo del asunto sino, además, calificar la admisibilidad de la denuncia (cumplimiento de la regla de agotamiento de recursos internos) y su propia competencia para conocer de la cuestión.

Este razonamiento puede resultar, a primera vista, circular y tautológico. Me explico. Lo problemático de la argumentación reside en que, tanto la configuración como el alcance temporal de la infracción del derecho a la tutela judicial, son parte del *facta probandi*. Por tanto, la atribución del régimen jurídico convencional aplicable se debiera sujetar, en rigor, a la acreditación previa de estas circunstancias. En el caso en comento, en cambio, aquello que es materia de la controversia de fondo es resuelto por anticipado para calificar cuestiones preliminares como la admisibilidad de la denuncia y la competencia del órgano que debe conocer del asunto. No obstante esta aparente incorrección, la lógica del razonamiento debe buscarse no tanto endógenamente sino en función de factores exógenos. Dicho de otra forma, este tipo de razonamiento resultaría altamente inquietante si no respondiera –como efectivamente lo hace– a la precariedad del sistema jurisdiccional internacional. Conviene tener presente, por tanto, otros elementos. En primer lugar, huelga precisar que, de acuerdo a un principio ampliamente por el Derecho Internacional, es el propio órgano de control internacional el que fija el alcance de su competencia. Por otra parte, desde la óptica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el funcionamiento interno (estatal) de las normas de debido proceso, se aprecia a través de un doble prisma: a) como supuesto de hecho para el análisis de la controversia en sede internacional (aspecto adjetivo) y b) como supuesto de incumplimiento sustantivo de los derechos y garantías que integran el debido proceso (aspecto sustantivo). Hasta aquí no hay, entonces, nada particularmente novedoso. Pero en el caso en comento, como ya he señalado, se va más allá. La Comisión entiende que la violación de las normas del debido proceso tiene, desde el punto de vista sustantivo, un efecto pluriofensivo. A saber, por un lado, configura una denegación de justicia que compromete la responsabilidad internacional de Brasil a la luz de la Declaración Americana de Derechos y Deberes

del Hombre y de la Convención Americana de Derechos Humanos y, por otro, configura una hipótesis de violencia de género tolerada por el Estado con lo que la responsabilidad del Estado se ve incrementada por violación adicional de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención de Belém do Pará.