

Caso Nº 12.727
Antonio Tavares Pereira y otros
Brasil

OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
A LAS EXCEPCIONES PRELIMINARES PLANTEADAS POR EL ESTADO

I. Introducción

1. Mediante comunicación de 3 de noviembre de 2021 la Honorable Corte solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) presentar sus observaciones escritas a las excepciones preliminares interpuestas por el Estado de Brasil en su escrito de contestación al sometimiento del caso por parte de la Comisión Interamericana, y al escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante “ESAP”) de la representación de las víctimas.

2. El Estado presenta las siguientes tres excepciones preliminares, las cuales serán abordadas a continuación en el mismo orden planteado por el Estado: (i) inadmisibilidad por publicación de los informes de Admisibilidad y Fondo y violación de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “Convención”); (ii) falta de agotamiento de los recursos internos; y (iii) falta de competencia *ratione materiae* por violación al principio de subsidiariedad (cuarta instancia).

II. Excepción preliminar de inadmisibilidad por publicación de los informes de Admisibilidad y Fondo

3. El Estado en su contestación alega que, de los artículos 50 y 51 de la Convención Americana, se desprende que el informe de fondo preliminar emitido por la CIDH no puede ser publicado por las partes o por la propia Comisión. Agrega que solamente el informe definitivo, una vez transcurrido el plazo para la adopción de las medidas para solucionar la situación y mediante voto de la mayoría absoluta de sus miembros, puede ser publicado. El Estado, con base en lo expresado en el voto del juez Máximo Pacheco Gómez en la Opinión Consultiva OC-15/97, indica que la posible publicación de informes definitivos constituye la máxima sanción que el Estado puede sufrir al término del procedimiento ante la CIDH. Refiere que dicha sanción, con innegables consecuencias para la imagen internacional del Estado, solo puede ser aplicada en caso el informe definitivo sea emitido, lo cual depende necesariamente, según el Estado, de la decisión de la CIDH de no someter el caso a la Corte. Alega que es inadmisibile cualquier sanción previa a la publicación de la eventual sentencia condenatoria de la Corte.

4. Respecto al presente caso, el Estado señala que, a pesar del sometimiento del caso a la Corte, la Comisión mantiene publicado en su sitio web el Informe de Admisibilidad No. 96/09 y el Informe de Fondo No. 6/20. Para el Estado brasileño, la decisión de la Comisión de publicar el informe y, “concomitantemente, someter el caso” a la Corte, “implica preclusión lógica de hacerlo”. En tal sentido, solicita a la Corte declarar inadmisibile el presente caso a la luz del artículo 51 de la Convención Americana y, subsidiariamente, declarar la conducta de la CIDH de publicar sus informes preliminares como violatorios de los artículos 50 y 51 de la Convención, para determinar su retiro del sitio web de la Comisión y de cualquier otro medio público.

5. En primer lugar, la Comisión observa que lo alegado por el Estado no constituye una excepción preliminar pues no se refiere a cuestiones de competencia ni a los requisitos de admisibilidad establecidos en la Convención.

6. En segundo lugar, respecto al informe de admisibilidad, la Comisión destaca que se trata de una decisión sobre los requisitos de competencia y admisibilidad de la petición, la cual no implica un prejuzgamiento o un avance de opinión sobre el fondo del asunto. Por otra parte, el artículo 36.1 del Reglamento de la CIDH establece que los informes de admisibilidad e inadmisibilidad son públicos. Por lo tanto, no puede considerarse que la publicación del Informe de Admisibilidad No. 96/09 adoptado por la CIDH en el presente caso, constituya una sanción anticipada al Estado o una afectación a su imagen internacional, como lo alega el Estado.

7. En tercer lugar, en cuanto al informe de fondo, la Comisión recuerda que el informe emitido de conformidad con el artículo 50 de la Convención Americana constituye un informe preliminar y de naturaleza confidencial, el cual puede dar lugar a dos acciones: el sometimiento del caso a la Corte Interamericana, o proceder hacia su eventual publicación. Al momento en que, de conformidad con el artículo 51 de la Convención, la Comisión opta por uno de estos dos caminos, el informe pierde su carácter inicial, bien sea porque se sometió el caso a la Corte o porque se emitió el informe final o definitivo. En el presente caso, tras la presentación del caso ante la Corte y la notificación del mismo por este Tribunal, la Comisión procedió a publicar su informe de fondo en su sitio web conforme a su práctica reiterada, la cual no contraviene ninguna norma convencional o reglamentaria.

8. En cuarto lugar, la Comisión destaca que lo indicado en el párrafo precedente resulta aún más evidente tomando en cuenta que, conforme al artículo 35 del Reglamento de la Corte Interamericana, a partir del año 2010 los casos se someten a su jurisdicción mediante el propio informe de fondo emitido según el artículo 50 de la Convención Americana; acompañado de una nota de remisión con la información contemplada en dicha norma reglamentaria. Esta situación refuerza el hecho de que la decisión de someter un caso a la Corte Interamericana implica que el informe preliminar confidencial deja de tener tal carácter.

9. Por último, la Comisión destaca que, en los Casos *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde*, *Favela Nova Brasilia*, y *Pueblo Indígena Xucuru*, respecto de Brasil, el Estado presentó idénticos argumentos ante esta Honorable Corte¹. En las sentencias referidas a dichos casos, la Corte desestimó dichos argumentos, concluyendo que²:

[...] el Estado no demostró su afirmación, relativa a que la publicación del Informe de Fondo del caso se había dado de forma distinta a lo expuesto por la Comisión o de manera contraria a lo establecido en la Convención Americana. Lo indicado por el Tribunal en los casos citados se aplica también al presente, pues el Estado tampoco demostró que la publicación del Informe de Fondo se hizo de forma contraria a lo expuesto por la Comisión o contraviniendo lo establecido en la Convención Americana.

¹ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C No. 318, párrs. 25 a 27, y *Caso Favela Nova Brasilia Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de febrero de 2017. Serie C No. 333, párrs. 24 a 29.

² Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C No. 346, párr. 24.

10. Posteriormente, la Corte ratificó dicha jurisprudencia en la sentencia del *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares*³.

11. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que declare improcedente los planteamientos del Estado brasileiro por no tratarse de una excepción preliminar. Asimismo, en caso de que la Corte considere pertinente pronunciarse sobre dichos argumentos, la Comisión solicita a la Corte que, con base en su jurisprudencia constante, declare que el argumento del Estado resulta improcedente y desestime la excepción preliminar interpuesta.

III. Excepción preliminar por falta de agotamiento de los recursos internos

12. El Estado afirma, en primer lugar, que el momento convencional y reglamentario para la comprobación del requisito del agotamiento de los recursos internos es cuando se presenta la petición ante la CIDH. Indica además que la carga de la prueba sobre el cumplimiento de dicho requisito recae, como regla general, en los peticionarios, y solo excepcionalmente, en caso de que se alegue imposibilidad de comprobar el requisito o cuando el recurso haya sido debidamente interpuesto pero no agotado, en el Estado. Señala al respecto que la inversión de la carga de la prueba no alcanza a situaciones de no interposición del recurso.

13. En relación con el presente caso, el Estado alega que el hecho que el recurso continúe su trámite en la jurisdicción nacional evidencia el incumplimiento del requisito de agotamiento. Indica al respecto que la acción civil de indemnización ante la *1era Vara de Fazenda Pública de Curitiba* se encuentra actualmente en fase de cumplimiento de sentencia, con diligencias aún en curso. El Estado concluye que la existencia de dicho proceso de reparación civil impide continuar con el conocimiento del presente caso.

14. La Comisión comienza por recordar que la Convención Americana le atribuye directamente las decisiones en materia de admisibilidad de un caso, la cual fue adoptada en el presente caso de conformidad con los criterios históricamente aplicados en ejercicio de dicha función convencional. Por tanto, el contenido de tal decisión adoptada conforme a las reglas establecidas en la Convención y en el Reglamento de la Comisión no debería ser objeto de un nuevo examen en etapas posteriores del procedimiento.

15. En su Informe de Admisibilidad No. 96/09 la Comisión tomó nota del alegato del Estado de falta de agotamiento de la acción civil de indemnización, así como el alegato de los peticionarios sobre las deficiencias del proceso penal militar que resultaron en el archivo de dicho proceso y fueron la causa primordial para el sobreseimiento de la acción penal en la justicia ordinaria. Al respecto, la Comisión observó, en primer lugar, que, “en casos de presuntas infracciones penales de acción pública, el recurso idóneo es normalmente la investigación y el proceso penal”. Asimismo, se refirió a su jurisprudencia reiterada según la cual la justicia penal militar no ofrece recursos eficaces para tratar violaciones de los derechos humanos. En tal sentido, señaló que, en dichos casos, “no necesariamente se [...] exige agotar los recursos internos antes de presentarse ante la Comisión”⁴.

³ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 20.

⁴ CIDH. Informe No. 96/09. Petición P-4-04. Admisibilidad. Antonio Tavares Pereira y otros. Brasil. 29 de octubre de 2009, párrs. 23-27.

16. Con base en dichos criterios la Comisión concluyó en su Informe de Admisibilidad que en el presente caso aplica la excepción al requisito del agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.a de la Convención Americana. Al respecto, señaló que⁵:

[...] teniendo en cuenta los alegatos no controvertidos de que la decisión emitida en la jurisdicción militar el 10 de octubre de 2000 fue la razón fundamental para la decisión definitiva de sobreseimiento de la acción penal ante la Justicia Común, la Comisión concluye que no existe en la legislación brasileña el debido proceso legal para la protección de los derechos que se alega han sido violados.

17. De acuerdo con la jurisprudencia y la práctica constantes de la Comisión Interamericana, tratándose de alegatos de violaciones al derecho a la vida como en el presente caso, los recursos internos que deben tomarse en cuenta a los efectos de la admisibilidad de la petición son los relacionados con la investigación penal y eventual sanción a los responsables. La Comisión, en este tipo de casos, no exige que se agote la acción civil antes de acudir al sistema interamericano⁶. En relación con este aspecto, la Comisión resalta que la Corte Interamericana ha establecido que:

(...) en casos de violaciones de derechos humanos el deber de reparar es propio del Estado, por lo que, si bien las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades también en la búsqueda de una justa compensación, este deber no puede descansar exclusivamente en su iniciativa procesal o en la aportación privada de elementos probatorios⁷.

18. Por otra parte, respecto al momento en el cual debe exigirse el requisito del agotamiento de los recursos internos, la Comisión recuerda que, según la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana, los recursos internos deben estar agotados – o resultar aplicable alguna de las excepciones – al momento del pronunciamiento de admisibilidad y no necesariamente al momento de la presentación de la petición. Específicamente, en el caso *Wong Ho Wing Vs. Perú* la Corte señaló que:

el artículo 46 de la Convención Americana, al exigir que dicho agotamiento se produzca “[p]ara que una petición o comunicación [...] sea admitida por la Comisión”, debe ser interpretado en el sentido que exige el agotamiento de los recursos para el momento en que se decida sobre la admisibilidad de la petición y no para el momento de la presentación de la misma⁸.

19. Por lo tanto, con base en dichas consideraciones, la Comisión solicita a la Honorable Corte que desestime la excepción preliminar interpuesta por el Estado por resultar improcedente.

⁵ CIDH. Informe No. 96/09. Petición P-4-04. Admisibilidad. Antonio Tavares Pereira y otros. Brasil. 29 de octubre de 2009, párr. 35.

⁶ CIDH, Informe No. 78/16, Petición 1170-09. Admisibilidad. Almir Muniz Da Silva. Brasil. 30 de diciembre de 2016, párr. 32.

⁷ Corte I.D.H., *Caso de las Masacres de Ituango*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 91.párr. 340.

⁸ Corte IDH. *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297. Párr. 25.

IV. Excepción preliminar por falta de competencia *ratione materiae* por violación al principio de subsidiariedad

20. El Estado brasileño interpone por otra parte una excepción preliminar de incompetencia *ratione materiae* “por violación del principio de subsidiariedad del SIDH (fórmula de la 4ta instancia)”. Al respecto, afirma que “el sistema de peticiones individuales fue establecido para que se pueda promover efectiva actividad jurisdiccional en las hipótesis en que tal actividad no es realizada por las autoridades domésticas de los Estados, no para revisar el fondo de las conclusiones alcanzadas por las autoridades públicas nacionales en el adecuado ejercicio de sus competencias”.

21. Según el Estado, en el presente caso se llevaron a cabo diversos procesos internos los cuales fueron debidamente conducidos y adecuadamente concluidos por las autoridades competentes para conocer las alegadas violaciones a los derechos humanos del señor Tavares y sus familiares. Señala que no hubo ninguna omisión en dichos procesos y que la inconformidad de los representantes con las conclusiones alcanzadas no puede llevar al uso del sistema de peticiones individuales por incompetencia *ratione materiae*, tanto de la CIDH como de la Corte.

22. La Comisión destaca que en el Informe de Fondo adoptado en el presente caso no pretendió la revisión de las decisiones de los procesos internos, sino que su análisis se centró en determinar si en el marco de dichos procesos se violaron los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial de las víctimas.

23. Lo anterior resulta compatible con la postura de la Corte frente a alegatos de cuarta instancia por parte de los Estados. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores*, este Tribunal indicó que para que la excepción fuere procedente “sería necesario que el solicitante busque que la Corte revise el fallo de un tribunal interno en virtud de su incorrecta apreciación de la prueba, los hechos o el derecho interno, sin que, a la vez, se alegue que tal fallo incurrió en una violación de tratados internacionales respecto de los que tenga competencia el Tribunal”⁹. La Corte agregó lo siguiente:

(...) sí compete a la Corte verificar si en los pasos efectivamente dados a nivel interno se violaron o no obligaciones internacionales del Estado derivadas de los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia al Tribunal. Por ello, la jurisprudencia reiterada de la Corte señala que la determinación de si las actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que la Corte deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana¹⁰.

24. Con base en lo anterior, la Corte precisó que “si se reclama que un fallo ha sido incorrecto en virtud de la violación del debido proceso, la Corte no podrá referirse a esta solicitud en la forma de una excepción preliminar, ya que deberá considerar el fondo del asunto y determinar si este derecho convencional fue o no violado”¹¹.

25. Al igual que en el referido caso en el cual se declaró la improcedencia de esta excepción preliminar, en el presente la Comisión considera que la misma excepción interpuesta por

⁹ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 18.

¹⁰ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 19.

¹¹ Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 19.

el Estado brasileño “toma como punto de partida que no ha existido ninguna violación de derechos humanos (...) cuando es precisamente ello lo que se debatirá en el fondo del asunto”¹².

26. En virtud de lo anterior, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que declare la improcedencia de esta excepción preliminar.

Washington D.C.
2 de diciembre de 2021

¹² Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 19.