

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 176  
13 agosto 2021  
Original: español

**INFORME No. 168/21**  
**PETICIÓN 906-16**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

FÁBIO DE JESÚS RIBEIRO  
BRASIL

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 13 de agosto de 2021.

**Citar como:** CIDH, Informe No.168/21. Petición 906-16. Admisibilidad. Fábio de Jesús Ribeiro.  
Brasil. 13 de agosto de 2021.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Manuela Menezes Silva
<b>Presunta víctima:</b>	Fábio de Jesús Ribeiro
<b>Estado denunciado:</b>	Brasil <sup>1</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 17 (protección a la familia), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>3</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	12 de mayo de 2016
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	17 de mayo de 2016, 28 de junio de 2016, 7 de diciembre de 2016, 17 de enero de 2017, 24 de enero de 2017, 31 de enero de 2017, 6 de febrero de 2017, 6 de marzo de 2017, 10 de marzo de 2017, 13 de marzo de 2017, 7 de abril de 2017, 11 de abril de 2017, 17 de abril de 2017, 5 de mayo de 2017, 8 de mayo de 2017, 16 de mayo de 2017, 22 de mayo de 2017, 23 de mayo de 2017, 30 de mayo de 2017 y 17 de octubre de 2017
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	23 de octubre de 2019
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	24 de enero de 2020
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	19 de marzo de 2021
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	25 de mayo de 2021

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 25 de septiembre de 1992)

## IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 24 (igualdad ante la ley), y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (deber de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, en los términos de la sección VI
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, en los términos de la sección VI

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Flávia Piovesan de nacionalidad brasileña, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

<sup>2</sup> En adelante "la Convención" o "la Convención Americana".

<sup>3</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. HECHOS ALEGADOS

1. La peticionaria denuncia que el Estado violó los derechos de la presunta víctima al no sancionar las expresiones basadas en el prejuicio contra las personas LGTBI, emitidas por un concejal de la ciudad de “Feira de Santana”, amparado por inmunidad, mientras ejercía sus funciones.

2. La peticionaria narra que el 16 de mayo de 2016 Fabio de Jesús Ribero, en representación de las organizaciones “Grupo de Liberdade Igualdade e Cidadania Homossexual” y “Articulação da Parada Gay de Feira de Santana”, presentó una denuncia ante la Comisión de Diversidad Sexual y Combate a la Homofobia de la Orden de los Abogados de Brasil de Bahía, por las reiteradas expresiones, consideradas “LGBTfóbicas” por la peticionaria, emitidas por el entonces concejal de la ciudad de “Feira de Santana”, Edivaldo Lima, en ejercicio de su función pública<sup>4</sup>. En su denuncia, la presunta víctima especificó que en algunas declaraciones dicha autoridad llamó a las personas LGTBI como “hijos del demonio” y “aberraciones”, entre otras palabras degradantes; y alegó que tales expresiones atentaban contra el artículo 5 de la Constitución Federal de Brasil, que consagra el derecho de igualdad ante la ley.

3. Aduce la peticionaria que la actuación del citado concejal no es una conducta aislada y, por el contrario, distintos reportajes e investigaciones periodísticas muestran que tales expresiones son recurrentes en algunos parlamentarios. En esa línea, añade que si bien Brasil es un Estado laico existe un fuerte movimiento religioso dentro de las bancadas gobernantes que, en algunos casos, utilizan palabras de odio, violencia y segregación contra las personas LGTBI, estimulando que sean humilladas y ridiculizadas.

4. Aduce que la legislación interna no reconoce los actos de discriminación contra la población LGTBI como crímenes y las personas que integran el parlamento no han tomado acciones para regular dicha situación. Enfatiza que tal situación se ve agravada, porque que los concejales tienen inmunidad y gozan de inviolabilidad por las opiniones, palabras y votos que realicen en el ejercicio de su mandato, debido al artículo 29, inciso VXIII, de la Constitución Federal de Brasil de 1988. En razón a ello, sostiene que incluso si se aprobara una legislación que permitiera sancionar las expresiones discriminatorias contra las personas LGTBI, dichas autoridades no podrían ser sancionadas debido a esta protección legal. En ese orden, la peticionaria considera que estos funcionarios aprovechan su inmunidad para cometer actos discriminatorios.

5. En virtud de las citadas consideraciones, la parte peticionaria denuncia que el Estado violó los derechos de la presunta víctima, al permitir que las cuestionadas expresiones emitidas por el concejal de la ciudad de “Feira de Santana” se encuentren impunes. Plantea que el señor Jesús Ribero y su familia sufre discriminación constante producto de tales declaraciones y, a pesar de ello, no pueden tomar acciones contra los promotores de la “LGBTfobia”. -Sin embargo, los peticionarios no aportan mayores detalles respecto de esta última afirmación-.

6. En relación con el agotamiento de los recursos internos, aducen que se configura la excepción del artículo 46.2.a) de la Convención Americana, toda vez que no existiría en la legislación interna brasileña alguna norma específica que permita sancionar las conductas homofóbicas o transfóbicas. Aduce que, de conformidad con el artículo 5 de la Constitución brasileña, no es posible penalizar una conducta sin que se encuentre previamente establecida en una ley<sup>5</sup>, por lo que resulta imposible iniciar alguna acción contra las expresiones realizadas por el entonces concejal de la ciudad de “Feira de Santana”. Asimismo, sostiene que la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal respecto a la figura de la inmunidad confirma la imposibilidad de iniciar cualquier acción civil o penal contra dicha autoridad.

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, la parte peticionaria adjunta las siguientes notas de prensa: <http://www.tribunafeirense.com.br/noticias/15140/vereador-e-contra-atendimento-a-travestis-e-transexuais-em-centro-de-referencia-da-mulher.html>; y <https://www.blogdovelame.com/tag/feira-de-santana/>

<sup>5</sup> Constitución Federal de Brasil de 1988. “Artículo 5. Todos son iguales ante la ley, sin ninguna distinción, garantizando a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad de los derechos a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos: [...] XXXIX. no hay crímenes sin definición previa por ley, ni tampoco condenas sin imposición previa por ley; [...]”.

7. Finalmente, sostiene que si bien recientemente, conforme a los alegatos presentados por el Estado, el Supremo Tribunal Federal ha permitido que la homofobia y la transfobia sean castigadas con base en la Ley Nro. 7716/89, que define la práctica de discriminación o el prejuicio raciales como delito<sup>6</sup>, el gobierno ha interpuesto diversos recursos judiciales a fin de cuestionar tal fallo. Conforme a la información aportada, dicha ley sanciona los crímenes resultados de la discriminación o el preconcepción de raza, color, etnia, religión o procedencia nacional. En ese sentido, tal regulación establece tanto las prácticas que serán sancionadas, como la sanción que le corresponde a cada acto. Adicionalmente, arguye que, si bien se han adoptado políticas públicas en favor de la comunidad LGBTI, tales decisiones únicamente constituyen actos administrativos que no establecen deberes de alcance general para todas las autoridades.

8. El Estado, por su parte, replica que los hechos alegados no representan violaciones de derechos humanos que le sean atribuibles. Sostiene que existen distintos instrumentos y decisiones a nivel interno que garantizan el derecho a la libertad de orientación sexual. Al respecto, indica que el Supremo Tribunal Federal ha reconocido jurisprudencialmente dicho derecho, y que, a nivel de políticas públicas, el “Pacto contra la violencia LGTBfóbica”, propuesto por el gobierno federal, busca combatir la violencia en perjuicio de la comunidad LGBTI.

9. En 2019, mediante el juzgamiento de la acción directa de inconstitucionalidad por omisión 26 (en adelante, ADO26), el Supremo Tribunal Federal declaró que la ausencia de una ley penal que permita sancionar los actos homofóbicos y transfóbicos resultaba inconstitucional, al no permitir que la protección prevista en el artículo 5, inciso 41, de la Constitución Política<sup>7</sup> resulte efectiva. En razón a ello, el referido tribunal dispuso que, hasta que el Congreso Nacional no adopte una nueva legislación, las referidas conductas serán entendidas como prácticas racistas y, en consecuencia, serán encuadradas en la tipificación prevista por la Ley Nro. 7.716/89, que define la práctica de discriminación o el prejuicio raciales como delito. En esa línea, el citado fallo argumentó que *“las prácticas homotransfóbicas se califican como especies del género racismo, en la dimensión de racismo social [...] en la medida que tales conductas tienen como resultado actos de segregación que degradan a los integrantes del grupo LGBT, en razón de su orientación sexual o de su identidad de género [...]”*<sup>8</sup>. Detalla que tal decisión es vinculante y tiene eficacia general, por lo que a partir de su adopción los argumentos de la parte peticionaria han quedado sin sustento, ya que los actos de discriminación contra la comunidad LGBTI, cometidos tras la publicación del citado fallo, serán procesados como crímenes resultantes de la discriminación de raza.

10. Asimismo, agrega que, contrario a lo señalado por la parte peticionaria, los recursos interpuestos por el gobierno respecto al ADO26 únicamente buscan aclarar su alcance y contenido. En concreto, arguye que uno de los recursos está destinado a conocer el método interpretación utilizado para resolver la cuestión planteada; mientras que la otra acción únicamente busca detallar el alcance de la Ley Nro. 7716/89, a efectos no sancionar indebidamente algunos actos de expresión de pensamiento y las libertades artísticas, científicas y de ejercicio profesional.

11. Por otro lado, Brasil plantea que en general las Constituciones de los países democráticos acostumbra a prever reglas explícitas de inmunidad parlamentaria no como un privilegio concedido a aquel que ocupa el cargo parlamentario, sino como una garantía innata al ejercicio de las funciones del Poder Legislativo. Al respecto, detalla que el Supremo Tribunal Federal ha indicado que *“a pesar de que sean indeseables, las ofensas personales proferidas en el ámbito de la discusión política, que respeten los límites trazados por la propia Constitución, no son pasibles de reprimenda judicial. Inmunidad que se caracteriza como protección adicional a la libertad de expresión, con el objetivo de asegurar la fluidez del debate público y, por último, la propia democracia”*. En razón a ello, sostiene un parlamentario o concejal no puede ser perseguido

<sup>6</sup> Conforme a la información aportada, dicha ley sanciona los crímenes resultados de la discriminación o el preconcepción de raza, color, etnia, religión o procedencia nacional. En ese sentido, tal regulación establece tanto las prácticas que serán sancionadas, como la sanción que le corresponde a cada acto.

<sup>7</sup> Constitución Federal de Brasil de 1988. “Artículo 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos: (...) XLI. la práctica del racismo constituye delito no susceptible de fianza e imprescriptible, sujeto a penas de reclusión en los términos de la ley; (...)”

<sup>8</sup> Sentencia disponible en: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO26votoMAM.pdf>

por sus opiniones, palabras o votos, incluso si tal expresión es contraria al modo de pensar de la ciudadanía en general.

12. El Estado alega que a pesar de que la manifestación realizada por el cuestionado concejal municipal puede ser contraria al modo de pensar de otros parlamentarios o de los mismos ciudadanos, las expresiones cuestionadas están protegidas por a la figura de la inmunidad, en respeto del derecho a la libertad de expresión, conforme a la jurisprudencia previamente citada.

13. En esa línea, señala que las expresiones controvertidas, si bien no pueden ser restringidas por el Poder Judicial, son susceptibles de ser examinadas por el propio Poder Legislativo. Indica que en el presente caso la Cámara Municipal de Feira Santana analizó la situación cuestionada, a partir de una solicitud de la Orden de los Abogados de Brasil de Bahía, y decidió archivarla, en base al principio de inmunidad parlamentaria.

14. En consecuencia, por las razones expuestas, Brasil solicita que la presente petición sea declarada inadmisibile, por no cumplir con el requisito de caracterización de violaciones a derechos humanos establecido en el artículo 47.b de la Convención Americana.

## **VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN**

15. La CIDH observa que el objeto de la petición es cuestionar la falta de una norma, sobre todo de naturaleza penal, que permita sancionar las expresiones emitidas por el concejal de la ciudad de “Feira de Santana” como crímenes basados en el prejuicio contra las personas LGBTI. Ante tal falta de recurso, la Orden de los Abogados de Brasil de Bahía intentó presentar una queja ante la Cámara Municipal de Feira Santana, pero dicho organismo archivó el caso, amparándose únicamente en el principio de inmunidad parlamentaria. Debido a tales hechos, la parte peticionaria solicita se aplique la excepción prevista en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana. Por su parte, el Estado no ha controvertido el agotamiento de los recursos internos ni ha hecho referencias al plazo de presentación de la petición, limitándose a responder que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos humanos.

16. La CIDH nota que, conforme a la información aportada por las partes, las expresiones emitidas por el concejal de la ciudad de “Feira de Santana” se pueden calificar, al menos, como expresiones que denigran y discriminan a la presunta víctima. A pesar de ello, la CIDH observa que no habría existido a nivel interno, al momento en que ocurrieron los hechos, ninguna norma interna que permita brindar algún medio de reparación al señor Fabio de Jesús Ribero, ya sea mediante un recurso civil o rectificación, ni tampoco ninguna norma administrativa específica que permita a la Cámara Municipal de “Feira Santana” sancionar las citadas expresiones. Por el contrario, conforme a lo señalado en el párrafo anterior, el Estado únicamente se ha limitado a precisar que los hechos denunciados no representan violaciones de derechos humanos y que, en razón a ello, el citado órgano legislativo decidió archivar cualquier acción contra el referido concejal.

17. En atención a estas consideraciones, y tomando en cuenta que el peticionario accionó el único procedimiento que encontró a su alcance para hacer valer sus derechos, la CIDH considera que no cuenta con información que indique que exista algún recurso de naturaleza judicial disponible en la legislación para que tutelar los derechos de las personas que se hayan visto afectadas por expresiones como las denunciadas en el presente caso, emitidas por funcionarios amparados por inmunidad parlamentaria. El Estado, por su parte, tampoco la aportado, teniendo la oportunidad procesal para ello.

18. Por lo tanto, la CIDH concluye que en el presente caso resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana referida precisamente a la inexistencia en la legislación interna el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alegan violados. Asimismo, la Comisión observa que los hechos denunciados habrían comenzado a ocurrir en 2016, en ese año se presentó la petición a la CIDH, y sus efectos se extenderían hasta el presente. En consecuencia, la Comisión la petición ha sido presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

19. Si bien en principio todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, la CIDH recuerda que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y está sujeto a limitaciones, específicamente establecidas en los artículos 13.2 y 13.5 de la Convención Americana, con estándares distintos. En relación con el citado artículo 13.5, la Comisión ha señalado que los Estados *deben* adoptar legislación para sancionar la apología del odio que constituya “incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar”<sup>9</sup>. En cambio, según el artículo 13.2 de la Convención Americana, otras expresiones o comentarios que denigran, estigmatizan o discriminan a personas o grupos de personas sobre la base su orientación sexual o identidad de género actuales o percibidas, que no alcancen el umbral de apología al odio que constituya incitación a la violencia, pueden ser sujetos al establecimiento de responsabilidades ulteriores de naturaleza civil o administrativa, o a recursos como el derecho a la rectificación y réplica, a fin garantizar los derechos a la dignidad y no discriminación de un grupo particular de la sociedad, incluyendo las personas LGBTI<sup>10</sup>, bajo el cumplimiento estricto de los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad. Adicionalmente, en principio, cuando un funcionario público realiza declaraciones estigmatizantes hacia determinados grupos, estas personas pueden ver afectado su derecho a la libertad de expresión, dado el efecto amedrentador que este discurso puede tener.

20. En base a ello, la CIDH considera que cuando un funcionario público emite expresiones de carácter público que, tomando en cuenta su forma, contenido y alcance, entre otros criterios, estigmatizan o discriminan a las personas debido a su orientación sexual, identidad o expresión de género, es necesario que se adopten medidas que, en respeto de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana, permitan a las personas agraviadas contar con una vía civil o administrativa, o un recurso de rectificación y réplica, para que sus derechos sean reparados. La CIDH reitera que únicamente en supuestos de apología del odio que constituyan incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar, conforme a la definición y prohibición del artículo 13.5 de la Convención Americana, se pueden adoptar medidas de índole penal, con un umbral alto para la imposición de sanciones.

21. Por otro lado, la CIDH, siguiendo lo establecido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha señalado que para que la inmunidad parlamentaria sea compatible con las normas de derechos humanos debe tener i) una finalidad legítima (como, por ejemplo, proteger la libertad de expresión de un/a parlamentario/a en el ejercicio de su mandato), y ii) se utilice de manera proporcional<sup>11</sup>. Asimismo, ha señalado que las decisiones que apliquen dicha figura jurídica deben estar adecuadamente motivadas, toda vez que el deber de motivación es una garantía vinculada a la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho provee, y atribuye credibilidad a las decisiones jurídicas en el ámbito de una sociedad democrática<sup>12</sup>. En el presente asunto, la CIDH no cuenta con información, a la fecha, que permita analizar la motivación la Cámara Municipal de “Feira Santana”, a efectos de analizar si la figura de la inmunidad fue utilizada de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado.

22. En virtud de las citadas consideraciones, y en vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión estima que los alegatos de la parte peticionaria, referidos a la falta de normas que permitan establecer, al menos, responsabilidades ulteriores contra quién ha realizado expresiones denigrantes y/o discriminatorias y al inadecuado uso de la figura de la inmunidad, no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, toda vez que de corroborarse como ciertos podrían constituir violaciones de los derechos protegidos en los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos

<sup>9</sup> Ver CIDH, Violencia contra las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, 12 de noviembre de 2015, párrafo 235, 237 y 238.

<sup>10</sup> CIDH, Violencia contra las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, 12 de noviembre de 2015, párrafos. 230 y 232.

<sup>11</sup> CIDH, Informe Nro. 10/19, Fondo, Márcia Barbosa de Souza y familiares, Brasil, 12 de febrero de 2019, párrafo 57; y Judgment by the European Court of Human Rights (Second Section), Case of A v. United Kingdom, Application N° 35373/97 of 17, December 2002.

<sup>12</sup> CIDH, Informe Nro. 10/19, Fondo, Márcia Barbosa de Souza y familiares, Brasil, 12 de febrero de 2019, párrafo 59.

1.1 (deber de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de Fábio de Jesús Ribeiro.

23. En cuanto a las alegadas violaciones de los artículos 7 (libertad personal) y 17 (protección de la familia) de la Convención Americana, la Comisión considera que la peticionaria no ha aportado argumentos o sustentos que le permitan concluir, *prima facie*, su posible violación.

#### **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 5, 8, 11, 24 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con sus artículos 1.1 y 2; y

2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 7 y 17 de la Convención Americana; y

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 13 días del mes de agosto de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.