

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 138  
25 abril 2020  
Original: español

**INFORME No. 128/20**  
**PETICIÓN 1697-11**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

RODRIGO SEBASTIÁN DA SILVA RODRÍGUEZ Y OTROS  
URUGUAY

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 25 de abril de 2020.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 128/20. Petición 1697-11. Admisibilidad. Rodrigo Sebastián Da Silva Rodríguez y otros. Uruguay. 25 de abril de 2020.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Rodrigo Sebastián Da Silva Rodríguez
Presunta víctima	Rodrigo Sebastián Da Silva Rodríguez y otros <sup>1</sup>
Estado denunciado	Uruguay
Derechos invocados	Artículos 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup> ; y artículos II (derecho de igualdad ante la ley), XVII (derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles), XX (derecho de sufragio y de participación en el gobierno) y XXXII (deber de sufragio) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre <sup>3</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>4</sup>

Recepción de la petición	29 de noviembre de 2011
Información adicional durante la etapa inicial	8 de enero de 2013
Notificación de la petición	7 de agosto de 2017
Primera respuesta del Estado	8 de diciembre de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	19 de abril y 1 y 7 de agosto de 2017

## III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 19 de abril de 1985)

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

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Artículo 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) en relación al artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo	Sí, en los términos de la sección VI

## V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. Rodrigo Sebastián Da Silva Rodríguez, peticionario y presunta víctima, reclama la responsabilidad internacional del Estado uruguayo a raíz de la continua omisión por parte del mismo de instrumentar procedimientos para habilitar el sufragio de los ciudadanos uruguayos que residen fuera de la República del Uruguay. En este sentido, el peticionario sostiene que dicha omisión constituye una discriminación en perjuicio de los ciudadanos uruguayos en el exterior frente a los que residen en el Uruguay que pueden ejercer el derecho y tienen la oportunidad de votar en circuitos cercanos a su lugar de residencia.

2. El peticionario argumenta que los uruguayos que viven en el exterior solo tienen el derecho a sufragar si viajan al territorio nacional, por lo cual sostiene que la ausencia de un mecanismo para el sufragio

<sup>1</sup> Daniel Rowinsky y Jorge Rowinsky.

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

<sup>3</sup> En adelante "la Declaración Americana" o "la Declaración".

<sup>4</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

en el exterior no solo impacta el derecho de las personas identificadas como presuntas víctimas sino también a aproximadamente 800.000 ciudadanos, 17% de la población total de ciudadanos uruguayos. En particular el peticionario refiere que junto las demás presuntas víctimas no han podido participar en las últimas elecciones por falta de recursos económicos, licencia laboral, entre otras razones. Señala que la Constitución uruguaya reconoce el derecho al sufragio a todos sus ciudadanos, sin que exista limitación alguna en la misma Constitución o legislación nacional que restrinja este derecho según la residencia de los mismos.

3. El peticionario argumenta que, con la pretensión de lograr la presentación y aprobación de un proyecto de ley en esta materia, envió una solicitud a todos los senadores y representantes del Congreso, así como al Presidente de la República, el 27 de septiembre de 2011 sin haber recibido respuesta. Al respecto destaca que declaraciones del entonces Presidente de la República y de algunos senadores han politizado la materia e ignoran que se materializa una violación a la Constitución, a la ley y a tratados internacionales ratificados por Uruguay.

4. Destaca que en noviembre de 2009 hubo un plebiscito en relación a la implementación del voto territorial a través de una propuesta popular que reformaría la Constitución, sin embargo, anota que éste se llevó a cabo en un proceso irregular y que, en su entender, no es necesario reformar la Constitución en tanto el derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero está prescripto en el artículo 77 y lo que faltaría es la instrumentación para que se pueda ejercer el derecho al sufragio. Alega la inexistencia de un recurso judicial interno adecuado y efectivo al que puedan recurrir y explica además, que bajo el régimen constitucional de separación de poderes, ningún recurso judicial habilita al Poder Judicial a ordenar al Poder Legislativo y/o Ejecutivo a tomar ciertas acciones que están bajo su completo dominio y control, como por ejemplo imponerle al Poder Legislativo presentar y aprobar un proyecto de ley para que se instrumente el voto territorial. En este sentido destaca que aplica la excepción descrita en el artículo 46(2) (a) de la Convención.

5. Por su parte, el Estado argumenta que los hechos alegados no caracterizan violaciones a los derechos humanos en tanto la instrumentación de facilidades para que los ciudadanos uruguayos en el exterior puedan ejercer su derecho al sufragio constituye una cuestión de derecho, su omisión no puede configurar una violación de la Convención Americana desde que no existe ningún tipo de discriminación ni obligación positiva de prever este tipo de soluciones en la normativa convencional. Argumenta que, en la actualidad, el ejercicio del derecho al voto está reglamentado por ley en razón de la residencia dentro del territorio nacional sin que su omisión vulnere los derechos relacionados, por lo cual destaca que la legislación nacional “no limita el derecho al voto según la residencia de sus ciudadanos, pero tampoco reglamenta el ejercicio del derecho del voto para los ciudadanos que se encuentren en el exterior”. Asimismo, el Estado considera que la mayor parte de la fundamentación que hace la parte peticionaria se fundamenta en la Constitución de la República y no en la Convención Americana o Declaración Americana a pesar que la legislación interna uruguaya no debería ser objeto de análisis ante esta instancia.

6. El Estado sostiene que la petición contiene serias observaciones en torno a la Ley No. 13.882 la cual prevé diversas consecuencias para aquellos ciudadanos que no hayan votado en dos elecciones nacionales consecutivas. Al respecto señala que el ordenamiento jurídico nacional prevé el proceso de declaración de inconstitucionalidad de las leyes, el cual observa no ha sido promovido por la parte peticionaria, como la misma lo señala en la petición, y en este sentido el peticionario reconoce que no ha agotado aun los recursos internos. Por último, el Estado agrega que, como otro mecanismo interno pendiente de agotamiento, está la iniciativa ciudadana en materia legislativa prevista en el artículo 79 de la Constitución.

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

7. La Comisión toma nota del argumento del Estado en relación a la falta de agotamiento por las presuntas víctimas del recurso de inconstitucionalidad de las leyes, así como la disponibilidad de la iniciativa ciudadana en materia legislativa. Con respecto al recurso de inconstitucionalidad, observa que el Estado plantea la necesidad de agotar dicho recurso en relación a los argumentos contextuales presentados por la parte peticionaria sobre de la Ley No. 13.882 y No. 16.021, relativos en particular a los efectos de las mismas

en el derecho al voto de ciudadanos uruguayos en Uruguay<sup>5</sup>. Para efectos de la admisibilidad, la CIDH observa que de acuerdo a la información presentada, el reclamo principal de las presuntas víctimas se relaciona con la omisión por parte del Estado en instrumentar el derecho al voto de los ciudadanos uruguayos que residen en el extranjero y producto de ello, la afectación directa a sus derechos.

8. La Comisión observa que el artículo 259 de la Constitución uruguaya establece que el fallo de la Suprema Corte de Justicia se referirá exclusivamente al caso concreto y sólo tendrá efecto en los procedimientos en que se haya pronunciado. En este sentido considera los efectos de la declaración de inconstitucionalidad solamente tiene efectos para el caso en concreto, es decir no produce efectos *erga omnes*. En ese sentido, dado el objeto de la presente petición, la Comisión considera que no resultaba exigible que las presuntas víctimas presentaran una acción de inconstitucionalidad. Por otra parte, el Estado tampoco ha presentado información respecto de la eficacia del recurso de inconstitucionalidad en otros casos de peticiones individuales, por lo que no ha suministrado información alguna que permita sustentar su idoneidad y eficacia para solucionar el presente asunto ante la jurisdicción interna. En suma, la acción de inconstitucionalidad no era un recurso interno que los peticionarios tuvieran que agotar para acudir ante la Comisión Interamericana<sup>6</sup>.

9. Con respecto a la iniciativa ciudadana en materia legislativa, la Comisión verifica que el artículo 79 de la Constitución uruguaya establece un mecanismo para ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo<sup>7</sup>. En particular, la Comisión considera excesivos los requisitos de reunir o coordinar veinticinco por ciento del total de los inscriptos habilitados para votar, con el fin de presentar una iniciativa ante el Poder Legislativo como recurso idóneo y adecuado a agotar para acudir al sistema interamericano de protección. Asimismo, de la información disponible, la Comisión nota que el trámite y el modo de procesar una iniciativa carece de reglamentación, por lo cual no cuenta con un procedimiento ni plazos específicos. Por lo tanto, con base en dicha información, la Comisión considera que no existe en la jurisdicción interna un debido proceso o recurso idóneo para proteger los derechos que se alegan violados, por lo cual procede la excepción contenida en el artículo 46.2.a de la Convención.

10. Por otra parte, la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable y que debe darse por satisfecho el requisito de admisibilidad referente al plazo de presentación con fundamento en el artículo 32.2 de su Reglamento. Ello, dado que, las violaciones alegadas son supuestamente de carácter continuado y la petición fue recibida el 29 de noviembre de 2011.

## VII. CARACTERIZACIÓN

11. La Comisión observa que la presente petición incluye alegaciones con respecto a la imposibilidad de ejercer el voto en el exterior debido al vacío en la normativa. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno). La Comisión considera que los reclamos presentados por los peticionarios plantean cuestiones relativas a los derechos de las personas nombradas como presuntas víctimas y las obligaciones correspondientes del Estado que requieren un análisis en la etapa del fondo.

<sup>5</sup> La Comisión observa que el peticionario sostiene en escritos presentados durante la tramitación de la petición, comentarios críticos “de manera contextual”, de acuerdo lo expresa el propio peticionario, en contra de la Ley No. 13.882 y No. 16.021, relacionados en particular a los efectos de las mismas en el derecho al voto de ciudadanos uruguayos en Uruguay y sobre su intención de presentar recursos de inconstitucionalidad en contra dichos textos legales y eventualmente, peticiones ante la Comisión.

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 8/07, Petición 1425-04. Admisibilidad. Hugo Quintana Coello y otros (Magistrados de la Corte Suprema). Ecuador. 27 de febrero de 2007, párr. 29.

<sup>7</sup> Artículo 79 de la Constitución del Uruguay. - La acumulación de votos para cualquier cargo electivo, con excepción de los de Presidente y Vicepresidente de la República, se hará mediante la utilización del lema del partido político. La ley por el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara reglamentará esta disposición. El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo. Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que establezcan tributos. Tampoco caben en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo. Ambos institutos serán reglamentados por ley, dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

12. En relación con el reclamo sobre la presunta violación a los artículos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Comisión reitera que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos como ocurre en el presente asunto. En la presente petición se observa que los artículos II (derecho de igualdad ante la ley), XVII (derecho de reconocimiento de la personalidad jurídica y de los derechos civiles), XX (derecho de sufragio y de participación en el gobierno) y XXXII (deber de sufragio) de la Declaración Americana consagran derechos sustancialmente idénticos a aquellos protegidos en la Convención Americana. En este sentido la Comisión analizará dichos alegatos a la luz de la Convención Americana.

### **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 23, 24 y 25 en relación al artículo 1.1 y 2 de la Convención Americana; y

2. 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 25 días del mes de abril de 2020. (Firmado): Joel Hernández (en disidencia), Presidente; Antonia Urrejola (en disidencia), Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Julissa Mantilla Falcón y Stuardo Ralón Orellana (en disidencia), Miembros de la Comisión.