

*El Senado y Cámara de Diputados...*

**Ley para Derogar el artículo 3, incisos "e", "f", "g" del Código Electoral Nacional y el artículo 19, inciso 2 del Código Penal**

**I. Objeto**

ARTÍCULO 1º. Deróguense los incisos "e", "f" y "g" del artículo 3 de la ley 19.945, Código Electoral Nacional y sus modificatorias.

ARTÍCULO 2º. Deróguese el inc. 2 del artículo 19 del Código Penal y sus modificatorias.

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el art. 3 bis del Código Electoral Nacional y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 3 bis: Los electores que se encuentren privados de su libertad en virtud de un proceso o condena penal, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos.

A tal fin la Cámara Nacional Electoral confeccionará el Registro de Electores Privados de Libertad, que contendrá la información remitida por los jueces competentes; asimismo habilitará mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención y designará a sus autoridades.

Los electores privados de su libertad que se encuentren en un distrito electoral diferente al que les corresponda podrán votar en el establecimiento en que se encuentren alojados y sus votos se adjudicarán al Distrito en el que estén empadronados.

ARTICULO 4º. El Poder Ejecutivo Nacional deberá reglamentar la presente ley dentro de los ciento ochenta (180) días contados a partir de su publicación.

ARTÍCULO 5º. Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

## **FUNDAMENTOS**

Señor Presidente:

En ejercicio del mandato que las leyes 25.875 y 26.827 atribuyen a la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) para la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, sometemos al Congreso de la Nación esta propuesta para construir un marco legal preciso que regule el derecho a voto de las personas privadas de su libertad.

La ley 25.875 específicamente encomienda a la PPN “Sugerir reformas a las normas aplicables a las personas comprendidas en su mandato a efectos de hacer más efectiva la vigencia de los derechos de los que son titulares (artículo 20.c) y establece que “[s]i como consecuencia de sus investigaciones llega al convencimiento que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, puede proponer al Poder Legislativo, o a la administración pública la modificación de la misma” (artículo 20).

### **1. Derecho al sufragio consagrado en la Constitución Nacional**

La Constitución Nacional asegura el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio, y garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, “con arreglo a las leyes que se dicten en consecuencia” (art. 37 CN; y 1 y 22 CN). La regulación del derecho a votar debe ser razonable y no puede significar una restricción genérica del derecho (art. 28CN). Sería incorrecta, además, cualquier interpretación de la ley que restrinja o desconozca los derechos y libertades individuales (art. 18CN) o consagre una solución discriminatoria (art. 16 CN).

La redacción del art. 37 CN pone en evidencia que el ejercicio del derecho al voto está estrechamente relacionado con el principio de soberanía popular en tanto no supone un solo acto individual sino también la conformación de la estructura gubernamental y del sistema de derechos de acuerdo con la voluntad colectiva (arts. 1 y 33 CN). Desde antaño, en efecto, la CSJN ha dicho que:

*“El sistema representativo republicano consiste en la participación del ciudadano en la formación del gobierno y esa participación se manifiesta en el*

*ejercicio del derecho del voto. De ahí se deriva que los ciudadanos están obligados a votar, por ser ello indispensable para la organización de los poderes del Estado, pues si ese deber no rigiera, la existencia del gobierno podría peligrar o no ser éste la expresión de la verdadera voluntad popular.”<sup>1</sup>.*

También se ha dicho que es *“uno de los más básicos de los derechos políticos y, como tal, derecho humano fundamental”<sup>2</sup>*. Y este carácter del derecho al sufragio, ha sido reconocido por la CSJN en su evolución jurisprudencial, destacando siempre un aspecto subjetivo del voto, en tanto derecho de cada individuo, como uno colectivo, en cuanto elemento fundamental para la constitución de los órganos de poder y el funcionamiento del sistema democrático:

*“Tal derecho individual al ejercicio del sufragio encuentra sustento en el principio de la soberanía del pueblo e importa también la tutela de un derecho colectivo a la participación de los ciudadanos en el gobierno del Estado que resulta esencial para el sustento de la sociedad democrática...”<sup>3</sup>.*

Los perjuicios ocasionados por la ilegalidad que, hoy día, causa la acción estatal son múltiples. La prohibición de votar, impide la expresión social y política del grupo directamente afectado y refuerza la exclusión y estigmatización que ya sufren, se encuentren o no privados de su libertad. Respecto de las personas que se encuentran privadas de libertad, la prohibición además constituye un agravamiento ilegítimo de las condiciones de detención. El fin de la pena es la resocialización (art. 1, Ley 24.660) y la prohibición es completamente contraria a la obtención de dicho fin.

Por otra parte, todos los ciudadanos nos vemos perjudicados por la ausencia de las voces excluidas de participar en la elección. Los condenados no logran expresar sus intereses e influir, de este modo, en nuestras decisiones colectivas sobre la vida política del país y sobre aquellas cuestiones que afectan la vida diaria de cada una de las personas. Ello nos priva de una decisión política plural e

---

1 CSJN, “Esquivel, Héctor Darío”, sentencia del 17/05/1933.

2 Girotti, María Cristina, Análisis de las normas reglamentarias del artículo 37 de la Constitución Nacional, en Nuevos Derechos y Garantías, Alberto Ricardo Dalla Vía y Alberto Manuel García Lema (directores), Rubinzal Culzoni Editores, Tomo I, Pág. 249.

3 CSJN, “Mignone, Emilio F.”, op. cit., voto del juez Bossert, cons. 16. En el mismo sentido se expresaron los ministros Fayt y Vázquez en el caso “Alianza Frente para la Unidad s/oficialización listas de candidatos, sentencia del 27/09/2001, cons. 8.

igualitaria. Nuestras decisiones comunes son evidentemente más pobres cuando no son participativas.

La Cámara Nacional Electoral también se ha referido al sufragio como *“uno de los principios fundamentales del estado constitucional de derecho”*. (Cám. Nac. Electoral, “Zarate, Marcelo A.”, sentencia del 20/05/2003). Y este reconocimiento constitucional se ha visto reforzado con la incorporación de diversos instrumentos internacionales a la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico.

## **2. Marco convencional de derechos humanos sobre la materia**

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP, art. 25), la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, art. 21) y la Convención Americana (CADH, art. 23) garantizan el voto universal y ordenan una reglamentación razonable, sin restricción del derecho a votar (arts. 5 PIDCyP, 29 y 30 DUDH, 29y 32 CADH).

El PIDCYP, en su artículo 25, por ejemplo establece que:

*“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

*“a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*“b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*

Por su parte, la CADH, en su art. 23.1 establece:

*“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

*“a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*“b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (...)*

*“2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”*

La redacción aparentemente restrictiva del inciso 2 del artículo 23, en modo alguno autoriza a restringir el alcance de los derechos consagrados. En primer lugar la norma convencional hace referencia al verbo “reglamentar” y no a “restringir”. “Reglamentar” significa sujetar a reglamento un instituto o una materia determinada, mientras que “restringir” implica ceñir, reducir a menores límites. Es por ello, que reglamentar el ejercicio de un derecho entonces, no implica restringirlo.

Como cualquier norma, el art. 23 CADH debe ser leído a la luz del resto de sus disposiciones y de acuerdo a diversas normas de interpretación fijadas en el art. 29 CADH que dispone que:

*“Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:*

*a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;*

*b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;*

*c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y*

*d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.*

El art. 30 CADH, a su vez, determina que las restricciones válidas al ejercicio de los derechos sólo pueden ser aplicadas conforme a leyes dictadas por razones

de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas y el art. 32.2 CADH fija reglas para la limitación de derechos, considerando los derechos de los demás, la seguridad, y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

El art. 23 CADH, en fin, no sirve de fundamento para restringir el ejercicio de un derecho reconocido más ampliamente en la CN o en otro pacto Internacional de su misma jerarquía.

Este argumento se ve reforzado por el art. 75 inciso 22 CN que establece que los instrumentos incorporados a la CN *no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos*. La CADH es complementaria del art. 37 CN y conforme a la propia CN no puede justificar la prohibición de un derecho garantizado, de modo irrestricto, restricciones en la CN. La CADH simplemente limita las regulaciones posibles, en su especie, para aquellos casos en que ellas se establecen en una jurisdicción nacional. Lejos de estimular las restricciones, el derecho interamericano intenta restringir el recorte de derechos que pueda existir a nivel nacional, incluso en un área predominantemente nacional, como es la definición del modo de elección de sus autoridades.

La Corte IDH, por cierto, y en línea con lo dicho aquí también ha resaltado a la importancia de los derechos políticos y en particular, del derecho al voto, en la inteligencia de que ellos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político:

*“el ejercicio efectivo de [esos derechos] constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”<sup>4</sup>.*

Por lo tanto, *“[e]l derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el*

---

4 Corte IDH, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia del 6 de agosto de 2008.

*derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán*<sup>5</sup>.

### **3. Reconocimiento jurisprudencial del Derecho al voto de las personas privadas de su libertad**

La jurisprudencia más reciente se inclina a favor del derecho al voto de los condenados. Así lo hizo la Cámara Federal de La Plata que notó que el artículo 37 CN “prácticamente identifica derechos políticos con pertenencia al conjunto social, y si bien somete a reglamentación ese ejercicio [...] nunca la reglamentación puede alterar o degenerar los derechos que reglamenta...<sup>6</sup>”. Y el Juzgado de Garantías N° 8 de Lomas de Zamora, indicó que el derecho a ser ciudadano a través del reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos “no puede menoscabarse, disminuirse o reducirse, de manera automática o instantánea”<sup>7</sup>.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hizo lugar al pedido de inconstitucionalidad del art. 3 inc. “e”, “f”, y “g” CNE. El TSJ calificó de arbitrario y desproporcionado que las personas condenadas no puedan votar. Para así decidir, se basó en la universalidad del sufragio, plasmada en las constituciones nacional y porteña, y en la falta de legitimidad democrática de la condición de encierro como justificación para la restricción del voto.

La jueza Ana María Conde fundamentó su voto en que “*no resulta admisible al día de hoy (...) propiciar que las penas privativas de libertad signifiquen tanto como un desprendimiento social del condenado, produciendo un cisma entre la vida bajo encierro y la que transcurre en libertad, al punto que implique tanto como la anulación de los derechos a expresarse en términos políticos...Ello constituye tanto como el cercenamiento de parte de la vida civil de la persona y la anulación de derechos que hacen a su misma condición de persona, como el derecho a expresar sus ideas opinando sobre el transcurrir de los asuntos públicos y políticos...*”.

---

5 Corte IDH, caso “Yatama vs. Nicaragua”, sentencia del 23 de junio de 2005.

6 CFALP, sala II, “García de la Mata, Ángel María s/ Su Presentación”, 22/10/2011, con nota de Leonardo Filippini, “La Cámara Federal de La Plata amparó el derecho a votar de los condenados”, en La Ley “Revista de Derecho Penal y Procesal Penal” 5/2012, pp. 790-794.

7 JG8, Lomas de Zamora, caso “Miño”, rta. 20/10/2011.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) también reconoció el derecho al voto de los condenados en varios fallos donde cuestionó prohibiciones genéricas como las de nuestra ley. Señaló que la principal obligación electoral de los Estados es adoptar medidas positivas para celebrar elecciones democráticas<sup>8</sup> y declaró la contrariedad con el convenio europeo de la restricción automática del derecho al voto sobre la sola base de la imposición de una medida de seguridad o condena penal<sup>9</sup>.

Los máximos tribunales de otros países también avalaron el voto de los condenados. La Suprema Corte de Canadá destacó que el derecho de todos los ciudadanos a votar es una de las fuentes de legitimidad del ordenamiento público y que incentiva la responsabilidad social y los valores democráticos por lo que no podían admitirse restricciones desvinculadas de esos objetivos<sup>10</sup>. En Sudáfrica, la Corte Suprema declaró que el voto “de cada ciudadano es un símbolo de dignidad y personalidad. [Ya que] literalmente, todo el mundo cuenta”<sup>11</sup>. La Suprema Corte de Israel, de modo similar, decidió que suspender el derecho al sufragio no perjudica solo al condenado sino a la democracia<sup>12</sup>.

La última sentencia en nuestro país respecto a la temática del voto de los condenadas fue dictada por la Cámara Nacional Electoral en el marco de un amparo colectivo presentado en conjunto entre la PPN y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) presentado en el año 2014.

En dicha causa El día 24 de Mayo del año 2016, la Cámara Nacional Electoral decidió revocar la sentencia apelada y **declaró la inconstitucionalidad de los incisos “e”, “f” y “g” del artículo 3º del Código Electoral Nacional y de los artículos 12 y 19 inciso 2º del Código Penal de la Nación**, como así también requirió al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo, que extremen los recaudos necesarios a fin de revisar la reglamentación vigente a la mayor brevedad posible,

---

8 TEDH, “Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica”, 02/03/1987.

9 TEDH “Labita c. Italia”, 06/04/2000; “Vito Sante Santoro c. Italia”, 01/07/2004; y “Hirst c. Reino Unido”, 06/10/2005.

10 SCC, “Sauvé v. Canadá”.

11 August and Another v. Electoral Commission and Others (CCT8/99) [1999] ZACC 3; 1999 (3) SA 1; 1999 (4) BCLR 363 (1 April 1999).

12 Hilla Alrai v. Minister of Interior et al., 50 -2- P.D. 18 1996.

adoptando las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos condenados.

En esta oportunidad, la Cámara destacó “lo que se reputa inconstitucional es la denegación del derecho a voto como pena accesoria automática, sin vinculación alguna con la situación del condenado. Una limitación de este carácter, con las particularidades mencionadas, implica una restricción indebida al derecho al sufragio que este Tribunal no puede cohonestar, pues –como se ha dicho- el sufragio es ejercido en interés de la comunidad política –a través del cuerpo electoral- y no en el del ciudadano individualmente considerado. (...) Se descartó que la privación del voto a los condenados sirva de “mensaje educativo”, por ser contradictorio negar a la gente el derecho a participar en las decisiones del gobierno, para enseñarles a obedecer la ley (...) Por el contrario, “negar a los presidiarios el derecho a votar es perder un medio importante de enseñarles valores democráticos y el sentido de la responsabilidad social” (...).

En definitiva, se trata de considerar a la persona condenada como sujeto de derecho en una comunidad plural y democrática, a pesar de la ofensa cometida (arts. 1, 18 CN,<sup>1</sup> y 2 Ley 24.660). Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) establecen que “*En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella...* (88.1)”. Y ello exige, en palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que el Estado tome la iniciativa para “*garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquellos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible*”<sup>13</sup>.

#### **4. Ausencia de un criterio objetivo de distinción para impedir el voto de las personas privadas de su libertad**

La prohibición o impedimento de sufragar que pesa sobre las personas condenadas es un acto discriminatorio pues no existe criterio objetivo alguno que justifique la negación de un derecho del que goza el resto de los ciudadanos. La

---

<sup>13</sup> Corte IDH, “Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay”, sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112.

ausencia de un criterio objetivo de distinción para impedir el voto de los condenados constituye un trato arbitrario y discriminatorio.

El art. 3 inciso “e” del CEN y el art. 12 y 19 inciso “2” del CP establecen, de modo automático, una condena penal consagrando un sistema electoral reñido con la Constitución y los Derechos Humanos, al excluir a las personas condenadas del padrón electoral.

Las previsiones del artículo 12 CP asociadas a la pena son seriamente criticadas en doctrina. Ricardo Nuñez, afirma que *“nuestra inhabilitación absoluta tiene en algunos de sus efectos (...) un carácter esencialmente vindicativo y deshonoroso (...) porque hace presumir en quien la sufre indignidad, incapacidad moral para el desempeño de cargos y funciones”*<sup>14</sup> Coincide Marco Terragni que especifica, en torno al voto que no hay componentes tuitivos en la prohibición electoral, pues es *“evidente que el condenado no podrá desempeñar su empleo y o cargo público, pero no existiría imposibilidad material para ejercer sus derechos electorales”*<sup>15</sup> Varios tribunales, con argumentos similares han declarado la inconstitucionalidad del 12 CP.<sup>16</sup>

La Corte IDH ha señalado que cuando se trata de reglamentar derechos políticos se deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. De este modo sostuvo que el artículo 23 (2) CADH admite que se puede reglamentar el ejercicio de los mismos, siempre que la restricción esté prevista en una ley, no sea discriminatoria, se base en criterios razonables, atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público y sea proporcional a ese objetivo.<sup>17</sup>

---

14 Nuñez Ricardo C.; Tratado de Derecho Penal; t. II; Lerner, Córdoba, 1988, p. 432. También, Zaffaroni, E.R.; Alagia, A.; Slokar, A.: Derecho Penal, parte general, 2º edición, Ediar, Buenos Aires, 2003, pp.985-987 y Soler, S.; “Derecho Penal Argentino”, T. II, pp. 461-462

15 Baigún, D./Zaffaroni, E.R.; Código Penal y Normas Complementarias/Análisis Doctrinal y Jurisprudencial, T. I, Hammurabi, p. 151. En sentido similar sobre el carácter penal y no tuitivo del 12 CP, el voto de la jueza Ángela Ledesma, en CFCP, sal III, causa nº 5790, “Martino, Santiago Marcelo; Chaves, Miguel Ángel s/ recurso de inconstitucionalidad”.

16 Juez de Ejecución Penal de Gral. Roca, Río Negro, in re “Defensor particular Dr. Jorge Crespo s/Planteo de Inconstitucionalidad”, rta. 07/04/2011; Tribunal Oral de Necochea, in re “Sorensen, Carlos Alberto s/homicidio”. Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Mar del Plata, in re “Sánchez, Graciela Noemí” y Superiror Tribunal de Justicia de Corrientes, in re “Miguel Sotelo”.

17 Corte IDH, Caso Yatama vs Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, Cit. Párrafo 206.

En primer lugar, se debe evaluar la legalidad de la medida restrictiva. Si bien dicha restricción, en principio, cumple con este requisito al encontrarse establecido en el artículo 3 inc. e del CEN y el 12 y 19 inc. 2 del CP, esta normativa podría interpretarse contraria al principio del artículo 37 de la CN, de jerarquía superior, además de importar una restricción indebida contraria a los derechos políticos consagrados en la CADH.

En segundo lugar, toda restricción debe perseguir una finalidad legítima. La prohibición electoral que atacamos no permite identificar ninguna finalidad social razonable que habilite la negación del derecho a votar a los sujetos condenados. La pena debe tener una “función resocializadora” (arts. 10,3 PIDCyP, 5,6 CADH) que *“difícilmente pueda alcanzarse amputando los lazos que unen a los sujetos privados de su libertad con el resto de la sociedad”*<sup>18</sup>. Es una pena adicional tendiente a mortificar a los condenados, prohibiéndoles la participación en la vida pública y hundiéndolos, en la muerte cívica. Aun considerando la pena como medida de seguridad, se advierte la utilidad de la proscripción electoral.

Resta examinar si la medida restrictiva responde a los criterios de necesidad y proporcionalidad. Para determinar si se cumple con el último requisito, la Corte IDH ha establecido tres pautas para establecer una medida restrictiva: a) satisfacer una necesidad social imperiosa, esto es, si está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) si es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) si se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.<sup>19</sup>

Con respecto a la primera cuestión, no encontramos argumento alguno para sostener la necesidad social imperativa que justifique la severidad de la restricción, si consideramos a las personas condenadas como sujetos de derechos. El derecho electoral constituye una expresión política legítima e incluso necesaria para que este grupo de nuestra sociedad no quede excluido de todo tipo de participación democrática.<sup>20</sup>

---

18 Asociación por los Derechos Civiles, Documentos de Difusión N° 1, “El voto de las personas condenadas: un derecho pendiente”; pág. 2.

19 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párrafo 186.

20 Tribunal Supremo de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Expte. N° 8730/2012 “Asociación por los Derechos Civiles c/GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

Atendiendo a la segunda pauta convenida por la Corte IDH, el Tribunal sostuvo que a tenor del artículo 29 de la CADH, se prohíbe realizar una interpretación restrictiva del régimen de protección de los derechos humanos que conlleve a suprimir o limitar los derechos y libertades de las personas.<sup>21</sup>

El tercer criterio se relaciona con la proporcionalidad respecto del interés que lo justifica y la adecuación al logro del objetivo legítimo. Resultando evidentemente desproporcionado, adicionar una restricción genérica del derecho al sufragio como accesoria penal.

En síntesis, la restricción que impide a las personas condenadas el derecho a ejercer su capacidad electoral, es irrazonable, ilegítima y contraria a los principios consagrados en la CADH. El artículo 23 CADH no sirve de fundamento para restringir el ejercicio de un derecho reconocido más ampliamente en la CN, lo que hace es limitar las restricciones posibles en aquellos casos donde éstas se encuentran previstas por una legislación nacional.

Los antecedentes legislativos tampoco sirven a la identificación de una finalidad legítima. La exclusión de los condenados figuraba en el texto original de la Ley 19.945 que aprobó el Código Electoral Nacional en 1972, durante el gobierno *de facto* del Gral. Lanusse. No hubo, entonces, un debate válido en el Poder Legislativo, ni nuestra consulta aportó documentos que acreditaran alguna discusión atinente al punto de este recorte de derechos.

El antecedente inmediato anterior es la Ley Sáenz Peña de 1912, que expresamente excluía del sufragio a los detenidos por orden de juez, a los reincidentes condenados por delitos contra la propiedad por 5 años, a los penados por falso testimonio o delitos electorales durante 5 años, y a todo aquel que se encontraba cumpliendo una pena temporal, hasta que fuera cumplida. De tal forma, los debates parlamentarios de entonces, podrían sugerir las razones de la exclusión.

Todo lo dicho sugiere que nunca nadie se ocupó con demasiado detalle en nuestro país, por lo menos durante el último siglo, en argumentar cuál era la

---

21 Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awás Tingni. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001, párrafo 148, y Corte IDH – Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, párrafo 20.

finalidad perseguida al impedir votar a los condenados. Al igual que ocurre con otras instituciones penales infamantes, no parece imprudente asumir que se trata sin más de un resabio poco meditado de concepciones perimidas sobre la ejecución del castigo, superadas por el derecho de los derechos humanos y las nuevas normas penales. El impedimento electoral posiblemente subsiste más por la atmósfera de exclusión de derechos y marginalidad que todavía rodea al mundo penitenciario que por virtud de un acto reflexivo y eficaz en proveer a la restricción de un buen fundamento. Otorgar al *legislador* de 1972 una voluntad educada en su decisión de prohibir el voto a los condenados supone un esfuerzo injustificadamente generoso por hallar buenas razones allí donde, en cambio, nada las sugiere, ni existe registro histórico alguno que las avale o que siquiera indique que, en efecto, hubo alguna vez, en un siglo desde la ley Sáenz Peña, un debate educado donde los afectados hayan tenido oportunidad de hacer oír su voz. En suma, la restricción persiste huérfana tanto de razones como de deliberación previa que la autorice. Cualquier finalidad atribuida a la restricción del voto a las personas condenadas, en este contexto, será dudosa.

El Estado tiene la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como ya lo señalara la Corte IDH anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>22</sup>

Desde el año 2010, diputados de diversos frentes políticos y la PPN presentaron Proyectos de Ley con igual intención de poner un fin a la, infundada, inhabilitación que pesa sobre las personas privadas de su libertad.<sup>23</sup>

---

22 Cfr. Caso Yatama, supra nota 10, párrafo 195.

23 “Modificación de la Ley 19945 de Código Electoral Nacional y del Código Penal de la Nación; sobre emisión del voto de los condenados a pena privativa de la libertad y procesados con prisión preventiva.” Expediente 6153-D-2010. PRO, UCR, FPV, GEN, Libres del Sur, Coalición Cívica, Peronismo Federal, Partido Socialista, Movimiento Proyecto Sur y Nuevo Encuentro Popular y Solidario. 24/08/2010.

“Código Electoral Nacional- Ley 19945: Modificaciones sobre emisión del voto de los condenados a pena privativa de la libertad y procesados con prisión preventiva”. Expediente 0992-D-2012. UCR, GEN, DIP y FPV. 16/03/2012.

“Derecho de voto de condenados a pena privativa de libertad y procesados. Modificaciones a la ley 19945, Código Electoral Nacional, y al Código Penal.” Expediente 8034-D-2012. UCR, Unidad para el Desarrollo social y la Equidad, Libres del Sur. 13/11/2012.

Los daños son continuos, actuales y futuros de modo inminente, pues de no remediarse la situación, cada acto eleccionario y cada grupo de potenciales condenados sufrirán recurrentemente las consecuencias discriminatorias del sistema legal en vigor. Con lo cual, la derogación de los incisos "e", "f" y "g" del artículo 3 del CEN y el art. 19 inciso "2" del CP es la única forma de garantizar el restablecimiento de los derechos vulnerados.

### **Procuración Penitenciaria de la Nación.**

**Marzo de 2021.-**



**Ariel Cejas Mellare**  
**Procurador Penitenciario Adjunto Interino**  
**Procuración Penitenciaria de la Nación**

---

“Código Electoral Nacional, Ley 19945; Modificación del artículo 3 bis sobre la emisión del voto de los condenados y procesados que se encuentren cumpliendo prisión; derogación de los incisos “e”, “f” y “g” del artículo 3 e inciso 2 del artículo 19 de la Ley 11179 del Código Penal.” Expediente 0169-D-2014. Frente para la Victoria- PJ. 06/03/2014.

La PPN presentó en el mes de marzo de 2016 un proyecto de ley que tramitó bajo expediente N° 159/2016, tendiente a revertir la situación restrictiva del derecho a voto de las personas privadas de libertad que se encuentran condenadas. Al igual que este proyecto, proponía derogar el artículo 3, inciso e), f) y g) del Código Electoral Nacional y el artículo 19, inciso 2 del Código Penal.

Por su parte, el Diputado Mario Raúl Negri, en fecha 31 de Agosto de 2016, presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley solicitando la modificación del Artículo 12, la derogación del Artículo 19 inciso 2) del Código Penal, la derogación de los incisos e), f) y g) del Artículo 3 y la modificación del Artículo 3 bis del Código Electoral, con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos a uno de los grupos más postergados de nuestra sociedad; las personas privadas de la libertad.