



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

Artículo 1º.- Sustitúyese el artículo 12 del Código Penal de la Nación por el siguiente texto:

*“**ARTICULO 12º** - La reclusión y la prisión por más de tres años llevan como inherente la inhabilitación absoluta, por el tiempo de la condena, la que podrá durar hasta tres años más, si así lo resuelve el tribunal, de acuerdo con la índole del delito. Importan además la privación, mientras dure la pena, la responsabilidad parental, de la administración de los bienes y del derecho de disponer de ellos por actos entre vivos. El penado quedará sujeto a la curatela establecida por el Código Civil para los incapaces. El inhabilitado podrá ejercer sus derechos electorales.”*

Artículo 2º.- Deróguese el inciso 2) del artículo 19 del Código Penal de la Nación.

Artículo 3º.- Deróguense los incisos e), f) y g) del artículo 3º del Código Electoral Nacional, según texto ordenado por el Decreto N° 2.135/83 y modificatorias.

Artículo 4º.- Sustitúyese el artículo 3º Bis del Código Electoral Nacional, según texto ordenado por el Decreto N° 2.135/83 y modificatorias, por el siguiente texto:

*“**ARTICULO 3º Bis** - Los procesados que se encuentren cumpliendo prisión efectiva y los condenados a pena privativa de la libertad tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso que se encuentren detenidos.*

A tal fin la Cámara Nacional Electoral confeccionará el Registro de Electores Privados de Libertad, que contendrá los datos de los procesados y condenados que se encuentren alojados en establecimientos de detención de acuerdo con la información que deberán remitir los jueces competentes; asimismo habilitará mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención y designará a sus autoridades.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Los procesados y condenados que se encuentren en un distrito electoral diferente al que le corresponda podrán votar en el establecimiento en que se encuentren alojados y sus votos se adjudicarán al Distrito en el que estén empadronados.”

Artículo 6º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Paula Oliveto Lago



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Sra. Presidenta:

El artículo 37 de la Constitución Nacional establece que: *"Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral."*

El derecho a elegir –como otros derechos de participación política- integra el universo de derechos humanos reconocidos en los principales instrumentos internacionales que nuestro país incorporó al derecho interno con jerarquía constitucional (cf. artículo 75, inc. 22 de la Constitución Nacional), como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: *"...todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) 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."* (cf. artículo 25, inciso "b").

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prescribe que: *"...todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: (...) 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."* (cf. artículo 23, inciso 1, "b").

No obstante, las personas condenadas no se encuentran habilitadas para ejercer el derecho de sufragio. A pesar de que en nuestra legislación la ejecución de la pena implica solo la restricción de la libertad



H. Cámara de Diputados de la Nación

ambulatoria, los condenados actualmente siguen sin gozar del acceso a otros derechos fundamentales, como lo es el derecho al voto.

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental, estrechamente relacionados con los demás derechos consagrados, por lo cual, a los condenados no se los debiera privar del goce y ejercicio pleno de éstos derechos. En este marco, la prohibición del sufragio a este colectivo le impide su expresión social y política, afectando directamente al grupo, reforzando la exclusión y la estigmatización que pende sobre ellos. La restricción al derecho de votar constituye un agravamiento en las condiciones de detención.

Según se colige del artículo 1° de la Ley N° 24.660, el fin de la pena privativa de la libertad es que la persona detenida logre su reinserción social: *“...promoviendo la comprensión y el apoyo de la sociedad, que será parte de la rehabilitación mediante el control directo e indirecto”*.

El ejercicio del derecho electoral constituye una expresión política legítima para que el colectivo de personas condenadas no queden excluidas de todo tipo de participación democrática. Resulta necesario poner fin a la situación de restricción del derecho electoral de los condenados, si se desea la construcción de una sociedad global, democrática, inclusiva y garante de la plena efectividad de los derechos humanos.

Cabe destacar que -en los debates de la Convención Nacional Constituyente para la reforma constitucional de 1994- se ha manifestado que: *“...el voto sea universal de modo que a nadie le pueda ser vedada la emisión del voto.”* (cf. intervención del Sr. Convencional Cáceres, Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, pág. 4541) y que: *“...todas las personas que componen el cuerpo electoral se encuentran en las mismas condiciones. Este es un principio pilar que junto con la universalidad caracterizan el sistema democrático. Toda persona, por el sólo hecho de serlo, tiene derecho a votar.”* (cf. intervención del Sr. Convencional Marcolini, Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, pág. 4379).

En este marco proponemos el pleno ejercicio de los derechos electorales de las personas condenadas.

Ello así, consideramos conveniente modificar el artículo 12 del Código Penal de la Nación incorporando en dicho texto la habilitación para que los condenados puedan ejercer sus derechos electorales. La



H. Cámara de Diputados de la Nación

derogación del inciso 2) del artículo 19 del Código Penal de la Nación eliminando la privación del derecho electoral a los inhabilitados. Además de la derogación de los incisos e), f) y g) del artículo 3° del Código Electoral Nacional y de la modificación del artículo 3° bis del mencionado Código para que los condenados a pena privativa de la libertad tengan derecho a emitir su voto en todos los actos electorarios que se celebren durante el lapso que se encuentren detenidos.

Debemos tener en cuenta que en 2013 el Tribunal Superior de Justicia de la CABA ante una presentación de la *“Asociación por los Derechos Civiles c/ GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”* declaró la inconstitucionalidad de los incisos e, f y g del artículo 3 del Código Electoral Nacional. Si bien es un fallo de la Ciudad de Buenos Aires (que aplicaba supletoriamente el C.E.N.), el Tribunal por mayoría dijo que: *“...el Constituyente ha establecido a quiénes otorga derecho al voto disponiendo a ese respecto que el derecho es ‘universal’, es decir que todas las personas lo tienen. En efecto, ese carácter de ‘universal’ garantiza que todos, por el solo hecho de ser personas, poseemos el derecho al sufragio. En ese marco, el legislador no puede regular el derecho al voto sobre la base de reconocer distinta dignidad a las personas; puesto que, de hacerlo, vendría a revisar la voluntad del Constituyente que ha estimado a todos de igual dignidad”*. En el mismo el Juez Corti sostuvo que es un deber del Estado garantizar el ejercicio del voto de los condenados: *“El Estado se encuentra en una posición especial de garante frente a las personas privadas de libertad, y que como tal, asume deberes específicos de respeto y garantía de los derechos fundamentales de estas personas... para el logro de los fines esenciales de la pena privativa de libertad: la reforma y la readaptación social de los condenados”*.

Internacionalmente, las políticas en materia de derechos de voto de los presos transitan a lo largo de un abanico de alternativas. Por un lado, hay países que permiten a los presos votar (por ejemplo, Canadá, Ucrania, Sudáfrica e Irán). Por otro, hay países que prohíben votar a los presos, y esta política de privación varía. Varios países restringen la votación a determinados grupos de presos. Por ejemplo, en Australia los condenados a más de 5 años no pueden votar, mientras que en China es para los condenados a muerte que está prohibidos votar. Muchos países tienen una prohibición más o menos indiscriminada respecto del voto de los presos (por ejemplo, el Reino Unido y Rusia). Por último, hay unos pocos países, tales como Finlandia, que prohíben votar a los presos por algún tiempo después de finalizado su encarcelamiento. Algunos estados en los Estados Unidos tienen una de las más restrictivas políticas en este sentido; privan del derecho a voto permanentemente a los criminales. No



H. Cámara de Diputados de la Nación

obstante, en la mayoría de los países, perder el derecho a votar no es una sanción penal, sino que es una sanción administrativa basada en una legislación sin carácter penal y que se impone automáticamente. Se trata de una privación de un derecho que resulta como consecuencia directa de una condena penal. Como tal, se considera una "consecuencia colateral". Como castigo, la privación del sufragio es injusta. En la mayoría de los países no es proporcional a la severidad de la ofensa, porque es aplicada al general de los delitos, y en algunos países se sigue castigando con ella incluso después de que el delincuente ha cumplido su condena. Además, su imposición no es controlada por un juez.

La privación del sufragio también puede dar lugar a sentimientos de estar siendo tratado en forma parcial e injusta.

El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos establece: *"1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano" (...)* *"3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados"*. Esto ha sido reconocido por los tribunales como la Corte Suprema del Canadá (2002) y el Tribunal Constitucional de Sudáfrica (1999) cuando se pronunció en contra de la privación del sufragio. Las elecciones enfatizan que todos somos miembros de una comunidad, trabajando para un bien común, y que tenemos vínculos sociales. La votación representa una forma de crear y mantener esos vínculos. Por lo tanto, psicológica y socialmente, el derecho a voto podría permitir a los presos percibirse a sí mismos como útiles, responsables, confiables y como ciudadanos respetuosos de la ley. Esto podría favorecer su rehabilitación y ayudarles a reintegrarse en la sociedad después de la liberación.

La privación del sufragio, sin embargo, sirve para aumentar la distancia social entre el delincuente y la comunidad, y reafirma sus sentimientos de alienación y aislamiento. Esto puede impedir, de su parte, la aceptación y el respeto de las normas sociales y el imperio de la ley. La privación del sufragio también etiqueta negativamente a los individuos como ciudadanos "de segunda clase". La privación del sufragio es estigmatizador y un signo de aislamiento social, incluso si las personas no habían ejercido su derecho a voto en el pasado. Los criminales dieron cuenta de la necesidad de sentirse como ciudadanos plenos. El estigma y la humillación de que se les niegue el derecho a votar puede ser perjudicial para la adquisición de esta imagen de sí mismo. De hecho, la privación permanente del sufragio sugiere que una persona no cambiará nunca y este etiquetamiento puede llevar a nuevas actividades delictivas.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Actualmente existe una creciente liberalización de las restricciones antidemocráticas sobre el derecho a voto de los presos, de manera que en las últimas elecciones canadienses y sudafricanas los presos pudieron votar. En este camino se encuentra trabajando el Parlamento del Reino Unido. El parlamento australiano está debatiendo la cuestión de la privación del sufragio de los presos. La opinión pública en los Estados Unidos apoya, en general, una política menos restrictiva sobre los derechos de voto de los ex criminales. Allí, la vía judicial ha sido poco exitosa por lo poco que se ha ganado en el cuestionamiento judicial de las leyes de privación del sufragio, y aunque algunos siguen ofreciendo nuevas estrategias judiciales, una ruta alternativa podría consistir en cambiar la legislación estatal. Las conclusiones de la investigación psicológica también pueden ser usadas para defender el derecho a voto de todos los delincuentes condenados. Históricamente, la democracia ha ascendido y declinado. La muerte cívica de los presos es una amenaza para la democracia que debe ser cuestionada. Entre otros beneficios ya se señaló que el derecho a voto para los presos puede estimular el debate sobre la reforma penal, así como demostrar un compromiso con los derechos humanos y civiles y la reforma democrática.

En el año 2016 la Cámara Nacional Electoral en la causa: *“Procuración Penitenciaria de la Nación y otro c/Estado Nacional – Ministerio del Interior y Transporte s/amparo – Acción de Amparo Colectivo (Inconstitucionalidad arts. 12 y 19 inc. 2º C.P. y 3º inc. ‘e’, ‘f’ y ‘g’ C.E.N.) Expte. Nº CNE 3451/2014/CA1 Capital Federal”*, resolvió que es inconcebible la exclusión del padrón como una medida efectiva de reinserción social: *“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’...”*. Además, señaló que la Constitución Nacional: *“garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia (cf. artículo 37).”* Por su parte, el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la Ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el apartado 1º, entre los cuales -y en lo que aquí interesa- el de votar, *“exclusivamente por razones de [...] condena, por juez competente.”* Además, señaló: *“...la inclusión en el registro de electores de las personas con condena penal en los términos de las normas aquí cuestionadas, requiere que el Poder*



H. Cámara de Diputados de la Nación

Legislativo, en ejercicio de atribuciones que le son propias y exclusivas (cf. artículo 77 de la Constitución Nacional), sancione un nuevo marco reglamentario de los derechos políticos de dichas personas. En tales condiciones, esta Cámara considera indispensable poner en conocimiento del Congreso de la Nación el contenido de la presente, con el objeto de requerirle que extreme los recaudos necesarios a fin de revisar -a la mayor brevedad posible- la regulación vigente relativa al derecho a sufragio de los condenados.- Vale recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado que “[l]a Constitución ha confiado al Poder Legislativo la misión de reglamentar dentro de cierto límite el ejercicio de los [derechos] que ella reconoce y no es del resorte del Poder Judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en el uso de las facultades que le son propias, aunque sí le incumbe pronunciarse acerca de los poderes reglamentarios del Congreso para establecer restricciones a los derechos teniendo en cuenta para ello, la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de las medidas restrictivas o limitativas (Fallos 126:161) (Fallos 310:819).” Ello así, en este marco la Cámara Nacional Electoral resolvió requerir al Congreso de la Nación que extreme los recaudos necesarios a fin de revisar la reglamentación vigente en atención a lo expuesto, a la mayor brevedad posible.

Esta iniciativa es una representación del proyecto de mi autoría N° 268-D-2021.

Por todo lo expuesto es que solicito la sanción del presente proyecto de ley.

Paula Oliveto Lago