



H. Cámara de Diputados de la Nación

Proyecto de Ley

El Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Nación reunidos en Congreso...

MODIFICACION DE LA LEY 19.945 DE CODIGO ELECTORAL NACIONAL Y DEL CODIGO PENAL DE LA NACION; SOBRE EMISIÓN DEL VOTO DE LOS CONDENADOS A PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD Y PROCESADOS CON PRISION PREVENTIVA.

Artículo 1°. - Deróguense los incisos "e", "f" y "g" del artículo 3 de la Ley 19.945, Código Electoral Nacional.

Artículo 2°. - Deróguese el inc. 2 del artículo 19 del Código Penal y sus modificatorias.

Artículo 3°. - Modifíquese el art. 3 bis de la ley 19.945 que quedará redactado del siguiente modo:

“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.”

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

Artículo 5°. - Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

**Blanca Osuna
Diputada Nacional**



H. Cámara de Diputados de la Nación

Fundamentos

Sr. Presidente:

El presente proyecto tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos, conforme lo establecido en nuestra Constitución Nacional y en los instrumentos de derecho internacional suscriptos por la República Argentina mediante tratados y convenciones. Tal garantía debe darse “con arreglo a las leyes que se dicten en consecuencia” (arts. 1, 22 y 37 CN), garantizando el derecho al voto. Este derecho debe ejercerse de manera razonable y no puede estar sujeto a restricciones genéricas que, por su carácter absoluto, impidan a las personas condenadas acceder al ejercicio del sufragio. Tales limitaciones resultan irrazonables, ilegítimas y contrarias a los principios constitucionales consagrados en el artículo 28 de la Constitución Nacional. Toda interpretación legal que restrinja o desconozca derechos y libertades individuales consagrados por el Artículo 18 de la Constitución Nacional, o que implique una solución discriminatoria (Artículo 16 Constitución Nacional), debe ser considerada inadmisibles.

El 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 e institucional y del sistema de derechos de acuerdo con la voluntad colectiva (arts. 1 y 33 CN). Ya en el año 1933, 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.”¹

La CSJN, en el fallo Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo proclamó que: “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...”²

Las personas condenadas penalmente enfrentan una suspensión abstracta e injustificada de su derecho al voto, lo que en la práctica configura una pena accesoria a la privación de la libertad. Esto se encuentra plasmado en el Código Penal, que en su artículo 12 expresa: “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 de delito” complementándose con el art. 19 inc. 2 que establece: “la inhabilitación absoluta importa: La privación del derecho electoral”. A su vez, el artículo 3 incisos “e”, “f” y “g” del Código Electoral Nacional, excluye del padrón electoral a los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad.

Dicha pena accesoria, se vio disminuida con la sanción de la Ley N° 25.858, sancionada en Diciembre de 2003 y su Decreto Reglamentario N° 1291/06 y su modificatorio N° 295/09, que permitió que a partir del año 2007 los detenidos sin condena, ejerzan su derecho al voto, pero sólo en relación a cargos de autoridades nacionales. Estas normativas, si bien implicaron un avance considerable en la materia, quedaron inconclusas respecto de aquellas personas condenadas penalmente.

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

² CSJN, “Mignone, Emilio F.”, op. cit., voto del juez Bossert, cons. 16.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Limitar los derechos políticos y restringir el ejercicio al voto es inconstitucional y constituye un agravamiento ilegítimo de las condiciones de detención.

La Ley N° 25.875 en su artículo 20 inciso c) encomienda a la Procuración Penitenciaria de la Nación (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”, la PPN en marzo de 2016 presentó un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados que tramita bajo el expediente N° 159/2016 tendiente a superar la imposibilidad que poseen las personas privadas de su libertad condenadas para ejercer su derecho al sufragio. No es el único antecedente legislativo en con tal fin, desde el año diputados de diversos bloques políticos presentaron Proyectos de Ley con igual intención de poner un fin a la, infundada, inhabilitación que pesa sobre las personas privadas de su libertad: Los expte: 6153-D-2010 y 0992-D-2012 del Diputado GIL LAVEDRA, RICARDO³, el expte: 169-D-2014 de la Diputada ALONSO, MARIA LUZ, los exptes: 5753-D-2015, 1310-D-2017, 1349-D-2019 y 0391-D-2021 de la Diputada CARRIZO, ANA CARLA; los exptes: 5735-D-2016 y 0955-D-2018 del Diputado NEGRI, MARIO, los exptes 0268-D-2021, 0640-D-2023 y 0776-D-2025 de la Diputada OLIVETO LAGO, PAULA.

Por lo tanto, es posible afirmar que tanto la jurisprudencia (Poder Judicial), como la Procuración Penitenciaria de la Nación, organizaciones e instituciones civiles, privadas y públicas,⁴ y el Poder Legislativo coinciden en la necesidad de una reforma legislativa que se adecúe a los principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional.

Reconocimiento del derecho al sufragio en tratados y convenciones internacionales con jerarquía constitucional:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 25, establece 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:

- 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;”

³ Expediente 6153-D-2010. Firmaron los siguientes Bloques Políticos: 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. Expediente 0992-D-2012 Firmaron los siguientes Bloques Políticos: UCR, GEN, DIP y FPV. 16/03/2012.

⁴ La Defensoría General de la Nación y el Comité contra la Tortura de la Comisión por la Memoria de la PBA. También al Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Igualitaria: Centro de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo, el Programa de Justicia y Transparencia del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Poder Ciudadano, y la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).



H. Cámara de Diputados de la Nación

La Declaración Universal de Derechos Humanos, 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 (...)”

De igual manera 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.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos 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” 5. 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 derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán”⁶

Reconocimiento jurisprudencial del Voto de las personas con condena:

La jurisprudencia se ha inclinado a favor del derecho al voto de los condenados. En ese sentido la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata en el fallo “GARCIA DE LA MATA, Ángel María s/ Su Presentación”⁷, indicó que el artículo 37 CN “prácticamente identifica derechos políticos con pertenencia al conjunto social, y si bien somete a reglamentación ese ejercicio [...] nunca la

⁵ “Corte IDH, caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, sentencia del 6 de agosto de 2008

⁶ Corte IDH, caso “Yatama vs. Nicaragua”, sentencia del 23 de junio de 2005.

⁷ 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



H. Cámara de Diputados de la Nación

reglamentación puede alterar o degenerar los derechos que reglamenta...” En el escrito exteriorizó que “Resulta obvio que un condenado debe cumplir la pena que se le ha impuesto, pero no menos obvio resulta que esa pena no puede eliminar transitoriamente a la persona en cuestión. Las penas autorizadas por nuestro ordenamiento jurídico constitucional se vinculan con la recomposición del mandato normativo quebrado, pero bajo ningún aspecto con un ensañamiento con la persona que haya sido condenada”

Cámara Nacional Electoral también se ha referido al sufragio como “uno de los principios fundamentales del estado constitucional de derecho”⁸. (Cám. Nac. Electoral, “Zarate, Marcelo A.”, sentencia del 20/05/2003). Y este reconocimiento constitucional se ha visto reforzado en otros fallos en el mismo sentido.

En fecha 13/08/2014 la Procuración Penitenciaria de la Nación en conjunto con la Asociación por los Derechos Civiles interpusieron una acción de amparo colectiva en favor de todas las personas condenadas, detenidas, con domicilio electoral en C.A.B.A. excluidas del padrón electoral y solicitó la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 12 y 19 inciso 2 Código Penal y artículo 3 inciso E, F y G del Código Nacional Electoral. Como respuesta a ello, el día 15 de Octubre de ese año el Juzgado Federal a cargo de la Jueza Servini de Cubría resolvió no hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad planteada. En función de ello, contra dicha sentencia este organismo interpuso recurso de apelación, el que fue concedido, radicándose la causa en la Cámara Nacional Electoral en fecha 6 de Noviembre de 2014.

El 24 de Mayo del 2016, la Cámara Nacional Electoral declaró la inconstitucionalidad de los incisos “e”, “f” y “g” del artículo 3º del Código Electoral Nacional y de los artículos 1 CSJN, “Esquivel, Héctor Darío”, sentencia del 17/05/1933. 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, adoptando las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos condenados⁹

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” (...). Estos argumentos encuentran fundamento en la misma Constitución Nacional que en sus arts. 37, 1 y 22 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. La regulación del derecho a votar debe ser razonable y no puede significar una restricción genérica del derecho (art. 28CN).

⁸ Cám. Nac. Electoral, “Zarate, Marcelo A.”, sentencia del 20/05/2003)

⁹ Cámara Nacional Electoral en los autos caratulados: “PROCURACION PENITENCIARIA DE LA NACION Y OTROS 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, Fallo CNE N° 3451/2014/CA1, 24/05/2016.



H. Cámara de Diputados de la Nación

El Fallo “Orazi, Martín Oscar s/ inhabilitación (art. 3 CEN)”¹⁰ del año 2022, La Cámara Nacional Electoral haciendo hincapié en el lugar esencial que tienen los derechos de participación política y en donde consideró que los mismos deberían tener la menor cantidad posible de restricciones y, de tenerlas, deberían ser razonables, proporcionales y satisfacer un fin público, le otorgó la posibilidad de ejercer su derecho al voto.

También resolvió que la inclusión en el registro de electores de las personas con condena penal exigía que el Poder legislativo sancione un nuevo marco reglamentario de los derechos políticos y, en esos términos, consideró indispensable requerir al Congreso Nacional que extienda los recaudos para revisar “a la mayor brevedad posible” la regulación vigente relativa al derecho al sufragio de los condenados.

Contra dicho pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario alegando que la sentencia no brindaba una reparación efectiva, llevando el caso a la Corte Suprema de Justicia, con votos de los Jueces Horacio Rosatti, Carlos Fernando Rosenkrantz, Juan Carlos Maqueda y Ricardo Luis Lorenzetti, resolvió el 10 de febrero de 2022 que coincidió de conformidad con el dictamen del señor Procurador, sostuvo que la violación al derecho al voto en el caso encontró adecuado remedio en la sentencia apelada y entendió que el tribunal apelado ha otorgado un remedio adecuado y útil para restituir a las personas condenadas el goce de su derecho a votar. Con respecto a la reparación del derecho afectado requiere de la implementación de una normativa general que disponga los mecanismos necesarios para que las personas puedan votar, siendo materia propia del Poder Legislativo, el cual debería resolverse en un “plazo razonable”.

Con respecto a las previsiones del artículo 12 Código Penal asociadas a la pena son seriamente criticadas en doctrina, y varios tribunales, con argumentos similares han declarado su inconstitucionalidad.¹¹

La proscripción política que ejerce el Poder Judicial contra Cristina Fernández de Kirchner —dos veces Presidenta de la Nación y actual presidenta del Partido Justicialista a nivel nacional— constituye un grave atentado contra la democracia. Esta situación vulnera el derecho de la ciudadanía a elegir libremente a sus representantes y compromete los principios fundamentales de la forma republicana de gobierno, al evidenciar una intromisión directa de sectores del Poder Judicial en el proceso electoral argentino.

La inhabilitación impuesta funciona, por un lado, como una proscripción política contra la principal líder de la oposición al actual gobierno y una figura pública de alta representatividad en el seno del pueblo argentino. Por otro lado, atenta directamente contra los derechos políticos de Cristina Fernández de Kirchner, al imponerle restricciones arbitrarias, impedirle visitas, someterla a un régimen indigno e incompatible con su investidura, y negarle el ejercicio del derecho al sufragio.

En conclusión, 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 y que se encuentra establecido

¹⁰ CNE 3995/2015/CS1 Orazi, Martín Oscar s/ inhabilitación (art. 3 CEN).

¹¹ 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



H. Cámara de Diputados de la Nación

Constitucionalmente. La ausencia de un criterio objetivo de distinción para impedir el voto de los condenados constituye un trato arbitrario y discriminatorio que el Estado tiene la obligación de reparar, y que garantiza el principio de Soberanía Popular. Por ello, solicitó a las diputadas y diputados que acompañen la sanción de este proyecto de Ley.

Blanca Osuna
Diputada Nacional