

H.Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

Texto facilitado por los firmantes del proyecto. Debe tenerse en cuenta que solamente podrá ser tenido por auténtico el texto publicado en el respectivo Trámite Parlamentario, editado por la Imprenta del Congreso de la Nación.

Nº de Expediente	6153-D-2010
Trámite Parlamentario	118 (24/08/2010)
Sumario	MODIFICACION DE LA LEY 19945 DE CODIGO ELECTORAL NACIONAL Y DEL CODIGO PENAL DE LA NACION; SOBRE EMISION DEL VOTO DE LOS CONDENADOS A PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD Y PROCESADOS CON PRISION PREVENTIVA.
Firmantes	GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO - ALBRIEU, OSCAR EDMUNDO NICOLAS - ALCUAZ, HORACIO ALBERTO - DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA - PEREZ, ADRIAN - CARRANZA, CARLOS ALBERTO - FEIN, MONICA HAYDE - PARADA, LILIANA BEATRIZ - RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA - IBARRA, VILMA LIDIA - TUNESSI, JUAN PEDRO - ALFONSIN, RICARDO LUIS - VEGA, JUAN CARLOS - YOMA, JORGE RAUL - ALONSO, LAURA.
Giro a Comisiones	ASUNTOS CONSTITUCIONALES; JUSTICIA.

El Senado y Cámara de Diputados,...

Modificación a la ley 19.945.

ARTÍCULO 1. Deróguense los incisos "e", "f" y "g" del artículo 3 de la ley 19.945 y el inc. 2 del artículo 19 del Código Penal.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el art. 3 bis de la ley 19.945 que quedará redactado del siguiente modo:

Los condenados a pena privativa de la libertad y los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, 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 los datos de los procesados y los condenados que se encuentren alojados en esos establecimientos 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.

Los condenados y los procesados 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 3. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este proyecto deroga los incisos "e", "f" y "g" del artículo 3 del Código Electoral a fin de reconocer a los individuos que han sido condenados a pena privativa de la libertad como miembros plenos de la comunidad política, eliminando la arbitraria disposición que les niega de modo genérico la posibilidad de votar. El proyecto se inclina por una solución general y amplia que consagra y fortalece la universalidad del sufragio sin restricciones en función de la condena penal.

Existen razones de distinto orden que exigen revisar la legislación que excluye del padrón electoral a las personas que han recibido la condena que se desarrollarán más abajo. En lo esencial, afirmamos que la condena penal no es una restricción legítima al derecho constitucional a votar, tal como incluso ya ha sido reconocido en otras jurisdicciones. Además, la pena de prisión no puede trascender a la restricción de la

libertad ambulatoria y la función resocializadora de la pena exige no excluir a los condenados de nuestra comunidad. Finalmente, el voto de los condenados enriquecerá nuestra deliberación política y su implementación es factible vista la experiencia ya ganada respecto de los procesados.

La elaboración de esta propuesta, por lo demás, ha sido consultada con varias organizaciones estatales y privadas vinculadas a la situación de las personas privadas de su libertad y ellas han expresado su adhesión general a la iniciativa. Entre ellas, la Procuración Penitenciaria de la Nación, 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).

i. La condena penal no es una restricción legítima del derecho a votar

Los derechos de nuestra Constitución sólo puede ser restringidos si tal restricción persigue una finalidad adecuada, si es proporcional al fin que persigue y si no existe otra vía menos gravosa de para lograr el mismo fin (Ver, Corte IDH, OC, 5-85).

La finalidad de la restricción del voto a las personas privadas de su libertad en nuestra legislación es dudosa y resulta, sobre todo, una rémora de la consideración de ciertos grupos como incapaces de emitir una decisión política válida. El paulatino reconocimiento de derechos a grupos vulnerados exige recomponer la igualdad de consideración y trato también respecto de los condenados.

En el fallo Mignone la Corte Suprema avanzó sobre la posibilidad de voto de los internos sin sentencia de condena, iniciando un camino de revisión de las razones para privar de voto a los detenidos. Hoy nos toca revisar la situación de los condenados y escrutar la calidad de las razones que podrían impedir su participación política. En Mignone, el análisis se circunscribió a la clara incompatibilidad que existía entre el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Código Nacional Electoral.

El análisis, sin embargo, ya no puede detenerse allí. Es necesario que indagemos qué clase de comunidad política queremos, cuáles son las reglas que mejor la representan y que asumamos los deberes que implican. Una comunidad respetuosa de la dignidad de cada uno, igualitaria y deliberativa, exige un compromiso serio con el voto universal e imponer revisar severamente las restricciones al ejercicio de derechos, especialmente cuando esas restricciones recaen sobre grupos vulnerables.

El derecho voto está consagrado en nuestra Constitución, que en ninguna parte exige o recomienda restringirlo en función de una condena penal. El art. 37 CN, en efecto, garantiza sin cortapisas el pleno ejercicio del derecho a votar, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia.

Bajo esa luz, la pregunta relevante, entonces, es si este derecho constitucional puede ser legalmente restringido del modo en que el Código Electoral hoy lo hace con relación a todas las personas condenadas de modo general. La respuesta, sólo puede ser negativa.

ii. La jurisprudencia comparada ya invalida la prohibición absoluta del voto a los condenados

Otros tribunales que ya se han ocupado de esta restricción del voto a los condenados ya han cuestionado severamente la posibilidad de semejante restricción. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), por ejemplo, así como los superiores

tribunales de Canadá y de Sudáfrica han declarado la ilegitimidad de la restricción genérica al derecho al voto sólo sobre la base de una condena penal.

En Hirst v. Gran Bretaña, el TEDH sostuvo que cualquier restricción de los derechos electorales debe tener un fundamento legítimo y que los medios empleados deben ser proporcionales a la finalidad perseguida. El gobierno británico había defendido la razonabilidad de la limitación impuesta a los condenados alegando un supuesto efecto disuasivo y sugiriendo que la prohibición producía un aumento en la responsabilidad cívica y el respeto por la ley de los penados. La restricción no fue considerada como contraria por sí misma a la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH), pero el TEDH dejó bien en claro que una prohibición absoluta para todo condenado en cualquier circunstancia excede el margen de apreciación aceptable que posee el Estado. El TEDH, además, se cuestionó la idoneidad de la medida para alcanzar los objetivos enunciados y señaló que no existen pruebas de que el poder legislativo de Gran Bretaña alguna vez haya sopesado semejantes intereses en conflicto al establecer la prohibición.

Esta doctrina fue reafirmada en Frodl v. Austria, donde el TEDH resolvió que la legislación austríaca que impedía votar a los condenados era incompatible con la CEDH. Como había insinuado en Hirst v. Gran Bretaña, el Tribunal admitió la posibilidad de fijar límites a los derechos electorales, pero no restricciones absolutas de carácter general. En este sentido, señaló que este tipo de decisiones debían ser tomadas por un juez, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Además, recalcó que siempre debería existir un nexo entre la ofensa cometida y las elecciones o las instituciones democráticas. Esto implica que la restricción podría imponerse de manera legítima, únicamente, a aquellos que han sido condenados por fraude electoral o algún delito relacionado.

En una línea similar, la Corte Constitucional de Sudáfrica entendió que cualquier limitación de un derecho inherente a todos los ciudadanos debe estar apoyada en razones claras y convincentes. De manera que si el gobierno pretende restringir los derechos de un grupo de personas tiene que presentar información que permita revisar los objetivos de esa restricción y la idoneidad de los medios empleados. El Estado sudafricano defendió su postura explicando que permitir el voto de las personas condenadas a pena privativa de la libertad hubiera significado un incremento de los costos y generado dificultades logísticas que lo habrían obligado a privilegiar a los detenidos por sobre otras personas tales como discapacitados, embarazadas o ciudadanos residentes en el extranjero. Además, señaló que utilizar estos recursos para garantizar el derecho a votar de los condenados hubiera provocado la impresión en la ciudadanía de que el gobierno era indulgente con los delincuentes. La Corte sudafricana sostuvo que no se había probado que el levantamiento de la restricción implicara privilegiar a los condenados, por sobre otras personas con dificultades para votar, y resaltó que cabía presumir que no representaría un excesivo aumento del gasto teniendo en cuenta que el gobierno ya garantizaba el derecho a votar de las personas en prisión preventiva. También remarcó que bajo ninguna circunstancia el resguardo de la imagen gubernamental podía constituir una causa legítima para la afectación de derechos individuales.

Por último, la Corte Suprema canadiense se pronunció en idéntico sentido, en Sauvé v. Canadá, al declarar la inconstitucionalidad de un artículo de su regulación electoral que prohibía votar a los condenados a pena privativa de la libertad. De acuerdo con el gobierno, dicha norma pretendía generar un aumento de la responsabilidad cívica y fomentar el respeto de la ley. En su fallo, la Corte canadiense reafirmó la obligación estatal de demostrar que toda restricción responde a un fin constitucionalmente válido

y que los medios empleados para alcanzarlo son razonables y proporcionales. Además destacó que el derecho de todos los ciudadanos a votar es una de las fuentes de legitimidad del ordenamiento positivo, e incentiva la responsabilidad social y los valores democráticos, por lo que no pueden admitirse restricciones que no estén ligadas racionalmente a los objetivos que se pretenden conseguir. De acuerdo al tribunal el impacto negativo de este tipo de regulación es superior a los beneficios que puede generar y afecta el desarrollo social y la política de resocialización e integración.

iii. La condena penal no puede trascender la restricción de la libertad ambulatoria. Tal como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, la privación de la libertad puede conllevar la restricción de algún otro derecho cuya limitación está indisolublemente ligada a la ejecución de la medida. El caso del voto, sin embargo, no supera el umbral para tal justificación, pues nada exige la restricción de la libertad ambulatoria sobre la libertad política. Al contrario, la experiencia iniciada con éxito ya respecto de los condenados, demuestra que no hay ningún impedimento u obstáculo insalvable que impida a los prisioneros votar. Ésta es, además, la interpretación más ajustada del artículo 18 constitucional.

Los condenados tienen un derecho a elegir a los candidatos que mejor expresen sus preferencias e intereses en muchas áreas que nada tienen que ver con el delito que motivó su encierro. Y no podemos dudar en modo alguno de la calidad de los motivos con los que formularán tales elecciones. Los condenados, como cualquiera de nosotros, puede querer expresar algo respecto de la conducción de los asuntos públicos que afectan su futuro, a sus bienes, a la educación de sus hijos, a sus haberes previsionales, a o el manejo de los medios de comunicación, o las políticas migratorias. Incontables aspectos de la vida social que no tienen que ver con el delito ni con la pena que la prohibición que el proyecto revoca silencia injustificadamente.

iv. La finalidad resocializadora de la pena exige no excluir a los condenados de nuestra comunidad

Todo nuestro sistema de ejecución penal tiende a la reincorporación del condenado a la vida común una vez servida su condena (arg. art. 5.6 CADH). La restricción al voto, lejos de integrarse a esa dinámica, resalta en cambio, la exclusión y el estigma como notas distintivas del castigo penal. La incorporación de los tratados de derechos humanos a la Constitución y la sanción por este cuerpo de la ley 24.660 avanzaron en una dirección que torna anacrónica y disonante a la prohibición todavía vigente.

El castigo, tal y como hoy lo imponemos, muestra muchas falencias, en particular en punto a la resocialización de los ex convictos. Al menos como símbolo de cambio y como umbral mínimo de un compromiso más serio con la reinserción de los penados deberíamos comenzar a tomarnos más en serio nuestra pertenencia a una única comunidad. Debemos ser capaces de dialogar, de disentir y de interactuar políticamente incluso con quienes han ofendido a otro, violentando alguno de los deberes más importantes que la ley impone y respalda con pena.

Podría afirmarse que la exclusión vale mientras dura la pena, precisamente, como forma de preparar al condenado para su reinserción futura. Una privación actual para una vida en libertad futura. Pero no advertimos cómo la privación de un derecho y la exclusión de la vida política podrían contribuir de modo significativo a que la misma persona que atraviesa semejante trance logre más tarde, e intempestivamente, una mejor integración y una más calificada participación. Al contrario, creemos que la participación en el debate político y la expresión libre de las ideas, nos ayuda a participar mejor y a mejorar nuestras ideas. Votar y garantizar el voto del modo más universal posible es la mejor

manera de no desmembrar la comunidad, incluso cuando uno de sus miembros ha faltado a un deber y merece una sanción.

v. La participación política de los condenados enriquecerá el debate político

Finalmente, no podemos olvidar que la diversidad de voces nos enriquece a todos. La constitución nos pide expresión, disenso y participación. Las voces de los condenados, de hecho, pueden iluminar, quizá mejor que otras, el alcance de nuestras propias acciones y la extensión de nuestras reacciones sociales.

Como nadie, ellos podrán representar el interés de quienes sufren la máxima restricción que un Estado de Derecho puede imponer. Y así como el ejercicio del derecho penal en contra de un individuo exige la adecuada defensa y la garantía de ser oído ante un juez, debemos admitir, e incluso estimular, que las voces de los detenidos nutran también nuestras decisiones colectivas acerca de la pena, el castigo y la imposición estatal del encierro.

vi. La implementación del voto es altamente factible

La primera oportunidad para el voto de las personas privadas de su libertad en nuestro país ocurrió en las elecciones del año 2007, cuando alrededor de 20.000 personas privadas de su libertad sin condena se encontraban en condiciones de votar (1).

Finalmente pudieron votar alrededor 3500 personas, fundamentalmente debido a la falta de DNI, sin que se produjeran incidentes o se denunciaran irregularidades. La situación se repitió en 2009 con el mismo clima de tranquilidad (2). El éxito de estas experiencias indica que las dificultades para realizar un acto eleccionario en el interior de un establecimiento del servicio penitenciario son menores y nos alientan a concluir que la posibilidad de votar podría hacerse extensiva a las personas condenadas con relativa facilidad, conformando no sólo la concreción de un derecho en plenitud, sino de una medida para humanizar el castigo, entre muchas otras más que son todavía urgentes. Por las razones expuestas, pedimos a nuestros colegas que nos acompañen en la sanción de este proyecto.

(1) Irina Hauser, "La primera vez en las urnas de los presos sin condena", Página 12, 29/10/2007, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-93710-2007-10-29.html>. El 28 de octubre del 2007, integrantes del Área de Cárcels del INECIP visitaron el Complejo I de Ezeiza invitados por el Servicio Penitenciario Federal, en calidad de veedores del proceso eleccionario, y constataron que votaron 191 presos preventivos en un marco de seguridad apropiado.

(2) "Hay 23.313 detenidos que votan en 206 cárceles", Clarín, 28/06/09, disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2009/06/28/um/m-01946257.htm>.