

Derecho A Votar Del Condenado

JURISPRUDENCIA

Derecho a votar del condenado

Se resuelve evocar la

sentencia apelada y declarar la inconstitucionalidad de los incisos 'e', 'f' y 'g' del artículo 3° del Código Electoral Nacional, y de los artículos 12 y 19, inciso 2°, del Código Penal de la Nación, pues el derecho a elegir integra el universo de derechos humanos reconocidos en los principales instrumentos internacionales que nuestro país incorporó al derecho interno con jerarquía constitucional.

Buenos Aires, 24 de mayo de 2016.- Y VISTOS: Los autos '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. 2° C.P. y 3° inc. 'e', 'f' y 'g' C.E.N.)' (Expte. N° CNE 3451/2014/CA1), venidos del juzgado federal con competencia electoral de la Capital Federal en virtud del recurso de apelación interpuesto y fundado a fs. 94/119 vta. contra la resolución de fs. 81/93, obrando su contestación a fs. 123/142 vta., el dictamen del señor fiscal actuante en la instancia a fs. 155/162 vta., y

CONSIDERANDO: 1°) Que a fs. 24/41 se presentan Leonardo Gabriel Filippini -en su carácter de Subdirector de la Dirección General de Protección de Derechos Humanos y apoderado de la Procuración Penitenciaria de la Nación- y Torcuato Sozio -en su calidad de Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles- promoviendo acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional 'contra el Estado Nacional - Ministerio del Interior [y Transporte] - Dirección Nacional Electoral [...] en favor de todas las personas condenadas, detenidas, con domicilio electoral en la [Ciudad Autónoma de Buenos Aires] [...] a fin de que [...] se [las] incorpore [...] a los padrones correspondiente[s] a todas las futuras elecciones, [...] en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos' (cf. fs. 24/vta.). A tales efectos, solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 3° incisos 'e', 'f' y 'g' del Código Electoral Nacional y de los artículos 12 y 19 inciso 2° del Código Penal de la Nación (cf. fs. 24 vta.).- A fs. 81/93 la señora juez de primera instancia decide '[n]o hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad planteada' (cf. fs. 93).- Para así decidir, sostiene que 'la inhabilitación electoral de aquellos ciudadanos que fueron condenados por su 'juez natural', en el marco de un proceso penal, en el que se observaron todas las garantías del 'debido proceso', resulta una restricción razonable al ejercicio del derecho al sufragio activo, y por ello las normas cuestionadas [...] no contradicen ni menoscaban el texto de la Constitución Nacional ni exceden los límites de la Convención Americana sobre Derechos Humanos' (cf. fs. 91/vta.).- Considera, asimismo, que 'la modificación del criterio restrictivo en relación al ejercicio del derecho al sufragio positivo por parte de los condenados contemplado por las prescripciones del artículo 3 del Código Electoral Nacional, es una atribución exclusiva de los poderes políticos del Estado, por cuanto es una cuestión de política legislativa' (cf. fs. 91 vta.).- Contra esa decisión, Leonardo G. Filippini -en el carácter invocado- apela y expresa agravios a fs. 94/119 vta.- Entiende que 'la sentencia impugnada resulta arbitraria [...] ya que omitió tratar los argumentos planteados por [su] parte [...] que conducían a tachar de inconstitucionales las normas cuestionadas' (cf. fs. 96).- Sostiene que la Convención Americana de Derechos Humanos 'habilita a reglamentar el ejercicio de los derechos políticos en función de una condena penal. En modo alguno autoriza [...] restringirlos de manera irrazonable y desproporcionada, tal como ocurre cuando se prohíbe de modo genérico a los condenados y sancionados [,] ejercer su derecho a votar' (cf. fs. 97 vta.).- Advierte, asimismo, que 'el Poder Legislativo, [...] está excediendo su facultad regulatoria de derechos al restringirlos más allá de lo permitido por la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos' (cf. fs. 117 vta.).- A fs. 123/142 vta. Alejandro Patricio Amaro, -representante del Estado Nacional - Ministerio del Interior y Transporte- contesta agravios.- A fs. 147/148 esta Cámara resuelve que estas actuaciones presentaban las condiciones para habilitar la intervención de 'Amigos del Tribunal' en los términos reglados por la Acordada CNE N° 85/07.- En ese sentido, se presentaron en tal carácter la Presidenta de la Convención Nacional de la Unión Cívica Radical (cf. fs. 1/3 del expte. SAJ N° 191 F°71); los integrantes del Centro de Estudios de Ejecución Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (cf. fs. 6/11, expte. cit.); Verónica M. Blando y Ricardo A. Richiello en su carácter de co-titulares de la Comisión de Cárceles de la Defensoría General de la Nación (cf. fs. 12/17 vta., expte. cit.); Laura Alonso (cf. fs. 18/22, expte. cit.); María Rachid y Flavio J. Massenzio en su carácter de Presidenta de la Mesa por la Igualdad (cf. fs. 45/52 vta., expte. cit.); Carlos Ignacio de Casas en su carácter de Presidente del Centro Latinoamericano de Derechos Humanos (CLADH) (cf. fs. 53/69, expte. cit.); Liliana Inés Tojo, en representación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) (cf. fs. 125/128 vta., expte. cit.); Jimena Cuadrado en su carácter de Presidenta y apoderada de la Asociación Civil Pro-Amnistía (cf. fs. 176/182 vta., expte. cit.); Gustavo Federico Palmieri en su carácter de Director del Centro de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (cf. fs. 192/195, expte. cit.); Leandro Ernesto Halperín, docente de la Universidad de Buenos Aires y especialista en Derechos Humanos y Políticas Penitenciarias (cf. fs. 196/203, expte. cit.); Adrián N. Martín y Fernando Gauna Alsina en su carácter de Presidente y Secretario General de la Asociación Pensamiento Penal,

respectivamente (cf. fs. 204/209 vta., expte. cit.); Alberto Martín Binder en su carácter de Vicepresidente y en representación del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) (cf. fs. 210/222, expte. cit.); Franco Picardi en su carácter de Subsecretario de relaciones con el Poder Judicial y Asuntos Penitenciarios del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (cf. fs. 223/224, expte. cit.); y Dalile Antúnez en su carácter de co-directora y apoderada de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (cf. fs. 248/256 vta., expte. cit.).- A fs. 155/162 vta. emite dictamen el señor fiscal actuante en la instancia, quien considera que debe revocarse la sentencia apelada.- Advierte que ?la afectación al derecho de voto resulta total para aquellas personas que se encuentren condenadas en los términos de los incisos ?e', ?f' y ?g' del Código Nacional Electoral al ser excluidos del padrón electoral, lo que aparece desproporcionado? (cf. fs. 161).- 2º) Que ante todo, corresponde aclarar que aunque existen en la jurisprudencia del Tribunal antecedentes de planteos con idéntico objeto al que suscita esta controversia (cf. Fallos CNE 2808/00; 5066/13; 5161/13 y demás allí citados), ninguno de ellos observó los recaudos procesales que habilitaran un pronunciamiento sobre la cuestión sustancial.- En efecto, no habiéndose verificado condiciones excepcionales que ameritaran evaluar la aplicación de la doctrina de Fallos 324:3219 y 327:3117, sobre examen de constitucionalidad de oficio, se señaló -entre otras cuestiones- la improcedencia del amparo pretendido, con base en la falta de demostración de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, y de acuerdo con invariable jurisprudencia de la Corte Suprema (Fallos 303:422; 306:788; 319:2955; 323:1825, entre otros) según la cual, dicha acción debe desestimarse cuando ?el asunto versa sobre una materia opinable que exige una mayor amplitud de debate o de prueba para la determinación de la eventual invalidez del acto? (cf. Fallos CNE 5161/13 y sus citas).- En la especie, en cambio, es otro el marco de la controversia; pues la acción, encausada en el procedimiento del artículo 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación -en decisión consentida por las partes- ha dado lugar a un debate adecuado entre actor y demandado, así como a través de profusas argumentaciones y razones expresadas por numerosos amicus curiae (cf. fs. 1/256 del Expte. N° 191 F° 71, agregado por cuerda). La causa fue, por otra parte, inscripta en el Registro Público de Procesos Colectivos, para los fines de consulta y publicidad que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido en miras al disponer su creación (cf. Ac. 32/14 de la CSJN y Expte. CNE SJ-202, fs. 7).- 3º) Que, sentado ello, corresponde considerar la cuestión sustancial planteada en el caso, en torno de la constitucionalidad de la inhabilitación electoral de las personas condenadas en juicio penal, que establecen el artículo 3º incisos ?e?', ?f?' y ?g?' del Código Electoral Nacional y los artículos 12 y 19 inciso 2º del Código Penal de la Nación.- A tal efecto, cabe ante todo recordar la naturaleza de los derechos en juego y de los principios constitucionales que involucra la cuestión en debate.- En este sentido, debe destacarse el lugar eminente que los derechos de participación política tienen en la articulación de la democracia representativa, cuya esencia radica, precisamente, en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y elegir libremente a sus gobernantes (cf. Fallos CNE 4887/12).- Varias veces ha dicho el Tribunal, en tal sentido, que ?[I]a raíz de todo sistema democrático es el sufragio [...] [sin cuyo reconocimiento] no hay pueblo ni instituciones populares? (cf. Fallos CNE cit. y 4026/08 y su cita de Esteban Echeverría, ?Dogma socialista?, Librería La Facultad, 1915, Buenos Aires, pág. 56).- En el plano del derecho positivo, 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. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio? (cf. artículo 37).- Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que el derecho al sufragio, además de un derecho de naturaleza política, es una función constitucional y su ejercicio un poder de la comunidad nacional, es decir, una competencia constitucional dentro de los límites y bajo las condiciones que la misma Constitución ha determinado (cf. Fallos 312:2191, cons. 7º, del voto de la mayoría, con cita de R. Carré de Malberg, Teoría General del Estado, versión española, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, págs. 1144 y sgtes. y Fallos 325:524).- Asimismo, toda vez que ?el pueblo, como titular de la soberanía, es la fuente originaria de todos los poderes[, los cuales] [...] cumplen funciones confiadas a órganos elegidos por medio del sufragio e investidos de autoridad en virtud de la representación que se les atribuye[, [...] el sufragio adquier[e] carácter funcional, ejercido en interés no del ciudadano individualmente considerado sino de la comunidad política, a través del cuerpo electoral (Fallos 310:819, considerando 10). O, en términos más cercanos a una síntesis, el sufragio es la base de la organización del poder; y el derecho que tienen los ciudadanos de formar parte del cuerpo electoral y, a través de éste, constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación? (cf. Fallos 325:524, voto de los jueces Fayt y Petracchi).- 4º) Que la característica universal del sufragio ?hace a la substancia del Estado constitucional contemporáneo? (cf. Fallos cit.).- En tal sentido, ?todo otro sistema electoral niega la igualdad de los ciudadanos y, a diferencia del sufragio restringido, que clausura el acceso al poder al pueblo, su función es hacer posible el gobierno del pueblo o de una de sus mayorías, aproximando el ideal democrático a la realidad de la vida. La historia, la de nuestro país y la de muchos otros, muestra la lucha por su consagración plena y el sucesivo abandono de clasificaciones que reparaban en el sexo, estado o condición del elector, tal como disponía el artículo 2 de la ley N° 8871. [...] El derecho a votar libremente por un candidato de su propia elección [...] es de la esencia de una sociedad democrática y toda restricción de ese derecho golpea el corazón del gobierno representativo (cf. voto del Chief Justice Warren 377

U.S. 533, Reynolds v. Sims 1964, punto II, primer párrafo, in fine)? (cf. Fallos 325:524 voto de los jueces Fayt y Petracchi. Subrayado agregado).- Asimismo, 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 convencional Cáceres, Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, pág. 4541) y que ?[t]odas 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 convencional Marcolini, Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, pág. 4379).- En efecto, al implementar el carácter universal del sufragio, la ley Sáenz Peña ha inspirado otras normas que extendieron luego la composición del cuerpo electoral (cf. Acordada CNE N° 23/12), como ocurrió ?por ejemplo- con la participación de la mujer a partir de la incorporación del voto femenino en las elecciones del año 1951 (ley 13.010); la inclusión al cuerpo electoral de los habitantes de los territorios nacionales; el voto de los argentinos residentes en el exterior (ley 24.007); el voto de los detenidos sin condena (ley 25.858); y el voto de los menores a partir de los 16 años (ley 26.774), entre otras acciones tendientes también a suprimir las barreras jurídicas y fácticas para continuar expandiendo ?dentro de lo previsto por nuestra Constitución Nacional- la participación electoral (cf. Acordada Extraordinaria CNE N° 54/13).- 5°) Que por otra parte, corresponde recordar que ?en materia de igualdad respecto de las garantías [que hacen al] pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia (art. 37, Constitución Nacional), debe distinguirse entre el derecho político de sufragio activo, de elegir que tienen los ciudadanos electores y el del sufragio pasivo de ser elegidos -elegibilidad-? (cf. Fallos CNE 2388/98; 2401/98; 3275/03, entre otros).- En tal sentido, el derecho pasivo de sufragio o derecho a ser elegido aparece estrechamente ligado a una determinada concepción de la representación; precisamente, porque se espera de los elegidos cualidades singulares, se les exigen condiciones distintas y más estrictas que las que se requieren para el ejercicio del sufragio activo, ya que no es solamente un derecho, sino también constituye la oferta electoral (cf. Fallos CNE 3275/03 y 4195/09).- Con tal fundamento, se estableció que no eran aplicables los precedentes en los que se declaró la inconstitucionalidad de la privación del derecho a elegir de los detenidos sin condena (Fallos 325:524 y Fallos CNE 2807/00 y 3142/03) respecto de la postulación al cargo de senador nacional de un ciudadano condenado penalmente (Fallo CNE 3275/03, consid. 3° y 8°).- Destacó allí el Tribunal -con cita de Bidart Campos- que ?de los artículos 53, 59, 70 y 115 (referidos al juicio político y al enjuiciamiento de los diputados y senadores) puede inferirse fácilmente que la constitución no quiere, como principio, que quien se halla en ejercicio de los cargos previstos en las normas citadas sea sometido a proceso penal, todo lo cual permite vislumbrar con bastante claridad que, sin perjuicio del principio constitucional de presunción de inocencia, el desempeño de determinadas funciones parece incluir en el recaudo de idoneidad el no tener pendiente una causa penal? (Fallos cit., consid. 4°).- Sobre esa base, teniendo en cuenta el requisito de idoneidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Nacional, se resolvió que no era viable oficializar la candidatura de una persona sobre la cual pesaban dos sentencias condenatorias de primera instancia, puesto que, aunque las decisiones no estuvieran firmes, su situación no era asimilable a la de ?un ciudadano que no se halla incurso en proceso penal o sobre el que pesara solamente una sospecha sobre la comisión de un hecho ilícito que no pasara aún de tramitar la etapa instructoria? (Fallo CNE 3275/03).- Es decir, la reglamentación del sufragio admite distinciones en cuanto a su faz activa -derecho a elegir- y pasiva -derecho a ser elegido- que deben ser tenidas especialmente en cuenta en casos como el presente, pues la inclusión de las personas en el padrón electoral, tal como se solicita, es un elemento habilitante de la oficialización de precandidaturas y candidaturas a cargos públicos electivos nacionales, así como para el ejercicio de cargos partidarios (cf. art. 33 inc. a de la ley 23.298).- Esta particularidad y las dificultades derivadas de la falta de un tratamiento legislativo especial, fue remarcada por el Tribunal con respecto al sufragio de los detenidos sin condena, al explicar que -a diferencia de lo que ha ocurrido con el régimen de votación de las personas detenidas bajo proceso penal (cf. ley 25.858 y sus decretos reglamentarios)- la derogación del inc. d del art. 3° del Código Electoral Nacional, no fue acompañada por una reglamentación sobre las condiciones y modalidades del ejercicio del derecho a ser elegido de quienes se encuentran en esa situación, ni tampoco se ha previsto qué consecuencias correspondería asignarle a la participación política en tales supuestos (cf. Fallos CNE 4195/09).- Por lo antedicho, así como por las demás particularidades expresadas en el antecedente citado -al que cabe remitirse por razones de brevedad- debe dejarse en claro que la cuestión que se discute en la presente causa, está exclusivamente referida al derecho a votar de las personas condenadas y no al derecho a ser votadas en elecciones nacionales ni a su condición para ocupar cargos partidarios.- 6°) Que asiste razón al representante del Estado en cuanto señala (cf. fs. 140 vta.) que -según conocida jurisprudencia- ?existiendo la facultad de legislar en el Congreso, corresponde a éste apreciar las ventajas e inconvenientes de las leyes que dictare, siendo todo lo referente a la discreción con que hubiera obrado el cuerpo legislativo ajeno al poder judicial? (Fallos: 68:238 y 295).- Es, en efecto, principio del ordenamiento jurídico que rige en la República que tanto la organización social como política y económica del país reposan en la ley (Fallos: 234:82, su cita y Fallos 328:690, voto de los jueces

Maqueda y Highton de Nolasco) y que el control judicial deberá ser ejercido con la mayor mesura pues ¿la misión más delicada de los jueces es saber mantenerse dentro de su órbita, sin menoscabar las funciones que incumben a otros poderes del Estado? (Fallos: 282:392 y su cita, entre otros).- Sin embargo, como también se ha sostenido reiteradamente, lo dicho no obsta al inexcusable deber que pesa sobre los jueces de verificar la compatibilidad constitucional, acorde con el art. 31 de la Constitución Nacional, de las leyes controvertidas en los casos sometidos a su jurisdicción, de modo que, si efectuada esa verificación se comprobara la existencia de desacuerdo o incongruencia, la norma legal sería descalificada (cf. Fallos 328:690, voto de los jueces Maqueda y Highton de Nolasco, y sus citas, entre otros).-^{7º}) Que establecidos los límites que enmarcan la presente controversia, corresponde recordar que 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 ¿[t]odos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades[:] [...] [v]otar 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 ¿[t]odos 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?).- A este respecto, bien se ha destacado la incidencia que ¿progresivamente? ha tenido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la legislación interna (cf. Nikken, Pedro, ¿La Protección internacional de los derechos humanos. Su desarrollo progresivo?, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Civitas, 1987), a tal punto que poco a poco y por su influencia se han ido modificando diversas instituciones locales de forma y de fondo para adaptarlas a este nuevo esquema sustancial (que nace de los tratados y del *ius cogens*) y adjetivo (con fuente en la Carta de la OEA, las Convenciones y en los Reglamentos) (cf. Juan Carlos Hitters, ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? -control de constitucionalidad y convencionalidad-?, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, núm. 10, julio diciembre 2008, pp. 131-156).- Nuestro más Alto Tribunal, desde el caso ¿Ekmekdjian? (cf. Fallos 315:1492), ha instalado con precisión el tema de la observancia del derecho internacional y después de la reforma constitucional de 1994 ha continuado con similar criterio en sentencias como ¿Giroldi?, ¿Simón?, ¿Mazzeo?, ¿Videla?, entre otras (cf. Fallos CNE 4887/12).- Así, en ¿Giroldi? (cf. Fallos 318:514) se destaca que la jurisprudencia internacional ¿debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana?. Similar razonamiento se aplicó en ¿Bramajo? (cf. Fallos 319:1840) donde, incluso, concedió efectos jurídicos concretos a las recomendaciones contenidas en los informes de la Comisión (cf. Osvaldo Alfredo Gozaíni, ¿El impacto de la jurisprudencia del sistema interamericano en el derecho interno?, pág. 99. Publicado en la obra: ¿El control de convencionalidad?, Susana Albanese -coordinadora- Ediar, Ed. 2008).- En igual orden de ideas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo en ¿Espósito? (cf. Fallos 327:5668) y ¿Simón? (cf. Fallos 328:2056) que ¿la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las directivas de la Comisión Interamericana constituye[n] una imprescindible pauta de interpretación de los deberes y obligaciones derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos?.- Luego de la confirmación de esta doctrina, ¿puede advertirse claramente, como nuestra C[orte] S[uprema] de J[usticia] de la N[ación] siguió la letra de la Corte IDH? (cf. Gelli, María A.; Gozaíni, Osvaldo A.; Sagüés, Néstor P.; ¿Control de constitucionalidad de oficio y control de Convencionalidad, artículo de doctrina publicado en La Ley, ¿El control de convencionalidad tiene efectos sobre la habilitación del control de constitucionalidad de oficio?, Párr. 6, pág. 9).- Con similar línea argumental, en ¿Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/recurso de casación?, del 31 de agosto de 2010 (cf. Fallos 327:3117) la Corte Suprema se apoyó en la doctrina sentada por la Corte IDH en el ¿Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú? -sentencia del 24/11/06, Serie C, N° 158, en cuanto al deber de los órganos del Poder Judicial de ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de ¿convencionalidad' ex officio (consids. 8º y 10, sentencia cit.).- En resumen, ¿el tándem de sentencias reseñadas testimonia cómo la Corte Suprema argentina ha sido pionera en Latinoamérica al acoger ya desde el año 2007 el deber paulatinamente cimentado por la Corte IDH (preponderantemente a partir de 2006) en torno al control de convencionalidad? (cf. Víctor Bazán, ¿Control de Convencionalidad, Aperturas Dialógicas e Influencias Jurisdiccionales Recíprocas?, publicado en Revista Europea de Derechos Fundamentales ? ISSN 1699-1524 Núm. 18/2º Semestre 2011).- 8º) Que en lo que se refiere al modo en el que dicho control ha de ser ejercido, debe atenderse al alcance que la Corte Interamericana asigna al artículo 1º de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, al precisar que los Estados parte 'deben no solamente 'respetar los derechos y libertades reconocidos en ella', sino además 'garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción'. Según dicha Corte, 'garantizar' implica el deber del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce' (cf. Fallos 318:514).- Asimismo -como también tiene dicho esa Corte- al ejercer el 'control de convencionalidad' entre las normas internas y la Convención Americana, 'los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana' (cf. Corte IDH, sentencia del 1 de septiembre de 2011, en 'López Mendoza vs. Venezuela', párr. 226).- Por lo demás, cabe recordar también que en materia de 'interpretación de los tratados, es necesario acudir al principio de la buena fe, conforme al sentido corriente que ha de atribuirse a los términos en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin (cf. art. 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados) y a las pautas hermenéuticas específicas que contienen [-para el caso-] la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 29 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 5° que disponen que no podrá admitirse restricción o menoscabo de ningún derecho reconocido en el Pacto o limitarlos en mayor medida que la prevista en ellos' (cf. Fallos 321:824, cons. 8°, del voto en disidencia de los jueces Fayt, Boggiano y Bossert).- 9°) Que sentado entonces, el valor esencial del sufragio universal e igual en todo Estado democrático, y fijados los parámetros que rigen el control judicial de convencionalidad de las normas que reglamentan el ejercicio de aquel derecho, corresponde considerar, en concreto, la validez constitucional de la privación del voto que alcanza a las personas condenadas en los términos del artículo 3° incs. 'e', 'f' y 'g' del Código Electoral Nacional y de los artículos 12 y 19 inc. 2° del Código Penal de la Nación.- De acuerdo con las disposiciones mencionadas en primer término, están 'excluidos del padrón electoral [...] e) Los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena; f) Los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en el caso de reincidencia, por seis; g) Los sancionados por la infracción de deserción calificada, por el doble término de la duración de la sanción'. Por su parte, el artículo 19 inc. 2° del Código Penal de la Nación dispone la 'privación del derecho electoral' para los casos de inhabilitación absoluta y el artículo 12 de aquél regula supuestos de aplicación de este tipo de inhabilitación.- 10) 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 1°, entre los cuales -y en lo que aquí interesa- el de votar, 'exclusivamente por razones de [...] condena, por juez competente'.- La cuestión planteada requiere, entonces, definir si la facultad de reglamentar el ejercicio del derecho a votar por razón de condena penal, autoriza a disponer su privación directa y absoluta -como sostiene el representante del Estado Nacional- o si esa función reglamentaria solo permite limitaciones justificadas, tal como interpreta la parte demandante, en criterio compartido por las catorce instituciones y personas que intervinieron en este proceso, en carácter de amicus curiae.- 11) Que las normas internacionales tuitivas del derecho de sufragio buscan impedir que las regulaciones de los Estados fijen restricciones 'desproporcionadas, irrazonables o discriminatorias' (cf. Fallos CNE 4887/12).- En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que los Estados pueden legítimamente establecer límites al ejercicio y goce de los derechos políticos '[s]iempre que [las restricciones] no sean desproporcionadas o irrazonables' (cf. 'Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos', sentencia del 6 de agosto de 2008, pto. 155).- En idéntica orientación, señaló que la reglamentación de los derechos políticos 'debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática' y que '[c]uando hay varias opciones para alcanzar [...] [el] fin [perseguido], debe escogerse la que restrinja menos al derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue' (cf. Caso 'Yatama vs. Nicaragua', sentencia del 23 de junio de 2005).- Es decir que, estando en juego derechos fundamentales de raigambre constitucional -como en el caso, el ejercicio del sufragio- la regla de interpretación debe ser la no restricción del derecho humano, y su reglamentación debe ser razonable, esto es, debe guardar suficiente relación con la finalidad que justifique su aplicación.- En dicha inteligencia, esta Cámara ha explicado que 'debe procurarse que el derecho al sufragio activo reconozca la menor cantidad de restricciones dentro de la potestad reglamentaria reconocida por la ley fundamental y los instrumentos internacionales aludidos, fundadas sólo en causas previstas legalmente y que además guarden razonabilidad con la finalidad pretendida y los principios constitucionales (artículo 28 de la Constitución Nacional)' (cf. Fallos CNE 4026/08).- 12) Que en el mismo orden, nuestra Corte Suprema de Justicia ha expresado que lo relevante a efectos del control de constitucionalidad queda ceñido, en lo sustancial, a que el ejercicio de las potestades de los restantes poderes del Estado se mantenga dentro de los límites de la garantía de la razonabilidad que -como ha sido configurada por conocida jurisprudencia- supone que tales actos deberán satisfacer un fin público, responder a circunstancias justificantes, guardar proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido y carecer de iniquidad manifiesta

(Fallos: 248:800; 243:449; 243:467 y 328:690, voto de los jueces Maqueda y Highton de Nolasco, entre otros).- En tal sentido, fue puntualizado que la reglamentación legislativa de las disposiciones constitucionales debe ser razonable; esto es, ¿justificada por los hechos y las circunstancias que le han dado origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido y proporcionado a los fines que se procura alcanzar, de tal modo de coordinar el interés privado con el público y los derechos individuales con el de la sociedad (Fallos 131:161; 200:450; 297:201; 312:496, consid. 7° y demás en él citado).- Las leyes son susceptibles de cuestionamiento constitucional ¿cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran? (cf. Fallos 319:2151 y 2251; 307:862 y 906).- 13) Que en el marco indicado, se observa que el Estado Nacional no ha explicado cuál es la finalidad que persigue al prohibir en forma genérica el voto de las personas condenadas (cf. artículo 3°, incs. ¿e?, ¿f? y ¿g? CEN y arts. 12 y 19, inc. 2° CP).- Es decir, no se conoce cuál sería el fin público que se intenta satisfacer con dicha medida, por lo que está ausente el primer requisito que la Constitución Nacional y los tratados internacionales de su jerarquía exigen -según se ha visto (consids. 11 y 12)- para la privación de un derecho esencial como el de votar.- Esta ausencia total de justificación aparece incluso corroborada con el argumento que el representante del Estado expresa en esta causa, acerca de que ¿existen en el Congreso de la Nación varios proyectos de ley que proponen derogar el sistema de pena de inhabilitación en materia electoral? (cf. fs. 137 vta.).- De manera que, a falta de vinculación entre la privación de un derecho y un objetivo legítimo del Estado, es lógicamente impracticable preguntarse si la ley va más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo.- 14°) Que, aun así -y sin perjuicio de que resulta factible que en ciertos casos el legislador pueda considerar justificada la aplicación de la pena accesoria de inhabilitación (v. gr. en delitos de corrupción, crimen organizado, lavado de activos, malversación de fondos públicos, defraudación contra la administración pública, entre otros)- cabe hacer notar que las disposiciones cuestionadas imponen restricciones genéricas y de carácter automático, que no guardan relación con la situación penal del condenado. Se trata de inhabilitaciones aplicables por la sola condición de ser ¿condenado o sancionado?, sin mérito de los hechos y circunstancias de cada caso, con lo cual adquieren un carácter represivo adicional a la sanción penal impuesta.- Limitaciones de estas características en el pasado se remontaban a la ¿muerte civil?, que ha sido definida como ¿el estado de una persona que, no obstante estar viva, es reputada muerta a los ojos de la sociedad en cuanto a la mayor parte de sus derechos? (cf. Baudry Lacantinerie, G., ¿Précis de Droit Civil?, T. 1, p. 112). Ello se asocia con la idea de que ciertas clases de personas no son moralmente dignas para votar y, en consecuencia, se las priva automáticamente de los derechos políticos.- En este sentido, corresponde aclarar que lo que aquí se juzga no es la pérdida de derechos políticos como sanción autónoma, que bien puede resultar de la aplicación de una pena de inhabilitación en sede judicial -vrg. por la comisión de delitos electorales o como sanción particular-conforme también existen ejemplos en el Derecho Comparado.- Lo que en el caso 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 coonestar, 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 (cf. Fallos 310:819 y Fallos CNE 3054/02; 4026/08 y 4887/12).- 15) Que en la misma orientación se han pronunciado diversos tribunales del mundo, al descalificar la validez constitucional de disposiciones análogas a las que aquí se impugnan.- Así, la Corte Europea de Derechos Humanos declaró que una restricción general, automática e indiscriminada, que priva del derecho al sufragio a los condenados -sin considerar la duración de la pena en prisión ni la naturaleza o la gravedad del delito cometido y de sus circunstancias particulares- vulnera el artículo 3° del Protocolo N° 1 de la Convención Europea de Derechos Humanos (cf. ¿Caso Hirst v. The United Kingdom?, sentencia del 6 de octubre de 2005. En igual sentido: Caso ¿Frodl v. Austria?, sentencia del 8 de abril de 2010, ¿Firth and others v. The United Kingdom?, sentencia del 12 de agosto de 2014, y ¿McHugh and others v. The United Kingdom?, sentencia del 10 de febrero de 2015).- Por su parte, la Suprema Corte de Canadá declaró inconstitucional una norma que prohibía el derecho al voto ¿a cualquier persona, reclusa en un centro penitenciario que se encuentre cumpliendo una pena de dos o más años?, en tanto entendió que ¿[e]l derecho al voto es fundamental para nuestra democracia y para el Estado de Derecho, y no puede dejarse a un lado con ligereza. Las restricciones al derecho al voto [...] exigen [...] un examen cuidadoso? (cf. ¿Sauvé v. Canadá? -Chief Electoral Officer-, 3 S.C.R., File N° 519, 2002, S.C.C. 68, sentencia del 31 de octubre de 2002).- Entre las razones expresadas por esa Corte, cabe señalar algunas particularmente adecuadas a las circunstancias de este caso.- En tal sentido, se explicó -como también aquí se dijo- que para demostrar una justificación, debemos saber cuál es el problema que el gobierno tiene en mira y por qué este problema es tan urgente e importante para justificar la limitación a un derecho garantizado por la Charter (cf. cit., pto. 24).- 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 (cf. cit., pto. 32). 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? (cf. cit., pto. 38).- El contrato

social exige al ciudadano obedecer las leyes creadas en el proceso democrático. Pero no se sigue de ello que el incumplimiento de dichas leyes anule la continua pertenencia del ciudadano a la polis. De hecho, la potestad del Estado de castigar y la obligación del delincuente de aceptar el castigo están ligadas a la aceptación por parte de la sociedad de que el condenado es una persona que tiene derechos y responsabilidades (cf. cit., pto. 47).- En este punto, corresponde recordar lo que explicó nuestra Corte Suprema de Justicia, en oportunidad de expedirse sobre los procesados sin condena, al afirmar que si no se les limita el derecho a la integridad física, psíquica y moral, el derecho a la honra, el derecho a contraer matrimonio, la libertad de conciencia, el derecho al nombre, el derecho a la nacionalidad, el derecho a aprender, para trazar sólo una relación incompleta (cf. doctrina Fallos 325:524, voto del juez Petracchi), no se entiende por qué ha de limitárseles el derecho al voto.- Asimismo, cabe destacar que -recientemente- en nuestro país se han dictado varios pronunciamientos que declararon la inconstitucionalidad de la prohibición del derecho al voto de las personas condenadas (cf. ?Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad? Expte. n° 8730/12 del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sentencia del 6 de septiembre de 2013; ?E.E.M. s/portación de arma de guerra sin contar con la debida autorización legal? causa n° 00-016113-11 del Juzgado de Garantías n° 8 de Lomas de Zamora, sentencia del 20 de octubre de 2011 y ?García de la Mata, Angel María s/su presentación? Expte. n° 6574 de la Cámara Federal de La Plata, sentencia del 22 de octubre de 2011; entre otras).- 16) Que en lo que se refiere al modo de hacer efectivo el derecho que mediante la presente se tutela, cabe recordar que cuando esta Cámara declaró la inconstitucionalidad de la privación del sufragio a los ciudadanos detenidos sin condena (cf. caso ?Mignone?, Fallo CNE 2807/2000), la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al confirmar la sentencia referida, sujetó el ejercicio de ese derecho a la reglamentación que debía dictar el poder político (cf. Fallos 325:524).- Señaló que ?[r]econocer un derecho pero negarle un remedio apropiado equivale a desconocerlo? y que por ello correspondía ?urgir al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo a que adopt[aran] las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados? (cf. Fallos cit.).- En función de ello, el Poder Legislativo incorporó el artículo 3° bis al Código Electoral Nacional y el Poder Ejecutivo lo reglamentó mediante el decreto 1291/2006. En particular, no solo establecen que ?[l]os procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos electorarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos? (cf. artículo cit.), sino que también -entre otras cuestiones- determinan el instrumento de votación a utilizarse y la modalidad de confección de los padrones.- 17) Que de igual manera, en el sub examine, 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 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).- 18) Que por último, también con relación a los efectos del pronunciamiento que aquí se emite, el Tribunal no puede obviar las dificultades que conllevaría, en el marco de la distribución de competencias propia del sistema federal (cf. artículos 5° y 121 de la Constitución Nacional), la subsistencia de regulaciones provinciales discordantes de las normas nacionales, o la coexistencia de distintos grados de restricción al sufragio de los ciudadanos, dependiendo de la provincia en la que residan.- Debe por ello recordarse la garantía que establece el artículo 8° de la Constitución Nacional, al disponer que ?los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherentes al título de ciudadano en las demás?.- Esta norma consagra ?la igualdad de todos los ciudadanos en todas las provincias, conforme al `status´ uniforme que proviene de la nacionalidad única regulada por el estado federal? (cf. Bidart Campos, Germán J., ?Manual de la Constitución reformada?, Buenos Aires, Ediar, 1998, t. I, pág. 417).- En la especie, los derechos políticos cuyo reconocimiento se procura tutelar son, precisamente, ?derechos [...] inherentes al título de ciudadano?, por lo que su regulación corresponde a la Nación (cf. artículo 126 de la Constitución Nacional y ley de ciudadanía argentina N° 346 y sus modif.), de igual modo que las disposiciones del código penal que, como derecho de fondo, están reservadas también al Congreso Nacional (cf. artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional).- Resulta de allí evidente, la conveniencia de que las provincias adopten el registro nacional de electores -como ha sido, de hecho, nuestra práctica constitucional histórica- para igualar, con la unificación del cuerpo electoral, el reconocimiento del derecho de sufragio de los ciudadanos argentinos, para su participación en comicios nacionales, provinciales y municipales.- En este sentido, corresponde recordar que la Nación y las provincias deben alcanzar

¿cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal `in totum`? (cf. Bidart Campos, Germán J., ob. cit., página 470).- Por lo dicho, resulta pertinente transmitir al legislador la conveniencia de evaluar una reglamentación integral y unificada, a fin de preservar la integridad y congruencia del marco jurídico que regule el derecho al sufragio de las personas con condena penal.- En mérito de lo expuesto, oído el señor Fiscal actuante en la instancia, la Cámara Nacional Electoral RESUELVE: 1°) Revocar la sentencia apelada y declarar la inconstitucionalidad de los incisos ?e?, ?f? y ?g? del artículo 3° del Código Electoral Nacional y de los artículos 12 y 19 inciso 2° del Código Penal de la Nación en lo que fue materia de la presente y con el alcance establecido en el considerando 17), y 2°) Requerir al Congreso de la Nación que extreme los recaudos necesarios a fin de revisar la reglamentación vigente en atención a lo aquí expuesto, a la mayor brevedad posible.- Regístrese, notifíquese, ofíciase al Congreso de la Nación, comuníquese, hágase saber al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, oportunamente, vuelvan los autos al juzgado de origen.- Firman dos jueces del Tribunal por encontrarse vacante el restante cargo de Juez de Cámara (cf. art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional).- Firmado por: ALBERTO RICARDO DALLA VIA, Firmado por: SANTIAGO H. CORCUERA, Firmado(ante mi) por: HERNÁN GONÇALVES FIGUEIREDO, Secretario de Actuación Judicial 008652E