



*Procuración Penitenciaria*  
*de la Nación*

**COMISIÓN INTERAMERICANA de DERECHOS HUMANOS**

**ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1889 F Street, N. W.

Washington, D.C. 20006

USA

Fax: 1-202- 458-3992

La **Procuración Penitenciaria de la Nación** (PPN), a cargo del Dr. Francisco M. Mugnolo, representada aquí por Leonardo Filippini, Subdirector General de Protección de Derechos Humanos, denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión”) a la REPÚBLICA ARGENTINA (“el Estado”), por la violación de los derechos humanos de una persona privada de su libertad, en el marco de las previsiones de los artículos 1, 2, 5.6, 8, 23, 25, 29, 30 y 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante “CADH”) y solicita el restablecimiento del goce de los derechos conculcados.

A fin de sistematizar los requisitos contenidos en la reglamentación dispuesta por los artículos 31, 32 y 33 de la CADH y 28 del Reglamento de la CIDH, ordenaremos la petición respetando el formato sugerido en el formulario elaborado por el Secretariado Ejecutivo, sin perjuicio de algunas aclaraciones y/o ampliaciones.



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

**I. PERSONA U ORGANIZACIÓN QUE PRESENTAN LA PETICIÓN**

Nombre: Procuración Penitenciaria de la Nación, representada por Leonardo G. Filippini

Dirección postal: Av. Callao 25, 4to piso H, (1022) Ciudad Autónoma de Buenos Aires. República Argentina,

Teléfono: (54-11) 4124.7100 / 7346

Fax: (54-11) 4124.7302

Correo Electrónico: lfilippini@ppn.gov.ar

¿Desea usted que la CIDH mantenga su identidad como peticionario en reserva durante el procedimiento? No es necesario.

**II. NOMBRE DE LA PERSONA AFECTADA**

Nombre:

Dirección postal:

Teléfono:

Fax:

Correo electrónico:

**III. ESTADO CONTRA EL CUAL SE PRESENTA LA DENUNCIA**



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

República Argentina.

**IV. HECHOS DENUNCIADOS**

GJLFL se encuentra condenado a una pena de prisión impuesta por el Tribunal Oral Federal en lo Criminal N° 1, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En virtud de las inhabilitaciones previstas por los artículos 12 y 19 (2) del Código Penal (CP) y 3 (e) del Código Electoral Nacional (CEN) el Sr. GJLFL se encuentra excluido del padrón electoral, y por lo tanto no puede ejercer su derecho a sufragar.

A nuestro entender, sin embargo, esta exclusión electoral prevista en la ley argentina contradice la consagración del voto *igual y universal* de la propia Constitución Nacional de Argentina (*pro homine*) y es violatoria de la Convención Americana por resultar una restricción automática y desproporcionada de los derechos de las personas condenadas. Los reclamos judiciales en el ámbito interno dirigidos a enmendar la situación, por lo demás, también han sido infructuosos y esto también ha violado, *per se*, el derecho interamericano.

El artículo 12 del Código Penal (CP) establece que:

**ARTÍCULO 12.-** 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, de la patria potestad, de la



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

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 artículo 19 CP dispone que:

**ARTÍCULO 19.-** La inhabilitación absoluta importa [...] 2º. La privación del derecho electoral [...]

El Código Electoral Nacional, por su lado, dispone que:

Artículo 3. - **Quiénes están excluidos.** 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 [...]

El Sr. GJLFL ha sido condenado a la pena de reclusión perpetua y se encuentra detenido actualmente a disposición de Juzgado Nacional de Ejecución Penal Nro.1. En consecuencia, ha sido excluido también del padrón electoral y está impedido de votar.



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

El 5 de junio de 2013 con el patrocinio de la Procuración Penitenciaria de la Nación (PPN) el afectado solicitó ante la justicia electoral de Buenos Aires la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 12, 19 (2) del CP y 3 (e) del CEN y pidió se lo autorice a votar. También se cuestionó entonces la incompatibilidad de la situación con el derecho interamericano. El fallo de primera instancia que resolvió su planteo, sin embargo, determinó que la inhabilitación electoral a los sujetos condenados era una restricción razonable al derecho a votar y justificada por el artículo 23 de la CADH.

Contra dicho pronunciamiento de primera instancia, el afectado —nuevamente con la asistencia de la PPN— interpuso un recurso de apelación ante la Cámara Nacional Electoral. Este recurso también fue rechazado. Para la Cámara la apelación era inadmisibles ya que, a su entender, los apelantes no habríamos aportado razones suficientes para arribar a una solución distinta a la del fallo de primera instancia. Para la Cámara, además, la cuestión requería mayor discusión y prueba y la vía judicial escogida no sería útil a ese fin.

Frente al fallo de la Cámara se interpuso primero un recurso extraordinario federal (REX) y, ante su rechazo por cuestiones formales, una queja ante la Corte Suprema de la Justicia de la Nación (CSJN). Este último recurso también fue rechazado en virtud del art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN) que permite el rechazo de un planteo sin fundamentos por la Corte, por considerarlo intrascendente, insustancial o carente de razones suficientes que impliquen un agravio federal<sup>1</sup>. La notificación de este último rechazo se hizo el 31 de marzo de este año, por lo que esta demanda es oportuna.



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

**V. DERECHOS HUMANOS VIOLADOS**

Afectación a los derechos políticos (art. 23 CADH), al principio *pro homine* (art. 29 CADH), al derecho al trato igualitario (art. 24 CADH), al derecho a la protección judicial (art. 8 y 25 CADH), en relación con los arts. 1.1 y 2, 5.6, y 30 y 32 CADH.

**Afectación a los derechos políticos (art. 23 CADH):**

La restricción automática de la ley argentina que impide a las personas condenadas el derecho a ejercer su capacidad electoral es irrazonable, ilegítima y contraria a los principios consagrados en la CADH. Por otro lado, el artículo 23 CADH —contrariamente a lo que afirmó la Sra. Jueza de primera instancia en la única decisión jurisdiccional sobre el fondo que este caso ha recibido— tampoco sirve de fundamento para restringir el ejercicio del derecho al voto de la forma en que lo hace la ley argentina, ni para obviar el derecho más ampliamente en la Constitución argentina.

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental, estrechamente relacionados con otros derechos consagrados en la CADH. La Corte IDH destaca la importancia de los derechos políticos y recuerda que la CADH, en su artículo 27, prohíbe su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para su protección<sup>2</sup>. La Corte considera, además, que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un



## *Procuración Penitenciaria de la Nación*

medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos<sup>3</sup>.

El artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.

La CADH no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. El Estado debe generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.<sup>4</sup>

El artículo 23 de la CADH debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica. No es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la CADH o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.<sup>5</sup>

El párrafo 2 del artículo 23 de la CADH establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Esta redacción solo es restrictiva en apariencia. En modo alguno autoriza a *restringir* el alcance de los



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

derechos consagrados. La norma convencional hace referencia al verbo “reglamentar” y no a “restringir”. Y *reglamentar* significa sujetar a reglamento un instituto o una materia determinada, mientras que *restringir* implica ceñir, reducir a menores límites. Reglamentar el ejercicio de los derechos del art. 23, entonces, no implica restringirlos, sino prever y organizar sus condiciones de oportunidad.

La posibilidad de reglamentación no puede entenderse de otro modo. Nadie aceptaría que reglamentar por “idioma” o “instrucción” significa prohibir llanamente votar a personas con necesidades educativas insatisfechas. En el caso del Sr. GJLFL, la condena penal debe considerarse abarcada por una comprensión similar acerca de la posibilidad de reglamentación.

Por otra parte, la disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1, tiene como propósito único —a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales— evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos.

Es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios, son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las





*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos<sup>6</sup>.

La jurisprudencia nacional más reciente, por cierto, recuerda que la Convención Americana “en modo alguno autoriza a limitar el alcance de los derechos consagrados en otros instrumentos de igual jerarquía o en la propia constitución nacional. Mucho menos exige algún tipo de restricción”<sup>7</sup>.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), por su lado, frente a leyes nacionales similares a las cuestionadas aquí, ha establecido límites muy severos a la posibilidad de limitar el derecho al voto de los condenados<sup>8</sup>. En *Firth and others v. The United Kingdom* concluyó que hubo violación al artículo 3 del Protocolo adicional al Convenio Europeo que exige “organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo”<sup>9</sup>. Para el tribunal, las prohibiciones genéricas que circundan a la condena son incompatibles con el ejercicio de los derechos fundamentales y la principal obligación de los estados es adoptar medidas positivas para celebrar elecciones democráticas, declarando la contrariedad que genera la restricción automática del derecho sobre la sola base de la imposición de medidas de seguridad o condena penal con el convenio europeo:

“[T]he fact that by law a convicted person’s imprisonment is the ground for his or her disenfranchisement is, in our view, conclusive. The lack of a rational basis for that provision is a sufficient reason for finding a violation of the Convention, without there being any need to conduct a detailed examination of the



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

question of proportionality”<sup>10</sup>.

De la misma manera, la Suprema Corte de Canadá ha establecido similar al que avanzamos aquí, destacado que el derecho de todos los ciudadanos a votar es una de las fuentes de legitimidad del ordenamiento público y que incentiva la responsabilidad social y los valores democráticos, por lo que no podrían admitirse restricciones desvinculadas de esos objetivos<sup>11</sup>.

Pero lo cierto es que aun cuando se valide algún entendimiento del artículo 23 que admita restricciones, la ley argentina tampoco supera un examen interamericano sobre la validez de las restricciones. La Corte IDH ha señalado que cuando se trata de reglamentar derechos políticos se deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. De este modo sostuvo que el artículo 23 (2) CADH admite que se puede reglamentar el ejercicio de los mismos, siempre que la restricción esté prevista en una ley, no sea discriminatoria, se base en criterios razonables, atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público y sea proporcional a ese objetivo.<sup>12</sup>

Siguiendo la interpretación dada por la Corte IDH al alcance del artículo 23 (2) CADH, señalaremos por qué la restricción contenida en las normas legales citadas del ordenamiento jurídico argentino no cumplen con los estándares así fijados.

En primer lugar, se debe evaluar la legalidad de la medida restrictiva. Si bien, en principio, se cumple con este requisito al encontrarse establecido en el artículo 3 (e) del CEN y el 12 y 19 (2) del CP, esta normativa podría interpretarse contraria



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

al principio del artículo 37 de la CN, de jerarquía superior, además de importar una restricción indebida contraria a los derechos políticos consagrados en la CADH.

La Constitución Nacional de Argentina asegura el sufragio “universal, igual, secreto y obligatorio” (art. 37 CN), garantizando el pleno ejercicio de los derechos políticos, “con arreglo a las leyes que se dicten en consecuencia” (art. 37 CN; 1 y 22). Sería incorrecta cualquier interpretación de la ley que restrinja o desconozca los derechos y libertades individuales (art. 18 CN) o consagre una solución discriminatoria (art. 16 CN).

De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles Y Políticos (art 25 PIDCP), la Declaración Universal De Derechos Humanos (DUDH art. 21) y la Convención Americana (CADH, art. 23) garantizan el voto universal y ordenan una reglamentación razonable, sin restricciones al derecho a votar. En contra de ello, el artículo 3 (e) del CEN y los artículos 12 y 19 (2) del CP establecen, de modo automático, una sanción electoral anexa a la condena penal, consagrando así un sistema electoral reñido con los derechos humanos.

Las previsiones del artículo 12 CP asociadas a la pena son seriamente criticadas en doctrina argentina. Ricardo Nuñez, afirma que “nuestra inhabilitación absoluta tiene en algunos de sus efectos [...] un carácter esencialmente vindicativo y deshonoroso [...] porque hace presumir en quien la sufre indignidad, incapacidad moral para el desempeño de cargos y funciones”<sup>13</sup> Coincide Marco Terragni que especifica, en torno al voto que no hay componentes tuitivos en la prohibición electoral, pues es “evidente que el condenado no podrá desempeñar su empleo y o cargo público, pero no existiría imposibilidad material para ejercer



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

sus derechos electorales”<sup>14</sup> Varios tribunales nacionales, con argumentos similares han declarado la inconstitucionalidad del 12 CP.<sup>15</sup>

En segundo lugar, toda restricción debe perseguir una finalidad legítima. La prohibición electoral que atacamos no permite identificar ninguna finalidad social razonable que habilite la negación del derecho a votar a los sujetos condenados.

La pena debe tener una “función resocializadora” (arts. 10 (3) PIDCP, 5.6 CADH) que *“difícilmente pueda alcanzarse amputando los lazos que unen a los sujetos privados de su libertad con el resto de la sociedad”*<sup>16</sup>. Es una pena adicional tendiente a mortificar a los condenados, prohibiéndoles la participación en la vida pública y hundiéndolos, en la muerte cívica. Aun considerando la pena como medida de seguridad, no se advierte la utilidad de la proscripción electoral.

La medida restrictiva, finalmente, tampoco responde a criterios de necesidad y proporcionalidad. La Corte IDH ha establecido tres pautas para establecer ese tenor de una medida restrictiva: a) satisfacer una necesidad social imperiosa, esto es, si está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) si es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) si se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo<sup>17</sup>.

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



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

todo tipo de participación democrática.<sup>18</sup>

Atendiendo a la segunda pauta convenida por la Corte IDH, el Tribunal sostuvo que a tenor del artículo 29 de la CADH, se prohíbe realizar una interpretación restrictiva del régimen de protección de los derechos humanos que conlleve a suprimir o limitar los derechos y libertades de las personas.<sup>19</sup>

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

En síntesis, la restricción que impide a las personas condenadas el derecho a ejercer su capacidad electoral, es irrazonable, ilegítima y contraria a los principios consagrados en la CADH.

Por lo demás, el artículo 23 CADH no sirve de fundamento para restringir el ejercicio de un derecho reconocido más ampliamente en la CN. Lo que la CADH hace es limitar las restricciones posibles en aquellos casos donde estas se encuentran previstas por una legislación nacional. El 23.2 CADH, lejos de estimular o justificar las restricciones intenta, por lo contrario, restringir el recorte de derechos que pueda existir a nivel interno, limitando el número y la variedad de las razones que los Estados pueden invocar.

El 23.2 busca restringir las limitaciones electorales al mínimo posible y no puede invocarse, como lo hizo la resolución de la primera instancia judicial argentina, luego formalmente convalidada, como aval de una restricción que el derecho



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

interno no contiene. Además, las restricciones del 23.2, tal como señala la jurisprudencia del TEDH, solo podrían proceder sobre la base de una decisión judicial individualizada caso a caso, tal como indica el TEDH, y nunca como accesoria automática a la pena.

Por último es importante recordar que en el preámbulo de la CADH se afirma que es un propósito del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos consolidar las instituciones democráticas en virtud del vínculo indisoluble que existe entre el derecho al sufragio y la democracia representativa.

**Afectación al principio *pro homine* (art. 29 CADH)**

El Estado debería haber aplicado en favor del amparado la solución amplia del artículo 37 de la Constitución Nacional que garantiza el voto igual y universal en lugar de otras leyes más restrictivas de rango inferior. El principio *pro homine* exigía esta solución y de allí que la exclusión del padrón de los condenados implique una violación a la CADH.

El principio *pro homine* “es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria”<sup>20</sup>. La Comisión define al principio *pro homine* advirtiendo que “en materia de reconocimiento de derechos, se debe estar a la norma más amplia y a la interpretación más extensiva e,



## *Procuración Penitenciaria de la Nación*

inversamente, a la norma y a la interpretación más restringida en materia de limitación de derechos”<sup>21</sup>.

Este principio interpretativo implica que se deberá de preferir, privilegiar o favorecer la aplicación de aquella norma que otorgue una mayor protección a los derechos de la persona, independientemente si dicha norma se encuentra en un tratado internacional o en una disposición de derecho interno.

El principio *pro homine* o pro persona tiene dos manifestaciones o reglas principales: la preferencia interpretativa y la preferencia de normas. La preferencia interpretativa tiene a su vez dos manifestaciones: a) la interpretativa extensiva y, b) la interpretativa restringida. Si uno de los elementos para interpretar los tratados lo constituye el fin y el objeto y que en el caso de los tratados que nos ocupan apunta a la protección de los derechos humanos, la interpretación de dichos convenios siempre debe de hacerse a favor del individuo. Así, los derechos deben de interpretarse de una manera amplia, mientras que las restricciones a los mismos deben de interpretarse de manera restrictiva. El equilibrio de la interpretación se obtiene orientándola en el sentido más favorable al destinatario. Por su parte, la preferencia de normas se manifiesta de dos maneras: la preferencia de la norma más protectora y la de la conservación de la norma más favorable.

El principio es claro cuando se refiere al sentido de preferir la norma más protectora, sin importar la ubicación jerárquica, que mejor proteja o menos restrinja el ejercicio de los derechos humanos. De esta manera, si una norma propia del orden jurídico interno posee un estándar mayor de protección de la persona que la normativa internacional, se deberá estar por la norma más



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

protectora.

En el presente caso, tanto el artículo 37 de la CN como el Art. 23 (b) de la CADH prevén el derecho al sufragio universal sin imponer limitación alguna. Tal como se mencionó con anterioridad, sin embargo, normas de carácter nacional restringen el derecho a votar a los sujetos condenados, el artículo 3 (e) CEN, los arts. 12 y 19 (2) CP.

Siguiendo los lineamientos anteriormente expuestos, el principio *pro homine*, no implica una discusión sobre jerarquía normativa, ni una cuestión de abrogación o derogación de normas. Se trata en cambio, de un asunto de prevalencia. La tradicional regla de jerarquía normativa cede ante el carácter más favorable de otra norma aún de jerarquía inferior. Esto no constituye un problema de legalidad ya que la norma superior, es decir el tratado, permite la aplicación de la norma inferior en tanto es más protectora. Tal como la CIDH ha sostenido que “(...) *si la legislación interna concede un mayor goce de los derechos que la Convención, se debe aplicar aquella en virtud del principio pro homine (Artículo 29 (b) de la Convención).*”<sup>22</sup>

Por lo tanto, sobran argumentos para sostener la obligación de carácter internacional que constituye para la República Argentina, aplicar en éste caso la norma que garantiza de manera más amplia el ejercicio del derecho al sufragio universal reconocido por el artículo 37 de la CN.

**Afectación del principio de igualdad (Art. 24 CADH)**





*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

“Una persona, un voto” expresa un principio fundamental en democracia, sobre la idea elemental de que todas las personas son iguales ante la ley. Sin embargo, el Sr. GJLFL, está condenado a una pena privativa de libertad y por ello, en virtud de una ley nacional, tiene prohibido el derecho a sufragar.

La Corte IDH en el caso *Atala Riffo y Viñas vs. Chile*, afirmó que:

“la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación”. En la misma sentencia sostuvo que “(...) los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto.”<sup>23</sup>

A su vez, la Corte IDH determinó el incumplimiento de la “obligación” asumida por el Estado en el artículo 1.1 de la Convención que establece:

“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza,



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

De manera complementaria el incumplimiento de la disposición del artículo 2 de la Convención en cuanto dispone:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”<sup>24</sup>

Siguiendo estos lineamientos, no existe razón alguna para excluir del padrón electoral a los sujetos condenados. Podemos afirmar que dicha restricción discrimina a un colectivo vulnerado y constituye un trato discriminatorio. No existe base objetiva que justifique el recorte de derechos que sufren con respecto al resto de los ciudadanos. En todo caso, cada Estado Parte deberá adoptar las acciones necesarias para asegurar el igual ejercicio y pleno goce de los derechos reconocidos por la CADH.

Respecto al mismo tema, la Corte IDH sostuvo que “(...) el deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.”<sup>25</sup>

En el caso, “CASE OF SÖYLER vs. TURKEY” el TEDH ha establecido por su parte que: “(...) la exclusión de un grupo o categoría de la población en general no debe ser, tal como ha sucedido en el presente caso, indiscriminada y, menos, aplicada automáticamente (...)”.

Lo resuelto por la justicia argentina no considera a la persona condenada como sujeto de derecho en una comunidad plural y democrática, violentando los derechos mencionados y la obligación del Estado de asumir medidas positivas que tiendan al respeto de la dignidad e inclusión de las personas detenidas. Resultan contundentes las palabras utilizadas por la Corte Suprema de Justicia de Sudáfrica al resolver una cuestión idéntica a la aquí planteada: el voto de “[c]ada ciudadano es un símbolo de dignidad y personalidad.[ya que] [l]iteralmente, todo el mundo cuenta”<sup>26</sup>. En un mismo sentido, la Corte Suprema de Israel<sup>27</sup> ha entendido, que la suspensión del derecho al voto para los condenados no perjudica solo al condenado, sino a la esencia de la democracia.

Por lo tanto, y en consonancia con lo expuesto tanto por la Corte IDH como por el TEDH, pretendemos se brinde al afectado un trato igualitario y no discriminatorio que le permita ejercer de forma amplia sus derechos políticos, en este caso concreto el derecho a sufragar. Si el impedimento es de carácter legislativo o fáctico, el Estado argentino deberá tomar las medidas que considere pertinentes para asegurar a GJLFL el goce efectivo del derecho electoral, reconocido en la CN y en la CADH.



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

**Afectación del principio protección judicial (Artículos 8 y 25 CADH)**

Como bien se mencionará con mayor nivel de detalle en el punto VI, al Sr. GJLFL le fue negado también el derecho a una tutela judicial efectiva. No obtuvo en ninguna de las instancias judiciales una adecuada respuesta, dejándolo de esta manera sin una decisión que satisfaga su petición.

En la primera instancia judicial, la jueza no hizo lugar a la petición por considerar “razonable” la restricción que impide a los sujetos condenados ejercer el derecho a sufragar. No solo omitió tratar la totalidad de los argumentos vertidos en nuestro reclamo, sino que en su fallo se pronuncia de manera contraria al derecho internacional. De la misma manera, la Cámara rechazó el recurso interpuesto y sostuvo la necesidad de aportar mayores argumentos probatorios que dieran cuenta del derecho vulnerado. La CSJN también rechazó la solicitud, invocando el artículo 280 del CPCCN, que le permite no tratar el asunto con la mera invocación de dicha norma.

La respuesta de los órganos judiciales no concuerda con el derecho de acceso a la justicia propuesto por la propia Convención. En este aspecto, la Comisión en “Palacios c República Argentina” sostuvo que “[...] las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, imponen realizar una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, cuya interpretación debe realizarse en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción”<sup>28</sup>.



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

En definitiva, la respuesta obtenida por los órganos judiciales argentinos no asegura el acceso a la justicia como lo entiende la Corte IDH. El Tribunal ha destacado que el artículo 8 de la CADH consagra el derecho de acceso a la justicia, entendido por la propia Corte IDH como “una norma imperativa de Derecho Internacional”. El mismo no se agota con la realización de los procesos internos, sino que exige que el Estado garantice, en un tiempo razonable, la satisfacción de los derechos que tienen las partes en el mismo”.<sup>29</sup>

En el presente caso, tampoco se respetó el derecho a la protección judicial consagrada en el artículo 25 de la CADH. La Corte IDH ha sostenido que no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad. Es decir, que el recurso sea idóneo para combatir la violación y que sea efectiva su aplicación por la autoridad competente.<sup>30</sup> No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios<sup>31</sup>.

En síntesis, en ninguna de las instancias judiciales, el Sr. GJLFL obtuvo un pronunciamiento satisfactorio respecto a lo peticionado, viéndose cercenados sus derechos y garantías judiciales previstas en los artículos 8 y 25 de la CADH.

La restricción de los derechos electorales de las personas condenadas, resulta hoy anacrónica si se tienen en cuenta los estándares globales de operatividad de los derechos humanos. Es por ello, que resulta necesario poner fin a la situación narrada a través de una justicia vigorosa si se desea la construcción de una sociedad global democrática, inclusiva y garante de la plena efectividad de los



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

derechos humanos.

**VI. RECURSOS JUDICIALES DESTINADOS A REPARAR LAS CONSECUENCIAS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS**

*Reseña de la actividad judicial que se llevó a cabo en relación a la petición:*

El Sr. GJLFL planteó en tiempo y forma, en todas las instancias disponibles de la jurisdicción argentina los hechos denunciados. En ninguna de ellas recibió una respuesta satisfactoria respecto de lo peticionado, vulnerando de esta manera su derecho a la protección judicial, reconocidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

En la presentación original, el afectado solicitó la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 12, 19 (2) del CP y 3 (e) del CEN que limitan el ejercicio del derecho electoral a los sujetos condenados. Pidió se le autorice a votar en las próximas elecciones y se dispongan todas las medidas necesarias a tal efecto. Argumentó que la exclusión genérica del padrón que prevé la ley argentina vigente, no se condice con lo vertido en la CN, donde se contempla la igualdad y universalidad del sufragio en su art. 37. Fundamentó su petición en los arts. 1, 2, 8, 23, 25, 29 y 30 CADH, entre otros.

El fallo de primera instancia determinó que la inhabilitación electoral a los sujetos condenados no contradice los preceptos contenidos en la CADH ni en la CN. Por lo que resulta razonable la restricción impuesta por la CADH en su art. 23 (2), como la que prevé la legislación argentina en sus arts. 12, 19(2) CP y art. 3 (e)



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

CEN)<sup>32</sup>.

Contra este pronunciamiento, interpuso recurso de apelación ante la Cámara Nacional Electoral. Para impugnar la resolución sostuvimos que la jueza de primera instancia había aplicado inadecuadamente el derecho vigente. No contempló el mejor derecho que establece el texto constitucional en dónde declara la universalidad del voto. En segundo lugar, se cuestionó que en la resolución de primera instancia se confunde la posibilidad de “reglamentar” derechos con los parámetros que la CADH fija para su “regulación”. Y se omitió también considerar otras normas convencionales citadas y tratar la totalidad de los argumentos de la presentación inicial. La jueza tampoco ofreció argumentos acerca de la supuesta “razonabilidad” de la exclusión del padrón electoral de las personas condenadas. Dimos sustento al planteo en los arts. 1, 2, 5.6, 8, 23, 25,, 29 y 32 CADH; 5 y 25 PIDCP; 8, 21, 29 y 30 DUDH; 60 y 61 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; 1, 16, 18, 19, 22, 28, 37, 43, 75.22 de la Constitución Nacional; 10, 147 CEN; 1, 2, 3 y ccdtes, ley 24.660; 1 ley 16.986; 3.2 ley 23.098; 491 CPPN<sup>33</sup>.

Finalmente, alegamos ante la Cámara que la jurisprudencia más reciente se inclinaba a favor del derecho al voto de los condenados. Así lo hizo la Cámara Federal de La Plata, advirtió que el art. 37 CN “prácticamente identifica a los derechos políticos con pertenencia al conjunto social, y si bien somete a reglamentación ese ejercicio [...] nunca la reglamentación puede alterar o degenerar los derechos que reglamenta...”.<sup>34</sup> Siguiendo la misma línea argumental, el Juzgado de Garantías Nro. 8 de Lomas de Zamora, indicó que el derecho a ser ciudadano, garantizado por el pleno ejercicio de los derechos políticos “[...] no puede menoscabarse, disminuirse o reducirse, de manera



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

automática o instantánea”<sup>35</sup>.

En segunda instancia, el recurso de apelación interpuesto fue rechazado por la Cámara Nacional Electoral. Consideró inadmisibile nuestro reclamo y sostuvo que no aportamos razones suficientes para arribar a una solución distinta a la del fallo de primera instancia. La Cámara concluyó que para resolver el asunto se requiere mayor amplitud del debate y prueba, negándonos con esta decisión el tratamiento del fondo de nuestro reclamo.<sup>36</sup>

A fin de agotar las vías judiciales internas y con el objeto de que se fijase un criterio interpretativo por la Corte Suprema de la Justicia de la Nación (CSJN) que permita efectivizar el derecho del afectado a sufragar en las próximas elecciones, interpusimos Recurso Extraordinario Federal (REX) ante la CSJN. El recurso fue motivado alegando la errada aplicación del derecho federal que regula el acceso a la tutela judicial efectiva, ya que lo resuelto por la Cámara impide a GJLFL contar con una decisión judicial útil frente al agravio actual e inminente que suponen las próximas elecciones<sup>37</sup>.

La CSJN rechazó el REX en virtud del art. 280 del CPCCN, norma que habilita el mero rechazo del planteo por considerarlo intrascendente, insustancial o carente de razones suficientes que impliquen un agravio federal.<sup>38</sup>

A modo de síntesis, todas las instancias se expidieron admitiendo explícita o implícitamente la “razonabilidad” de la restricción del derecho al sufragio, pero en ninguna oportunidad se fundamentó el motivo por el que resulta razonable dicho impedimento. Tampoco resolvieron respecto de los derechos humanos vulnerados mediante la restricción estipulada en el CEN. Los fallos no hicieron





*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

nunca, de ninguna manera, un análisis profundo y comprometido sobre la razonabilidad de la decisión de mantener excluidos del padrón electoral a los sujetos condenados.

***Doctrina de la Cuarta Instancia. Procedencia del reclamo.***

De acuerdo con las consideraciones vertidas en los párrafos que preceden, nuestro reclamo encuentra asidero ante esta Corte, no a modo de recurso ante la disconformidad con las resoluciones adoptadas por los órganos judiciales argentinos, sino –muy por el contrario- porque dichos fallos resultan en sí mismos violatorios de los derechos reconocidos por la CADH. Esta parte no ignora que la Comisión no puede revisar sentencias dictadas por los tribunales nacionales que actúen en la esfera de su competencia como tampoco verificar errores de hecho o de derecho de las diferentes jurisdicciones de esta Nación. Sin embargo, tal premisa encuentra su excepción cuando aquellos pronunciamientos son dictados en violación a las normas establecidas en la CADH.

En este sentido ya se ha pronunciado la CIDH en “Marzióni vs. Argentina”, donde ha establecido que: “La Comisión está plenamente facultada para fallar con respecto a supuestas irregularidades de los procedimientos judiciales internos que den lugar a manifiestas violaciones del debido proceso o de cualquiera de los derechos protegidos por la Convención.”<sup>39</sup> Más que una facultad, es función de la CIDH garantizar la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados partes.

Como surge del caso, lo que aquí estamos cuestionando no es una *mera*



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

*discrepancia* con lo resuelto en los tribunales nacionales intervinientes. Concretamente, el agravio es que aquellas resoluciones son contrarias a las prescripciones de la CADH lo cual constituye la procedencia –o por lo menos, un requisito de procedencia –del reclamo sobre la base de que “*el papel de la Comisión consiste en investigar si un acto de un Gobierno ha violado un derecho del peticionario protegido por la Convención*”<sup>40</sup>.

Por otro lado, el artículo 46(1) (a) de la CADH dispone que la admisibilidad de una petición presentada ante la CIDH está sujeta al requisito de "que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos". Conforme lo expuesto y respecto a la presente, hay que mencionar que el caso ha sido recurrido ante el supremo tribunal de esta Nación, lo cual da por satisfecho tal requerimiento.

**VII. INDIQUE SI HAY ALGÚN PELIGRO PARA LA VIDA, LA INTEGRIDAD O LA SALUD DE LA VÍCTIMA. EXPLIQUE SI HA PEDIDO AYUDA A LAS AUTORIDADES, Y CUÁL FUE LA RESPUESTA.**

No.

**VIII. INDIQUE SI EL RECLAMO CONTENIDO EN SU PETICIÓN HA SIDO PRESENTADO ANTE EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS U OTRO ÓRGANO INTERNACIONAL**

No.



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

**VIII. PETITORIO**

Por todo lo expuesto solicitamos a la Comisión:

- a) Se tenga por presentada en tiempo y forma oportunos la presente petición.
- b) Se resuelva que la República Argentina ha violado los derechos alegados en la presente solicitud;
- c) Se recomiende a la República Argentina que tome las medidas pertinentes para que GJLFL pueda gozar de su derecho a votar;
- d) Oportunamente se haga lugar a lo solicitado y se le permita al afectado, votar en todos los futuros actos electorales.

---

1 Recurso de hecho deducido por la actora en el expte 34.722/13 c/Estado Nacional – Código Nacional Electoral s/ acción de amparo” <http://www.ppn.gov.ar/?q=node/1884>.

2 Cfr. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 34; y *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 191.

3 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 06/08/2008.

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

5 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párrafo 153.

6 Corte IDH, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párrafo 155.

7 Tribunal supremo de justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Expte N°8730/2012 “asociación por los derechos civiles c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad”.

8 A tal efecto ver sentencias del TEDH: “Mathieu-Mohin y Clearfyt c. Bélgica 02/03/1987; “Labita c. Italia 06/04/2000; “Vito Sante Santoro c. Italia” 01/07/2004.

<sup>9</sup> TEDH, Caso Firth and the others v. The United Kingdom”, dictado el 12 de agosto de 2014.

10 TEDH: “Hirst c. Reino Unido” 06/10/2005.

11 SCC, “Sauvé v. Canadá”

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

13 Nuñez Ricardo C.; Tratado de Derecho Penal; t. II; Lerner, Córdoba, 1988, p. 432. También,



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

---

Zaffaroni, E.R.; Alagia, A.; Slokar, A.: Derecho Penal, parte general, 2º edición, Ediar, Buenos Aires, 2003, pp.985-987 y Soler, S.; "Derecho Penal Argentino", T. II, pp. 461-462

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

15 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 "Sorense, Carlos Alberto s/homicidio". Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Mar del Plata, in re "Sánchez, Graciela Noemí" y Superior Tribunal de Justicia de Corrientes, in re "Miguel Sotelo".

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

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

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

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

20 PINTO Mónica, "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", pag. 1.

21 CIDH, Informe 35/07 –caso 12.553- "Jorge, José y Dante Peirano Basso". República Oriental del Uruguay del 1 de mayo de 2007.

22 Idem nota 12.

23 Corte IDH, Caso "Atala Riffo y Niñas vs. Chile", 24 de febrero del 2012.

24 Corte IDH, Caso "Garrido y Baigorria". Reparaciones. Sentencia de 27 de agosto de 1998.

25 Corte IDH, Caso "Petruzzi et al v. Perú", 30 de mayo de 1999

26 August and Another v. Electoral Commission and Others (CCT8/99) [1999].

27 HillaAlrai v. Minister of Interior et al., 50-2-P.D. 18 1996

28 CIDH, informe n° 105/99, párr. 61, L.L 2000-F, 595

29 Corte IDH, Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006, párrafo 131, y Corte IDH. Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de Septiembre de 2003, párrafo 114.

30 Corte IDH, Caso Uson Ramirez vs. Venezuela, Sentencia de 20 de noviembre de 2009.

31 Corte IDH, Caso Uson Ramirez vs. Venezuela, Sentencia de 20 de noviembre de 2009, párrafo 129.

32 Resolución 375/13, Expte. 34,722/2013 "FL, GJ s/acción de amparo c/ Estado Nacional – Código Electoral Nacional art. 3 (e) "

33 Recurso de apelación interpuesto ante la Cámara Nacional Electoral el 10/07/2013 (<http://www.ppn.gov.ar/?q=node/1884>)

34 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.

35 JG8, Lomas de Zamora, caso "Miño", rta. 20/10/2011.

36 expte. 5482/2013 "FL c/ Estado Nacional – Código Electoral art. 2 inc. "E" - CAPITAL FEDERAL"

37Recurso Extraordinario Federal interpuesto el 22/08/2013, (<http://www.ppn.gov.ar/?q=node/1884>).

38Recurso de hecho deducido por la actora en la causa FL, GJ c/Estado Nacional – Código



*Procuración Penitenciaria  
de la Nación*

---

Nacional Electoral s/ acción de amparo” (<http://www.ppn.gov.ar/?q=node/1884>).  
39 CIDH, Caso Marzioni v. Argentina 11.673, INFORME N°39/69, Sentencia de 15 de octubre de 1996.  
40 CIDH, Caso 9260 (Jamaica), Informe Anual, 1987-1988,pág. 166.” Y CIDH, Caso Marzioni v. Argentina 11.673, INFORME N°39/69, 15 de octubre de 1996.