

Suprema Corte:

-I-

La Cámara Nacional Electoral revocó la sentencia de la instancia anterior que rechazó la demanda entablada por el actor con el fin de que se lo rehabilitara para poder ejercer su derecho al voto a pesar de estar cumpliendo pena de prisión. Para ello, declaró la 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 en cuanto prevén la privación del derecho electoral de los condenados en sede penal (fs. 57).

Consideró que la cuestión planteada era sustancialmente análoga a la tratada en la sentencia dictada por el mismo tribunal en la causa CNE 3451/2014/CA1, "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.)" el 24 de mayo de 2016, por lo que remitió a los argumentos allí expuestos.

En aquella oportunidad, la cámara destacó el lugar esencial que tienen los derechos de participación política en la democracia representativa. Señaló que el artículo 37 de la Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos y subrayó que el derecho al voto se encuentra consagrado en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Explicó que el apartado segundo de este último artículo establece las razones por las cuales puede restringirse el derecho al voto, entre las que se encuentra el haber sido condenado penalmente. En ese marco, aclaró que la cuestión a resolver consistía en determinar si la facultad de reglamentar el ejercicio del derecho a votar en los casos en los que el individuo ha sido condenado penalmente autoriza a denegar este derecho de forma absoluta y con carácter automático tal como lo hacen las normas impugnadas.

Al respecto, el tribunal consideró que el derecho al voto debe tener la menor cantidad posible de restricciones y estas deben ser razonables, proporcionales y satisfacer un fin público. Afirmó que no es posible identificar el fin público que justificaría la restricción establecida en las normas cuestionadas. Precisó que en el caso no se trataba del supuesto de la pérdida de derechos políticos como consecuencia de la aplicación judicial de una pena de inhabilitación que obedeciera a las circunstancias de un caso específico, sino la denegación del derecho al sufragio como pena automática y con alcance general para la totalidad de las personas condenadas. Por lo tanto, declaró la inconstitucionalidad de la limitación.

Por último, analizó el modo en que correspondía hacer efectivo el ejercicio del derecho al sufragio. Ponderó que en la causa "Mignone", registrada en Fallos: 325:524, donde se declaró la inconstitucionalidad de la denegación del derecho al sufragio de las personas detenidas sin condena, la Corte decidió que era necesario que el Poder Legislativo sancionara la reglamentación correspondiente a efectos de que aquellas personas pudiesen ejercer su derecho a votar. De modo análogo, la cámara resolvió que la inclusión en el registro de electores de las personas con condena penal exige que el Poder Legislativo sancione un nuevo marco reglamentario de los derechos políticos. En esas condiciones, entendió indispensable requerir al Congreso de la Nación que extreme los recaudos necesarios a fin de revisar, a la mayor brevedad posible, la regulación vigente relativa al derecho al sufragio de los condenados.

-II-

Contra ese pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario (fs. 79/91), que fue contestado (fs. 95/98), concedido exclusivamente en relación con la cuestión federal planteada alegada y denegado expresamente respecto de los agravios relativos a la arbitrariedad de la sentencia (fs. 99/100). La interesada no ha deducido el correspondiente recurso de queja, por lo que la jurisdicción de la Corte

Suprema se encuentra limitada a la materia federal debatida (Fallos: 315:1687, “Fluvialco Navegación”).

La recurrente alega que la sentencia impugnada lesiona su derecho a la protección judicial efectiva en tanto difiere el ejercicio de su derecho a votar hasta un momento indeterminado en el que el Congreso de la Nación revise la reglamentación vigente.

Explica que el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho a la protección judicial efectiva y que, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando una autoridad competente determine que ha habido una violación a algún derecho, el recurso judicial debe resultar útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo. Agrega que, específicamente en relación con los derechos políticos, ese tribunal internacional resaltó que es indispensable que el Estado genere las condiciones y los mecanismos óptimos para que estos puedan ser ejercidos en forma efectiva, especialmente en las situaciones de particular vulnerabilidad.

En este contexto, sostiene que el remedio otorgado por la cámara no puede considerarse adecuado pues, si bien reconoce la inconstitucionalidad de la restricción al derecho al voto del actor, no brinda una reparación efectiva. Afirma que el remedio provisto por la cámara no resguarda el derecho del actor en el caso concreto y de modo inmediato. Añade que, de hecho, continúa sin poder ejercer su derecho y no tiene certeza respecto de cuándo podrá hacerlo.

Expresa que a fin de proveer un remedio adecuado a la violación constitucional reconocida en la sentencia impugnada es menester establecer un plazo para que el Congreso sancione la regulación necesaria a efectos de que el actor pueda ejercer su derecho a votar. En este sentido, indica que en el precedente “Mignone” la Corte estableció un plazo de seis meses para que el Poder Legislativo y el Poder

Ejecutivo adoptasen los recaudos exigidos para garantizar el sufragio de las personas detenidas sin condena.

Por último, asevera que la sentencia apelada es arbitraria en tanto se remite a un precedente que, en el entender del recurrente, no es análogo al presente caso. Explica que en la causa “Procuración Penitenciaria de la Nación y otro c/ Estado Nacional – Ministerio del Interior y Transporte s/ amparo – acción de amparo colectivo (inconstitucionalidad arts. 12 y 19 inc. 2° C.P. y 3° inc. ‘e’, ‘f’ y ‘g’ C.E.N.)” se entabló un amparo colectivo y que en este caso se exige que se haga efectivo el derecho a votar de una sola persona.

–III–

El recurso extraordinario fue bien concedido en tanto el apelante alega una lesión a la tutela judicial efectiva de su derecho a votar (arts. 18 y 37, Constitución Nacional; 23 y 25, Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 25, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y la decisión impugnada resulta adversa al derecho en el que el recurrente funda su pretensión (art. 14, inc. 3, ley 48; dictamen de esta Procuración General en la causa CIV 83563/1997/CS1, “F., H. O. s/ artículo 152 ter. Código Civil”, emitido el 6 de abril de 2016).

–IV–

En la presente controversia se encuentra debatido si el remedio ordenado por la cámara tutela de modo efectivo el derecho al voto del recurrente.

Esta Procuración ha destacado recientemente el lugar privilegiado que tiene el derecho al voto, consagrado en los artículos 37 de la Constitución Nacional, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros instrumentos internacionales (CIV 83563/1997/CS1, “F., H. O. s/ artículo 152 ter. Código Civil”, dictamen cit.).

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha subrayado que “el derecho a votar libremente por un candidato de su propia elección

es la esencia de una sociedad democrática, y toda restricción irrazonable de ese derecho golpea al corazón del gobierno representativo. En efecto, el sistema republicano exige por definición la participación del pueblo en la forma de gobierno; a su vez, el sistema representativo implica que esa participación se logra a través del sufragio" (Fallos: 338:628, "Alianza UNEN", considerando 11°).

Por su parte, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos garantiza el acceso de toda persona a un recurso judicial efectivo que la ampare contra aquellos actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos en la Convención, en la Constitución o en la ley.

Sobre esa disposición la Corte Interamericana de Derechos Humanos puntualizó que "el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo" ("Caso Castañeda Gutman vs. México", sentencia del 6 de agosto de 2008, párr. 100). Además, señaló que la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales es especialmente relevante en relación con el ejercicio de los derechos políticos ("Caso Castañeda Gutman vs. México", cit., párrs. 157 y 159).

En igual dirección, esta Procuración General y la Corte Suprema han sostenido que el artículo 18 de la Constitución Nacional consagra "la posibilidad de ocurrir ante algún órgano jurisdiccional en procura de obtener de él una sentencia útil relativa a los derechos de los litigantes (Fallos: 199:617, 305:2150, entre otros)" (Fallos: 321:2021, "Santillán", considerando 11°, citado en el dictamen de la Procuración General emitido en la causa "Mignone" el 24 de agosto de 2001).

De ese modo, las normas constitucionales exigen un remedio judicial que tutele efectivamente el derecho al sufragio del actor. En este marco, opino

que el tribunal apelado ha otorgado un remedio adecuado y útil para restituir a las personas condenadas en el goce de su derecho a votar.

Por un lado, la reparación de la lesión al derecho constitucional del actor se encuentra inescindiblemente vinculada a la reforma general del sistema que permita votar a las personas condenadas. Esta regulación corresponde al Congreso de la Nación (cf. art. 77, Constitución Nacional), que debe ponderar la complejidad de las cuestiones institucionales involucradas en el proceso electoral en resguardo de la certeza, coherencia y transparencia de las reglas del sistema político. De modo análogo a lo previsto en el artículo 3 *bis* del Código Electoral Nacional para el supuesto de las personas que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, en este caso es necesario disponer de una regulación que establezca el padrón electoral correspondiente, las mesas de votación, pautas de seguridad, confidencialidad y obligatoriedad en el contexto particular de los establecimientos penales y, en definitiva, el mecanismo mediante el cual el grupo en el que está incluido el actor pueda ejercer el sufragio.

En esas circunstancias, la reparación del derecho afectado requiere de la implementación de una normativa general que disponga los mecanismos para que las personas condenadas puedan votar, lo cual en principio no es competencia del Poder Judicial.

Por otro lado, entiendo que la decisión de la cámara se encuentra en consonancia con lo decidido por la Corte Suprema en el caso "Mignone", en el que se discutió el alcance de la protección judicial en relación con el derecho al voto de las personas detenidas sin condena. Allí, esta Procuración General y la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvieron que la declaración judicial de la inconstitucionalidad de la norma que inhabilitaba a estas personas a votar exigía que el Poder Judicial proveyera remedios efectivos para garantizar el goce pleno del derecho al voto. En palabras de la Corte, "[e]l reconocimiento del a quo de la razón del reclamo de la parte actora y la consiguiente declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada

resultan incompatibles con el rechazo parcial de la pretensión que, en definitiva, contiene la sentencia al sostener que 'no se sigue de esto que podrán efectivamente emitir el voto en tanto los poderes competentes –el Legislativo y el Ejecutivo no dicten la necesaria reglamentación que posibilite el sufragio de tal categoría de personas'. Reconocer un derecho pero negarle un remedio apropiado equivale a desconocerlo" (considerando 9º). A la luz de esas consideraciones, la Corte Suprema resolvió que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo debían adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos no condenados dentro del plazo de seis meses.

De modo análogo, en el presente caso la Cámara Nacional Electoral resolvió que el Poder Legislativo debía establecer las condiciones para hacer efectivo el derecho al voto de los condenados privados de su libertad. Esa decisión procura el ejercicio autónomo de las competencias constitucionales de cada órgano del Estado, tal como he señalado. A su vez, ofrece un remedio efectivo ante la constatación de la violación a un derecho político esencial en tanto ordena la regulación de un sistema electoral compatible con los estándares constitucionales reseñados.

Además, resulta necesario enfatizar que la cámara no consideró que esa tarea podía ser realizada por las autoridades competentes en un plazo discrecional o indefinido, sino que ordenó hacerlo "a la mayor brevedad posible". En efecto, la expresión escogida por la Cámara Nacional Electoral indica urgencia y es utilizada en ese sentido por los tribunales judiciales, incluso por la Corte Suprema de la Nación (cf. Fallos: 338:353, "U., C. M. L."; S.C. G. 746, L. XLVII, "Godoy, Matías Rafael s/ homicidio simple –causa n° 4364", sentencia del 25 de febrero de 2014; Fallos: 330:4396, "Scheller"; entre otros).

El establecimiento de esta pauta temporal contribuye a asegurar que el remedio dispuesto sea eficaz y no constituya una decisión meramente declarativa. En este sentido, considero pertinente señalar que consta la presentación de

algunos proyectos que apuntan a modificar las normas invalidadas (ver expedientes 159-OV-2016, 5735-D-2016 y 1310-D-2017). Para el supuesto de constatarse la renuencia o inacción del Poder Legislativo, el plazo estimativo dispuesto en la sentencia facilita la tarea judicial de supervisar su cumplimiento en el marco del proceso de ejecución, de modo de evitar que la situación actual de afectación del orden constitucional se prolongue irrazonablemente en el tiempo.

En suma, la violación al derecho al voto declarada en las presentes actuaciones encuentra adecuado remedio en la sentencia apelada en tanto dispone que las autoridades constitucionalmente habilitadas para regular el sistema electoral modifiquen las normas declaradas inconstitucionales. A su vez, el carácter prescriptivo de este remedio y la orden de dar cumplimiento a la sentencia con urgencia aseguran la eficacia del remedio dispuesto.

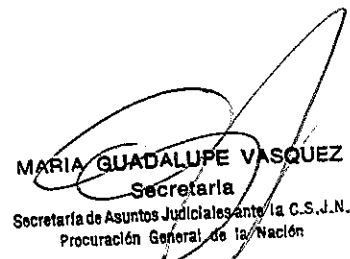
-V-

Por lo tanto, opino que corresponde rechazar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 28 de septiembre de 2017.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH

  
MARIA GUADALUPE VASQUEZ  
Secretaría  
Secretaría de Asuntos Judiciales ante la C.S.J.N.  
Procuración General de la Nación