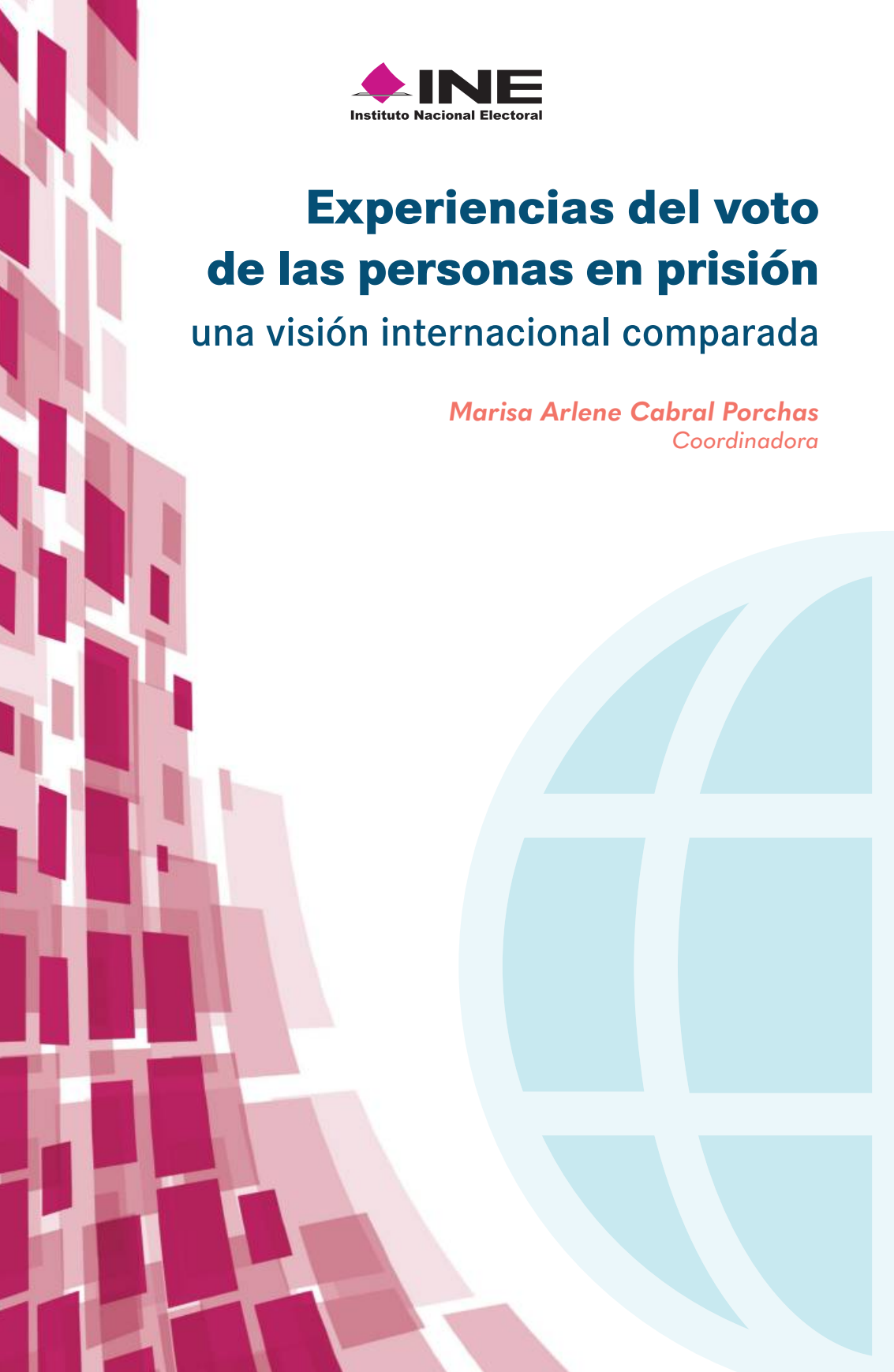


Experiencias del voto de las personas en prisión

una visión internacional comparada

Marisa Arlene Cabral Porchas
Coordinadora



Experiencias del voto de las personas en prisión

una visión internacional comparada

Experiencias del voto de las personas en prisión

una visión internacional comparada

Marisa Arlene Cabral Porchas
Coordinadora

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Presidenta

Lcda. Guadalupe Taddei Zavala

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtro. Arturo Castillo Loza

Norma Irene De La Cruz Magaña

Dr. Uuc-kib Espadas Ancona

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Carla Astrid Humphrey Jordan

Mtra. Rita Bell López Vences

Mtro. Jorge Montaña Ventura

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Encargada de despacho de la Secretaría Ejecutiva

Mtra. Claudia Edith Suárez Ojeda

Encargado de despacho del Órgano Interno de Control

Lic. Luis Oswaldo Peralta Rivera

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Lcda. María Elena Cornejo Esparza

Coordinadora de Asuntos Internacionales

Lcda. Marisa Arlene Cabral Porchas

Experiencias del voto de las personas en prisión una visión internacional comparada

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur,
col. Arenal Tepepan, 14610, Ciudad de México

ISBN volumen impreso: 978-607-2604-20-9

ISBN volumen electrónico: 978-607-2604-18-6

El contenido es responsabilidad de las personas autoras
y no representa necesariamente el punto de vista del INE.
Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

- 7 Presentación
- 11 Prólogo
Marisa Arlene Cabral Porchas
- 15 El derecho al voto de las personas
privadas de la libertad en la Argentina
Alberto R. Dalla Via
- 35 Voto de las personas encarceladas
en las elecciones federales de Canadá
Elections Canada
- 51 Implementación del voto de las personas
privadas de libertad en Costa Rica
Hugo Picado León
Ileana Aguilar Olivares
- 65 El voto de las personas en prisión
preventiva en México
Nohemí Vázquez Cervantes
- 89 El voto penitenciario en la República
de Panamá
Gilberto Estrada de Icaza
- 103 Cuadro comparado de los casos
de estudio
- 107 Sobre las y los autores

Presentación

Inicialmente, el acceso al sufragio se reservaba sólo para ciertos sectores de la población. Con el tiempo se fue reconociendo el derecho al voto de los grupos excluidos: mujeres, personas de la comunidad LGTBTTIQ+, de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. En la obra *Experiencias del voto de las personas en prisión, una visión internacional comparada* se aborda cómo en algunos países se ha considerado eliminar la restricción del voto impuesta a quienes están privados o privadas de su libertad.

En la promoción de los derechos políticos de más sectores poblacionales, los sistemas de protección a los derechos humanos, regionales y universales han incidido directa y positivamente; éstos se han desarrollado de manera progresiva, y son considerados como una conquista del individuo para equilibrar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Las y los autores de la presente obra hacen referencia a diversos instrumentos legales que han encauzado la promoción de los derechos políticos de las personas privadas de la libertad, entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que entró en vigor en 1978 y que forma parte de los tratados del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos; la Carta Democrática Interamericana, que fue aprobada en 2001 y promovida por la Organización de los Estados Americanos con el objetivo de fomentar la cultura democrática en los países de la región; y, por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vigente desde 1976, otro documento que defiende esos derechos de la población en general.

Estos instrumentos han dado pie a varios argumentos a favor de asegurarle el derecho al voto a la población privada de la libertad. A partir del reconocimiento de los derechos políticos como derechos humanos, en años recientes diversos países se han dado a la tarea de revisar su legislación respecto del ejercicio del sufragio, con el fin de eliminar las restricciones impuestas a ciertos sectores de la población, entre ellos, el referido.

El derecho al voto es un pilar fundamental para cualquier sociedad democrática, en tanto que es la vía por la cual las personas pueden expresar su voluntad y participar en el proceso de toma de decisiones políticas de su país, mientras que los comicios promueven la igualdad de la ciudadanía al permitirle intervenir en la selección de sus autoridades; al contrario, las leyes que impiden el derecho al voto a quienes están privados de la libertad tienden a acentuar la desigualdad.

Los promotores del derecho al voto de las personas en prisión destacan que el tema va más allá de los factores legales: lo plantean como parte del debate ético sobre los derechos fundamentales de ese sector y su reinserción a la sociedad.

Las reformas impulsadas tienen el objetivo de garantizar a las y los electores privados de la libertad el mismo derecho al sufragio que a cualquier otra persona ciudadana, y promueven los protocolos de votación idóneos para incrementar su participación.

En la obra *Experiencias del voto de las personas en prisión, una visión internacional comparada* se aborda la normativa constitucional y legal de Argentina, Canadá, Costa Rica, México y Panamá, países donde, actualmente, quienes se encuentran en esa situación pueden ejercer su derecho a sufragar.

Las y los autores dan cuenta de los antecedentes que han permitido a las personas en prisión participar en la vida política de su país a través del voto; señalan el marco legal que da sustento a las reformas impulsadas con tal fin y cómo se ha puesto en práctica el sufragio en los centros penitenciarios; asimismo, destacan el compromiso de las autoridades electorales en la elaboración de materiales y en la implementación de campañas que promueven el sufragio para que quienes están privados o privadas de la libertad ejerzan ese derecho de forma informada.

Otros de los temas que abordan son las formas particulares de la integración de las mesas receptoras de votación, la posibilidad de que personas observadoras formen parte de la elección, cómo se lleva a cabo el escrutinio y cómputo y la existencia de medios de impugnación, todo en vías de asegurar procesos justos y transparentes, además del debido respeto al secreto del voto. También incluyen algunos datos respecto de la participación electoral de la población privada de la libertad.

En los libros que conforman la colección Obras Institucionales se tratan las cuestiones inherentes al quehacer del Instituto Nacional Electoral. *Experiencias del voto de las personas en prisión, una visión internacional comparada* no es la excepción: en él se aborda la legislación, los avances y retos para proveer a quienes están en prisión de su derecho al sufragio. La relevancia de su publicación radica en que es un medio para incentivar la reflexión sobre cuán positivo es para una sociedad que no se limite el voto de ninguno de sus integrantes.

Instituto Nacional Electoral

Prólogo

El voto de las personas en prisión preventiva se inscribe en la tendencia internacional para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos a cada vez más personas, con miras a garantizarlo, de manera efectiva, para toda la población. Ello es claramente relevante ya que el sufragio se considera la llave que permite el acceso a otros derechos civiles y políticos. Negarlo a quienes, a pesar de encontrarse en un proceso judicial, mantienen la titularidad de sus derechos supone una doble sanción y contribuye a perpetuar desigualdades estructurales en la sociedad.

Es necesario recordar que uno de los principales elementos del voto universal es, precisamente, poner en un mismo nivel a todas las personas de una sociedad, por lo que su restricción debe evitarse a menos que esté plenamente fundada y motivada.

Por ello es un acierto que se garantice el voto activo a las personas recluidas sin sentencia. Durante décadas este tema no se incluyó en la agenda de reformas electorales ni fue parte del debate público. La imposibilidad de las personas presas de acudir a las casillas constituía un obstáculo *de facto* que se asumía con naturalidad, lo cual revela un conjunto de prejuicios y estigmatizaciones que vulneran el principio de presunción de inocencia y que no son compatibles con una sociedad que se asume como democrática.

En México, el paradigma punitivo cambió apenas en 2018, cuando dos ciudadanos indígenas tsotsiles en prisión y sin sentencia reclamaron el ejercicio de sus derechos políticos. El análisis jurisdiccional del caso develó que la negación de su derecho a

participar políticamente propiciaba o potenciaba otros efectos indeseados, como el olvido estatal y la imposibilidad de visibilizar sus causas. Los quejosos tenían más de 10 años reclusos sin condena.

La determinación del Tribunal, como se verá en el capítulo México de este libro, ordenó al INE garantizar progresivamente el derecho al voto de esta población, lo cual significó un reto mayúsculo que requirió de todas las capacidades institucionales y de la experiencia acumulada. En 2021, por primera vez, el INE estableció un plan piloto en algunos centros penitenciarios a nivel federal, en donde la votación se llevó a cabo con éxito, y en 2024, quienes optaron por ejercer su derecho, pudieron hacerlo en prácticamente todo el país. Así la universalidad del voto ganó más espacios.

Como mencionaba, estos esfuerzos constituyen una tendencia que se va generalizando en nuestro continente. En los últimos años hemos presenciado un cambio notable en la legislación electoral que tiene el propósito de eliminar las restricciones a la participación de poblaciones que aún permanecen excluidas. Analizarlas y aprender de esas vivencias siempre será una experiencia enriquecedora. A ello responde este análisis comparado, que se adentra en la normativa constitucional y legal de cinco países de América: Argentina, Canadá, Costa Rica, México y Panamá, en los que el derecho al voto para las personas que se encuentran en prisión es ya una realidad; sin embargo, es importante enfatizar que cada uno de estos países ha transitado una ruta propia para conseguirlo.

El análisis no se limita a la esfera normativa, sino que aborda la evolución jurisprudencial, detonadora, en algunos casos, de los cambios implementados. Es así que se destaca la importancia de fallos clave que han propiciado que diferentes sistemas

normativos se vean obligados a reglamentar, por mandato judicial, el voto de las personas en prisión.

El texto aborda, además, los retos que supone la promoción del voto informado y la capacitación electoral en los centros penitenciarios, lo cual es fundamental para asegurar que las personas internas comprendan el proceso y ejerzan su derecho al sufragio de manera consciente e informada. También se hace referencia al debate en torno a la necesidad de revisar la legislación vigente para avanzar en la implementación de diversas modalidades de voto para esta población y así garantizar una mayor participación de este grupo especialmente vulnerable.

La instrumentación de estos cambios ha sido compleja y escrupulosa. Se establecieron métodos de votación específicos para las personas electoras encarceladas, incluyendo el uso de papeletas especiales dentro de las instituciones penitenciarias y, en aquellos países donde existe el arresto domiciliario, el voto por correo. Estos métodos no sólo buscan garantizar el ejercicio del derecho al voto, sino que también pretenden asegurar el respeto a la secrecía de su decisión y evitar fenómenos de coacción.

La integración de mesas de votación en las prisiones y la provisión de materiales electorales adaptados a esta situación particular se han convertido en pilares fundamentales para facilitar el acceso al voto de quienes, sin elegirlo así, se encuentran sin posibilidad de acceder a las casillas o centros de votación que les corresponderían. La logística, el registro de votantes y el conteo de votos deben adecuarse para asegurar un proceso justo y transparente.

Esta obra detalla los antecedentes, la normativa, los actores involucrados y los protocolos aplicables en el proceso electoral de las personas privadas de libertad en los cinco países que participan en el estudio. Es un testimonio de la forma en que un país puede

evolucionar para garantizar la igualdad de derechos a todos sus ciudadanos y ciudadanas.

La participación electoral de las personas en prisión representa un hito trascendente en la búsqueda constante de una democracia más inclusiva y equitativa. Este cambio no sólo amplía la participación cívica, sino que reafirma los principios fundamentales de justicia y los derechos humanos en el tejido democrático, con lo cual sienta las bases para una sociedad más igualitaria y representativa.

Es importante destacar que el tema del voto en prisión va más allá de consideraciones legales: se plantea como un debate ético y social sobre la reinserción, la participación ciudadana y la garantía de derechos fundamentales para aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad. La discusión continúa en la región, buscando un equilibrio entre la justicia penal y el ejercicio de los derechos político-electorales, así como reflexionando sobre cómo el cumplimiento de este derecho-deber ciudadano puede impactar en la reintegración de las personas a la sociedad. Este libro se propone contribuir a ese debate.

Marisa Arlene Cabral Porchas
Coordinadora de Asuntos Internacionales
del Instituto Nacional Electoral

El derecho al voto de las personas privadas de la libertad en la Argentina

Alberto R. Dalla Via

I. Introducción

Los derechos políticos son una categoría de derechos que, desde una mirada clásica, se han asociado a la condición de ciudadanía, por lo que su titularidad y su ejercicio quedaban reservados a los miembros de la comunidad política que alcanzaran ciertas condiciones. Sin embargo, a partir de la protección dada por los instrumentos internacionales de derechos humanos (DDHH), se los ha considerado como derechos de participación política que trascienden la esfera de lo meramente subjetivo o individual, en atención a que se fundan sustancialmente en un derecho de los pueblos y de las personas a la democracia.

Así, los derechos políticos son derechos humanos de esencial importancia en tanto condición de funcionamiento del sistema democrático, pues en conjunto con otros derechos fundamentales –como la libertad de expresión, de reunión y de asociación– hacen posible el “juego democrático”, incluso se ha llegado a considerarlos como el “derecho humano a la democracia” (Dalla Via, 2012, p. 5).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), o Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 23 dispone:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de

los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En ese marco, vale decir que la CADH ha otorgado la referida importancia a los derechos políticos al prohibir su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para su protección, como ha resaltado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en cuanto sostuvo que “[el] régimen mismo de la Convención reconoce expresamente los derechos políticos (art. 23), que son de aquellos que, en los términos del artículo 27, no se pueden suspender, lo que es indicativo de la fuerza que ellos tienen en dicho sistema” (1986, pto. 34). Criterio reiterado asimismo en los casos *Yatama vs. Nicaragua* (2005, pto. 191) y *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008, pto. 92).

De modo que, en el sistema de protección internacional de los DDHH, la participación política es el derecho político por excelencia, ya que reconoce, al tiempo que protege, el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política de su país (García Roca y Dalla Vía, 2013). En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dicho que el citado artículo 23 contempla los derechos políticos también como oportunidades, por consiguiente, los Estados deben remover obstáculos para generar las condiciones y mecanismos suficientes para que los

titulares de tales derechos puedan ejercerlos de modo efectivo (2009, pto. 20). Aquí vemos una concepción progresiva de los derechos fundamentales que no requieren del Estado una posición de mero garante neutral o abstencionista, pues debe garantizar activamente la participación política.

En este sentido, los derechos políticos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, ya que –como sugiere Castañeda Gutman– “[su] ejercicio efectivo [...] constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención” (Corte IDH, 2008, pto. 143), pues “[e]l derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán” (Corte IDH, 2005, pto. 198).

Ahora bien, con base en lo anterior, corresponde señalar que si se entiende que el régimen político-democrático supone el gobierno del pueblo en su conjunto y no de un grupo determinado, es claro que la representación gubernamental debe reflejar lo más fielmente posible a esa comunidad política global, favoreciendo su activa participación. De ahí que la problemática siempre se planteó a partir de la incorporación electoral de las masas y del reconocimiento de su legitimidad para ejercer el derecho del voto, esto es, decidir los destinos del régimen democrático.

En efecto, no se puede desconocer que en la actualidad asistimos a un profuso desarrollo del derecho de participación política, que supone “una concepción amplia acerca de la democracia representativa que, como tal, descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las que se ejerce el

poder son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas” (CIDH, 2002, pto. 11), mediante el derecho político-electoral que –en palabras de Alberdi (1920, p. 9)– es la más fundamental de las libertades.

Para fortalecer esa idea, abordaremos en esta oportunidad el derecho al voto de las personas privadas de la libertad en la experiencia argentina, a la luz del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

II. El derecho al sufragio en Argentina. Normativa constitucional y legal

En la última reforma de la Constitución de la Nación Argentina (Constitución Nacional) de 1994, se incorporó el artículo 37 que vino a “constitucionalizar” el sufragio universal, igual, secreto y obligatorio, recogiendo así la tradición que en materia electoral tiene sus inicios desde la “Ley Sáenz Peña” N° 8.871 de 1912. En ese sentido, el texto de la norma expresa:

Esta Constitución 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. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Asimismo, mediante el artículo 75, inciso 22, se incorporan a nuestro derecho positivo interno diversos tratados de DDHH con jerarquía constitucional que refuerzan el reconocimiento constitucional del derecho al voto. En igual sentido, el Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos dispone en su artículo 25, inciso b):

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades [...] b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Por otra parte, en lo atinente al ámbito normativo infraconstitucional –que regula la materia en nuestro país–, encontramos el Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945) y sus normas modificatorias.

Así, en el plano normativo descripto, se demuestra el lugar eminente que los derechos de participación política tienen en la articulación de nuestra democracia representativa, cuya esencia radica en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y elegir libremente a sus gobernantes. De este modo, se recoge una tradición institucional esgrimida por los primeros inspiradores de la Constitución Nacional, entre quienes destacamos a Esteban Echeverría, encontrando la raíz de todo sistema democrático en el sufragio.

III. Evolución jurisprudencial y legislativa del derecho al voto de las personas privadas de libertad sin condena en Argentina

En nuestro país, el derecho al voto de las personas privadas de libertad sin condena surge de manera pretoriana. Así, se ha admitido el derecho a sufragar de los detenidos en prisión preventiva

y aún no condenados, según ha declarado la Cámara Nacional Electoral (CNE) en la causa “Mignone” (Fallo CNE 2807/00), impulsada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), una organización no gubernamental (ONG) especializada en la defensa de los DDHH que interpuso un amparo colectivo en representación de las personas privadas de libertad que se encontraban detenidas en distintos establecimientos penitenciarios y, de ese modo, planteó la “inconstitucionalidad” del artículo 3° del Código Electoral Nacional (CEN), por excluir del padrón electoral a las personas en esa condición, es decir, detenidas con procesos penales en curso.

El fundamento invocado en la demanda fue el artículo 23 de la CADH y el artículo 25 del Pacto de Derechos Civiles de las Naciones Unidas, dado que ambos instrumentos tienen establecidas entre las causales de privación de derecho al sufragio a las personas condenadas por juez competente (García Roca y Dalla Via, 2013).

El fallo de la Cámara Electoral declarando la inconstitucionalidad del artículo 3° del CEN fue posteriormente confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en una sentencia delegativa que concedió un plazo de 180 días al Poder Legislativo y al Ejecutivo para reglamentar una modalidad de votación para las personas privadas de libertad –sin condena– en los establecimientos penitenciarios federales y provinciales de todo el país.

A su vez, en la causa Zárate del año 2003, la Cámara Electoral se volvió a pronunciar sobre el tema destacando que

[en] la privación del ejercicio del sufragio para los ciudadanos que se encuentren en esta condición procesal, importa vulnerar el principio de inocencia que se encuentra ínsito en el artículo 18 de la Constitución Nacional y

expresamente previsto en los artículos 8º, párrafo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, inciso 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, efectuándose así una discriminación arbitraria (Fallo CNE 3142/03).

En virtud de esta jurisprudencia, se sancionó en 2003 la Ley N° 25.858 y sus decretos reglamentarios N° 1291/06 y 295/09, a fin de hacer efectivo el derecho a votar de los detenidos sin condena. Actualmente, las personas en esta situación procesal que se encuentran detenidas en establecimientos penitenciarios tienen el derecho, aunque no la obligación, de votar (sufragio voluntario), para lo cual se elabora un padrón especial para las mesas de votación penitenciarias, cuyo escrutinio es realizado por la Cámara en su sede. En cuanto al sistema de votación, se dispuso la utilización de la boleta única, a diferencia de las mesas de votación generales que lo hacen en boletas de papel, por categorías.

IV. El derecho al voto de las personas condenadas: situación actual

El debate doctrinario y los avances jurisprudenciales en nuestro país se ciñeron posteriormente a abordar la cuestión del derecho al voto de los individuos con condena. Dicha exclusión, todavía dominante en el ámbito legal, ha sido fuertemente cuestionada en los últimos años, y produjo planteos en la órbita de la justicia federal y motivó pronunciamientos de la CNE y de la CSJN en esta materia.

Si bien sobre la cuestión se habían dado previamente a nivel local diversas sentencias, entre las que sin duda debe destacarse un importante fallo del año 2013 del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), corresponde aclarar

que en el orden nacional la autoridad superior en la materia es la Cámara Nacional Electoral (*cf.* arts. 5° y 6°, Ley N°19.108), por lo que sus fallos constituyen los antecedentes a ser considerados como principios rectores en el comportamiento electoral, ejerciendo con ello una función casatoria.

En la citada sentencia, el Tribunal porteño –por mayoría, con disidencia del Dr. Casás– declaró inconstitucional el artículo del CEN que restringe el voto de ciudadanos condenados a través de su exclusión del padrón, por considerar, principalmente, que no existe un interés público legítimo para prohibir ese derecho a un grupo de personas en función de su condición social y se basó en la universalidad del sufragio, plasmada en la Constitución Nacional y de la CABA.

En ese marco, se dijo que el legislador no puede regular el derecho al voto sobre la base de reconocer distinta dignidad a las personas, puesto que, de hacerlo, estaría revisando la voluntad del Constituyente que ha estimado a todos de igual dignidad. Se sostuvo además que, al tratarse de DDHH fundamentales, la regla interpretativa debe tender a la menor restricción posible. Finalmente, en lo que respecta al artículo 23 de la CADH, se afirmó que no autoriza a limitar el alcance o imponer restricciones a los derechos consagrados en otros instrumentos de igual jerarquía o en la propia Constitución Nacional. La decisión quedó firme, luego de que la CSJN rechazara el recurso interpuesto por el Gobierno de la ciudad.

Con posterioridad, se sometió un caso sobre idéntica cuestión a conocimiento de la CNE, pero, claro está, a nivel federal, para que las personas privadas de libertad con condena pudieran ejercer el sufragio activo para elegir autoridades en las elecciones nacionales. Por tanto, el desafío que se le presentó al Tribunal se circunscribía a dilucidar si correspondía declarar la inconstitucionalidad

de los artículos 12 y 19, inciso 2°, del Código Penal de la Nación y del artículo 3°, incisos e), f) y g), que excluye del padrón electoral para votar a:

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.

Para ello debió analizar los derechos fundamentales en juego (derecho de participación política, igualdad, dignidad, libertad de expresión, seguridad, entre otros) y si los entendía efectivamente vulnerados o lesionados, a la luz de nuestra Constitución Nacional –de contenido humanista– y del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, mediante el control de constitucionalidad y convencionalidad que se encuentra ínsito en aquél.

En el marco de este debate y a efectos de darle el correspondiente tratamiento legislativo, se han presentado a lo largo de estos años varios proyectos de leyes en la Cámara de Diputados de la Nación (exptes. 0169-D-2014; 8034-D-2012; 0992-D-2012 y 6153-D-2010) que propusieron la derogación de las normas legales cuestionadas del Código Electoral.

En concordancia con ello, también proponen la derogación del artículo 12 del Código Penal que establece –en lo que aquí interesa– que “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”, y el artículo 19, inciso 2°, del mismo cuerpo legal complementa la norma antes citada y dispone que la inhabilitación absoluta importa la privación del derecho electoral.

Ello así, pues lo que aquí se encuentra cuestionado es la privación *ipso jure* de los derechos políticos de los condenados a penas superiores a tres años. Se trata de una pena accesoria a la privación de libertad, de ahí que se podría tachar de inconstitucional por irrazonable, al no existir una relación directa entre la privación de libertad en sí misma y la de los derechos políticos para una persona internada en un establecimiento carcelario bajo un régimen penitenciario que tiene como objetivo la resocialización de los condenados.

Lo que aquí se cuestiona no es la pérdida de derechos políticos como sanción autónoma, que bien puede resultar de la aplicación de una pena dictada en una sede judicial, verbigracia, por la comisión de delitos electorales o como sanción particular, que también existe en el derecho comparado. En cambio, sería inconstitucional la suspensión del derecho al sufragio activo como pena accesoria a toda pena privativa de libertad superior a tres años.

No es ocioso destacar que en el derecho argentino existe también, en el mismo artículo 12, una interdicción denominada “incapacidad civil de los penados”, que establece la incapacidad de los condenados a penas privativas de libertad superiores a tres años para ejercer la patria potestad, administrar y disponer de sus bienes durante todo el tiempo que dure la pena, siéndoles aplicable el régimen de curatela que prevé el Código Civil para los incapaces. Se trata de una medida que tiene carácter represivo y que integra la pena, siendo declarada *ipso jure* por el juez de la causa al dictar sentencia, durante todo el tiempo que dure la condena.

Las diferencias entre los hombres por razones de dignidad son contrarias a las actuales concepciones sobre los derechos humanos consagrados en las declaraciones internacionales. Por otra parte, el derecho penal contemporáneo busca combatir la delincuencia aplicando penas que tiendan a reeducar y rehabilitar a los individuos para la vida social, en lugar de marginarlos de ésta.

Nada justifica en la actualidad el mantenimiento de medidas represivas accesorias y al margen de la condena. Atendiendo a esa circunstancia, Sebastián Soler propuso suprimir la incapacidad civil de los penados en un Proyecto de Código Penal de 1960, por entender que el instituto no ha concluido de desprenderse históricamente de las indignidades e infamias penales de las cuales proviene, subsistiendo un “remanente de la idea de indignidad cívica” (Soler, 2000, p. 453).

Tales indignidades en el pasado se remontaban a la *muerte civil*, que era una ficción jurídica por la cual se asimilaba una persona viva a una muerta, negándole el goce o el ejercicio de la casi totalidad de los derechos civiles y políticos. Ha sido definida como “el estado de una persona que, no obstante estar viva, es refutada muerta a los ojos de la sociedad en cuanto a la mayor parte de sus derechos” (Baudry Lacantinerie como se cita en Dalla Via, 1986, p. 780).

A esos remotos antecedentes se remite la privación automática de los derechos políticos, motivo por el cual tales extremos deben ser tenidos en cuenta por el Honorable Congreso de la Nación a la hora de revisar la legislación de fondo.

En efecto, la Cámara Nacional Electoral en oportunidad de resolver el mencionado caso Procuración Penitenciaria (Expte. N° CNE 3451/2014/CA1), mediante sentencia del 24 de mayo de

2016, resolvió declarar la inconstitucionalidad de las previsiones legales cuestionadas (art. 3, incs. e), f) y g), Código Electoral Nacional; art. 12 y 19, Código Penal de la Nación), requiriendo a su vez al Congreso Nacional que revise a la mayor brevedad posible la reglamentación vigente relativa al derecho al sufragio de los condenados (pto. 2°), pues pese a la declaración de inconstitucionalidad no resultaba posible incluir a las personas afectadas al registro de electores sin una norma emanada del Poder Legislativo, en ejercicio de atribuciones propias y excluyentes.

Posteriormente, este criterio fue confirmado por la CSJN, instancia que a su vez, en el caso Orazi (fallos 345:50) de febrero de 2022, al confirmar una decisión de la Cámara en el sentido descripto, sostuvo expresamente que la persona con condena que reclame el ejercicio de su derecho al sufragio tiene también la posibilidad de solicitar la ejecución de la sentencia sobre la base del transcurso del tiempo en el que el Congreso de la Nación no dio tratamiento a los diversos proyectos de leyes en materia de implementación del derecho a votar de las personas condenadas, tal como se le requiriera en las distintas instancias judiciales.

A efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por ese Alto Tribunal y para corregir la disparidad de criterios de interpretación de los jueces federales con competencia electoral en cada distrito, la CNE dispuso que, en cada caso concreto que se someta a conocimiento de la justicia electoral, los magistrados del fuero deben arbitrar los medios que permitan votar a los ciudadanos cuya situación se encuadre en la inconstitucionalidad declarada en el precedente “Procuración Penitenciaria”, esto es, incorporándolos en cada caso particular al padrón de electores. Ello así –aclara la sentencia que también insiste al Congreso en la necesidad de adecuar la legislación–, siempre y cuando la inhabilitación resulte como consecuencia de una aplicación genérica y automática por

la imposición de una condena penal, no así en aquellos casos en los que se trate de una inhabilitación especialmente prevista (Expte. CNE N° 669/2022/1/CA1, sentencia del 6 de diciembre de 2022).

Finalmente, tal como se ha sostenido en la citada sentencia en materia de igualdad respecto de las garantías para el pleno ejercicio de los derechos políticos, debe diferenciarse el sufragio activo (elegir) del sufragio pasivo (ser elegidos). Sobre este último, existe una importante doctrina que ha señalado las limitaciones que pueden fijarse al derecho a ser elegido respecto de las que puede tolerar el derecho a elegir (Bidart Campos, 2001; Aquino Britos, 2001, entre otros). Además de las dificultades en las consecuencias jurídico-políticas de la elección de un candidato que se encuentra detenido (Fallo CNE 4195/09), si resultara electo y se optara por liberarlo previamente para ejercer el cargo, ello serviría de medio eficiente para eludir los dictados de la jurisdicción apelando a la sencilla vía de plebiscitar su proclama da inocencia (Midón, 2002, p. 66).

En el régimen legal argentino, la Ley N° 26.571 estableció la exclusión de candidaturas de aquellas personas sobre las cuales recaiga algún auto de procesamiento por delitos de lesa humanidad, aun cuando no exista condena penal o, si existiera, no fuera susceptible de ejecución.

V. Consideraciones finales

Los procesos electorales tienen un rol fundamental en el sistema democrático, en atención a que, mediante su celebración, el pueblo ejerce su soberanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la nación.

Como se ha dicho aquí, el artículo 23.1 de la CADH impone la obligación positiva a los Estados de diseñar un sistema electoral para que los derechos políticos puedan ser ejercidos mediante “elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. Sobre ese marco se ha enfatizado que uno de los aspectos fundamentales de la realización de “elecciones libres y democráticas” es que se verifiquen una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral.

En este punto, el presente artículo ha referido las pautas establecidas en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en lo concerniente a la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, a fin de hacer efectivo el derecho de participación política, centrándose en el voto de las personas privadas de libertad.

Por ello, en estos supuestos siempre es bueno y oportuno recordar los principios clásicos, entre los que se encuentra el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, conforme al cual, un Estado en el que no esté garantizada la separación de poderes ni asegurados los derechos fundamentales no tiene Constitución.

El debate que aún no se encuentra saldado legislativamente respecto del derecho al sufragio de los condenados tiene su punto de partida en la protección de principios fundamentales del Estado constitucional de derecho, como el de la universalidad del sufragio (art. 37, Constitución Nacional), el de igualdad (art. 16, CN) y el de dignidad de la persona que apunta a la reinserción a la sociedad de los individuos que se encuentran cumpliendo una

condena (art. 18, CN), así como a su posibilidad de ejercer plenamente y sin obstáculos la libertad de expresión que se materializa en la efectiva participación del debate político a través de su voto.

Al respecto, la Corte Suprema ha dicho que cualquier otro sistema que no apunte a la universalidad del sufragio 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. Nuestra historia muestra la lucha por su consagración plena y el sucesivo abandono de clasificaciones que reparaban en el sexo, estado o condición del elector, como disponía el artículo 2° de la Ley N° 8871.

Desde aquella primigenia legislación, se constituyó un significativo avance civil en la construcción de la democracia representativa diseñada en nuestra Constitución histórica. En ese sentido, la reforma constitucional de 1994 fue también una muy importante reforma política en dirección a una democracia participativa, cuyas consecuencias se reflejan en una mayor equidad de los procesos electorales.

Por ello, al implementar el carácter universal del sufragio, el impulso de la Ley Sáenz Peña ha inspirado otras normas que fueron ampliando la composición del cuerpo electoral mediante acciones como el reconocimiento del voto femenino; la inclusión de los habitantes de los territorios nacionales; el voto de los argentinos residentes en el exterior, de los detenidos sin condena y de los jóvenes, entre otras acciones de supresión de barreras jurídicas y fácticas para extender la participación electoral.

Hamilton (2012) explica muy certeramente que para una democracia que se adhiere al principio de sufragio universal como ideal

normativo –es decir, una democracia inclusiva– el voto es atribuido en principio a todos y lo que debe justificarse es la expulsión de un sujeto o grupo de sujetos de ese *círculo* de titulares. De igual manera, Olsson (2008, p. 57) se ha manifestado en el mismo sentido.

Es el sistema político-democrático el que más garantiza la participación en el dictado de las normas de forma tal que estén representados el mayor número posible de puntos de vista e intereses individuales. Tal como hemos señalado (Dalla Via, 2013), cuanto más pluralista y participativa es la democracia mayor legitimidad habrá en las decisiones, puesto que las necesidades individuales se identificarán con el interés de la comunidad.

Referencias bibliográficas

Alberdi, J. B. (1920). *Obras selectas. Estudios políticos* (t. XVII). Ed. Librería "La Libertad".

Aquino Britos, A. R. (2001). La posibilidad de las candidaturas de los procesados y el pacto de San José de Costa Rica. *La Ley Litoral*, 1.

Asamblea General-ONU. (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights>

Bidart Campos, G. J. (2001). El derecho a ser elegido y la privación de libertad sin condena. Las interpretaciones literales rígidas. *La Ley*, F.

Cámara Nacional Electoral, Poder Judicial de la Nación, Fallos CNE N° 2807/00; 2933/01; 3142/03; 3275/03; 3741/06; 4195/09; 4887/12; exptes. CNE N° 669/2022/1/CA1; 6/12/2022; Ac. Extraordinarias N° 23/12; 54/13.

Cámara Nacional Electoral. (2019). Código Electoral Nacional. https://www.electoral.gob.ar/nuevo_legislacion/cen.php

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2002). Cuba. En *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.4a.htm>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/basicos/principiosppl.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Democracia y derechos humanos en Venezuela*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10498.pdf>

Constitución de la Nación Argentina de 1853. (ref. 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (noviembre de 1969). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1986). Opinión consultiva Oc-6/86. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos solicitada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Caso Yatama vs. Nicaragua. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

Corte Suprema de Justicia de la Nación, República Argentina. Fallos 315:1492; 318:514; 325:524; 326:2805; 328:2056; 345:50 “Orazi”.

Dalla Via, A. (1986). De la muerte civil a la incapacidad civil de los penados. En *Jurisprudencia argentina* (t. II, p. 780-786). Editorial Jurídica Nomos & Thesis.

Dalla Via, A. (2012a). Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales. *Cuaderno de CAPEL*, (57), 25-61. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29275.pdf>

Dalla Via, A. (2012b). *Los derechos políticos y electorales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo y la Corte IDH*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. <http://www.ancmypo.org.ar/user/files/13Dallav%C3%ADa12.pdf>

Dalla Via, A. (2013). *Instituciones de Derecho Político y Constitucional*. Abeledo Perrot.

García Roca, J. y Dalla Via, A. R. (2013). Los derechos políticos y electorales: Un orden público democrático. *La Ley*, XIII.

Hamilton, V. (2012). Democratic inclusion, cognitive development, and the age of electoral majority. *Brooklyn Law Review*, 4(77), 1478-1484.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (1984). Código Penal de la Nación. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-11179-16546/actualizacion>

Midón, M. A. (2002). Posibilidad de plebiscitar la inocencia de las personas privadas de libertad en elecciones populares. *La Ley*, B, 66.

Olsson, S. (2008). Children's Suffrage: A Critique of the importance of Voters. *The Internacional Journal of Children's Rights*, 1(16), 57.

Pensamiento Penal. (2016). Resolución Expte. N° CNE 3451/2014/CA1 <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/06/fallos43571.pdf>

Soler, S. (2000). *Derecho penal argentino* (t. II), actualizado por Guillermo J. Fierro. Tipográfica Editora Argentina.

Voto de las personas encarceladas en las elecciones federales de Canadá

Elections Canada

I. Antecedentes

A partir del establecimiento de la Confederación Canadiense en 1867, los canadienses a lo largo del país han tenido la oportunidad de elegir a los miembros de la Cámara de los Comunes de Canadá en 44 ocasiones. Sin embargo, en los inicios de las elecciones canadienses, el acceso al sufragio era limitado, por lo que a muchos grupos les fue reconocido el derecho al voto posteriormente.

Uno de esos grupos era el de los canadienses que se encontraban en prisión. De 1867 a 2002, los ciudadanos encarcelados no tuvieron derecho a votar en ninguna elección federal de Canadá. Debido a que, con el paso del tiempo, la población en las prisiones creció, se propuso la reconsideración del derecho al voto de las personas encarceladas y la Suprema Corte decidió, tras el caso *Sauvé vs. Canadá* (Jefe del Organismo Electoral) [*Suavé vs. Canadá* (Chief Electoral Officer), 2002], invalidar la restricción del derecho al voto de las personas encarceladas.

1. Sauvé vs. Canadá (Jefe del Organismo Electoral)

En aquel momento, el artículo 51(e) de la Ley de Elecciones de Canadá [Canada Elections Act] de 1985 establecía que “las siguientes personas no están calificadas para votar y no habrán de hacerlo en elección alguna: toda persona que esté encarcelada

en una institución penitenciaria purgando una sentencia de dos años o más”.

La decisión principal de la Suprema Corte de Canadá en el caso *Sauvé vs. Canadá* (Jefe del Organismo Electoral), del 31 de octubre de 2002, tomada por una mayoría de 5 a 4, fue que la restricción era inconstitucional y que violaba el artículo 3 de la Carta Canadiense de los Derechos y Libertades [Canadian Charter of Rights and Freedoms, 1982], que establece que “todo ciudadano de Canadá tiene el derecho de votar en la elección de los miembros de la Cámara de los Comunes o de una asamblea legislativa y de estar calificado para ser uno de sus miembros”. Con la apelación a la decisión de la Corte Federal de Apelaciones, el caso llegó a la Suprema Corte.

Como resultado de esta decisión, los canadienses en las instituciones penitenciarias provinciales y en las prisiones federales han podido votar mediante una papeleta especial en las elecciones federales generales e intermedias sin importar la duración de sus sentencias. La 38ª elección general celebrada en 2004 fue la primera en que los canadienses encarcelados pudieron votar (Kingsley, 2004).

Más tarde, el Parlamento reformó la Ley de Elecciones de Canadá para incluirlo en la legislación.

2. La Ley de Modernización de las Elecciones

La Ley de Modernización de las Elecciones [Elections Modernization Act], también conocida como la Ley C-76, obtuvo el consentimiento real el 13 de diciembre de 2018. Incorporó el título 11, capítulo 5, a la Ley de Elecciones de Canadá, que describe las reglas especiales para la votación de los votantes encarcelados.

Esta reforma garantiza que se otorgue a los electores encarcelados los mismos derechos federales al voto que a cualquier otro elector, al tiempo que establece procedimientos específicos de registro y de votación para los votantes encarcelados.

Además, los cambios incorporados a esta ley incluyen, sin estar limitados a, el establecimiento de límites de gastos para terceros y para los partidos políticos durante un periodo específico previo a la celebración de una elección general en una determinada fecha, con lo que se instrumentan medidas para reducir las barreras de participación e incrementar la accesibilidad, la modernización de los servicios de votación y la mejora general de la administración de las elecciones y del financiamiento político.

II. Instrumentación

1. Tipo de elección

La democracia de Canadá sigue el sistema parlamentario de Westminster y tiene una legislatura bicameral. Durante las elecciones federales, un representante de cada uno de los 338¹ distritos electorales a lo largo de Canadá es elegido para la Cámara Baja (la Cámara de los Comunes) usando el sistema de votación de mayoría simple, también conocido como de distritos uninominales. Por su parte, los senadores son designados por el Gobernador General conforme al consejo del Primer Ministro; no son elegidos. Entonces, el Gobernador General invita al líder del partido político mayoritario de la Cámara (conforme al número de escaños) para conformar el gobierno.

¹ Tras la redistribución decenal de los distritos electorales federales, este número incrementará a 343 distritos a partir de la próxima elección general convocada el, o con posterioridad al, 23 de abril de 2024.

La Oficina del Jefe del Organismo Electoral, comúnmente conocida como Elecciones Canadá [Elections Canada, s.f. (c)], es una agencia independiente y apartidista que depende directamente del Parlamento y que tiene el mandato de conducir las elecciones generales, intermedias y los referendos a nivel federal. Las elecciones provinciales, territoriales y municipales son manejadas por los organismos electorales correspondientes, mismos que son independientes de Elecciones Canadá.

2. Método de votación

En Canadá, los votantes encarcelados utilizan una papeleta especial para votar en persona al interior de las instituciones penitenciarias. Además, los votantes que están bajo arresto domiciliario pueden votar por correo mediante papeleta especial.

La votación por papeleta especial (Elections Canada, 2023b) está disponible para todos los electores que no puedan o no quieran votar, ya sea de manera anticipada o el día de la elección, en su distrito electoral. Esto incluye a los electores canadienses que votan por correo en su propio distrito, a los que están temporalmente fuera de sus distritos electorales, a los que residen fuera de Canadá, a los que son integrantes de las Fuerzas Armadas Canadienses y a los electores encarcelados.

Al contrario de la papeleta ordinaria disponible el día de la elección (o durante la votación anticipada) que muestra una lista de candidatos para marcar la selección, las papeletas especiales tienen un espacio en blanco para que el votante escriba el nombre del candidato por el que desea votar. Puesto que los candidatos pueden presentar los papeles para su registro hasta tres semanas antes del día de la elección, las papeletas ordinarias con los

nombres de los candidatos sólo están disponibles durante la votación anticipada y el propio día de la elección.

Para poder votar mediante la papeleta especial, los electores reciben un paquete en el que se incluye la papeleta especial en sí, las instrucciones sobre cómo llenar la papeleta especial, un sobre interior, un sobre exterior y, en caso de aplicar, un sobre postal con el porte pagado. A los votantes se les instruye que escriban el nombre y apellido del candidato en la papeleta especial; en este caso no tienen que escribir el nombre del partido político. Ahora bien, si sólo escriben el nombre del partido político, su voto no será contado. Se les indica que, después, coloquen su papeleta especial llena en el sobre interior sin marcar que se les proporcionó y que lo sellen, y que, una vez sellado, lo introduzcan en el sobre exterior que muestra su información y que también lo sellen. Finalmente, deben firmar y fechar la declaración en el frente del sobre exterior. La declaración afirma que el nombre del elector es tal como se muestra en el sobre, que no ha votado en el transcurso del evento electoral de que se trate y que no intentará hacerlo nuevamente. Pueden entregar su voto en persona o enviarlo por correo con el sobre postal que se les proporciona.

2.1. Votación presencial con la papeleta especial en las instalaciones penitenciarias

Los electores encarcelados pueden votar de manera presencial, al interior de la penitenciaría en que se encuentren, mediante papeleta especial en el 12° día antes al de la elección; la votación cierra a las 8:00 p.m. Las papeletas especiales son usadas en las instalaciones penitenciarias debido a que la naturaleza de las prisiones implica que haya electores de varias partes del país y, por tanto, de diferentes distritos electorales, además de que las elecciones tienen lugar con antelación debido al requisito de que

las papeletas especiales arriben a la sede de Elecciones Canadá a más tardar a las 6:00 p.m., hora del este, del día de la elección.

2.2. Voto postal con papeleta especial para individuos bajo arresto domiciliario

Lo mismo que cualquier elector que no pueda (o no quiera) acudir a votar de manera anticipada o el día de la elección, los electores bajo arresto domiciliario pueden votar por correo. Pueden solicitar votar por correo y recibir un paquete para votar con papeleta especial. Es la misma papeleta especial usada para votar en persona, aunque los votantes pueden llenarla en casa y enviarla por correo. Los electores pueden ingresar su solicitud para votar por papeleta especial hasta las 6:00 p.m. del martes previo al día de la elección.

3. Requisitos para votar

Para poder votar, los canadienses que para el día de la elección cumplan o ya hayan cumplido los 18 años deben seguir las indicaciones para los electores encarcelados: los canadienses en instituciones penitenciarias provinciales y prisiones federales, y aquellos en instalaciones juveniles que estén purgando una orden de custodia y supervisión expedida conforme a la Ley de Justicia Penal Juvenil [Youth Criminal Justice Act]; y que enfrenten un nivel de custodia (como la custodia segura) o condiciones específicas que pudieran evitar materialmente que el elector vote en una mesa de votación anticipada o en una mesa de votación el día de la elección. Para efectos de este documento, el término institución penitenciaria se refiere a las tres situaciones anteriores.

Los electores encarcelados deben llenar la Solicitud de registro y de papeleta especial [Application for Registration and Special

Ballot] (Elections Canada, s.f. [a]) que está disponible con el oficial de enlace, quien es responsable de brindar asistencia en los asuntos relacionados con las elecciones una vez que éstas han sido convocadas; el elector en cuestión también debe entregar la solicitud llena al oficial de enlace para ser validada.

Los electores encarcelados también deben especificar su lugar habitual de residencia, ya que la institución penitenciaria en que están reclusos no es considerada su lugar de residencia ordinaria. Esto se hace al momento de llenar la Solicitud de registro y de papeleta especial. Su lugar habitual de residencia es el primero de los lugares siguientes de los que el elector conozca la dirección postal: su lugar de residencia previo a su encarcelamiento; la residencia de su cónyuge, familiar o dependiente; el lugar donde fue arrestado, o el lugar donde fue enjuiciado (Elections Canada, 2019).

4. Registro y compilación de las listas de votantes

4.1. Votación presencial con papeletas especiales en instalaciones penitenciarias

El registro y compilación de las listas de votantes compuestas por electores encarcelados comienza tan pronto como se hace la convocatoria a elecciones. Los ministerios responsables de las instituciones penitenciarias a nivel federal, provincial y territorial designan a un oficial que coordina lo relativo a la elección, quien, a su vez, nombra a oficiales de enlace en cada instalación penitenciaria dentro de su jurisdicción. Toda la información relevante acerca de los oficiales de enlace se comparte con el Jefe del Organismo Electoral de Canadá.

El trabajo de cada oficial de enlace es garantizar que todos los electores habilitados dentro sus instalaciones penitenciarias

tengan la oportunidad de llenar la Solicitud de registro y de papeleta especial. Es importante hacer notar que, en Canadá, el voto y el registro como votante no es obligatorio, sino opcional, por lo que los electores encarcelados pueden rehusarse a llenar el formato.

El oficial de enlace es responsable de garantizar que sólo los ciudadanos mayores de 18 años llenen el formato. Se considera que la lista final de electores encarcelados es la lista de todas las solicitudes de registro y de papeleta especial que fueron entregadas.

4.2. Voto postal para individuos bajo arresto domiciliario

Los electores que deseen votar por correo deben completar la Solicitud de registro y de papeleta especial, la cual puede ser llenada mediante una llamada a Elecciones Canadá, en línea o acudiendo a una oficina local de Elecciones Canadá. Las primeras dos opciones están disponibles para los individuos bajo arresto domiciliario.

5. Integración de las mesas de votación en las prisiones

Las mesas de votación que permiten que los electores encarcelados voten se instalan el 12° día antes de la elección en las instituciones penitenciarias a lo largo de Canadá. La ubicación exacta de las mesas de votación dentro de las instalaciones depende de la propia institución.

Además, queda a discreción del oficial de enlace de cada institución penitenciaria el que las mesas de votación puedan ser móviles, lo que significa que, en lugar de permanecer en un único lugar, pueden acudir a cada uno de los electores. Las situaciones comunes en que un oficial de enlace puede considerar que una

mesa de votación sea móvil incluyen el que los votantes encarcelados estén confinados a sus celdas o en la enfermería y que no puedan acudir a la mesa de votación. Los funcionarios electorales también pueden considerar que la mesa de votación sea móvil en colaboración con los oficiales de enlace, pero sólo en instituciones penitenciarias dentro del distrito electoral de su jurisdicción que cuenten con menos de 50 electores.

6. Materiales electorales

6.1. Voto presencial en las instalaciones penitenciarias

Elecciones Canadá provee todos los materiales electorales (desde los paquetes para votar con papeleta especial hasta la lista de todos los candidatos) a los oficiales de enlace, quienes los distribuyen a los funcionarios electorales que están apostados en las mesas de votación en la institución penitenciaria.

Cuando todos los electores que desean votar lo han hecho, y no más allá de las 8:00 p.m., los funcionarios electorales cierran la(s) mesa(s) de votación y entregan todas las papeletas y materiales al oficial de enlace. El oficial de enlace es el responsable de hacer llegar estos materiales a Elecciones Canadá a la brevedad, una vez que la votación en la institución penitenciaria ha concluido. El mensajero designado por Elecciones Canadá contacta al oficial de enlace antes del día de la elección para acordar la hora y lugar de recolección. Los materiales son enviados a la sede de Elecciones Canadá en Ottawa a tiempo para ser procesados.

6.2. Voto postal para individuos bajo arresto domiciliario

Dependiendo de la forma en que hizo su solicitud, el elector recibirá un paquete para votar con papeleta especial de manera presencial o le será enviado por correo. Lo último aplica para los

individuos bajo arresto domiciliario. A continuación, deben seguir las instrucciones que se incluyen en su paquete y enviar su voto por correo.

7. Campaña electoral y voto informado

El mandato de Elecciones Canadá no incluye la distribución de materiales de campaña a los electores, ni siquiera a los que están encarcelados.

8. Conteo de votos, integración y diseminación de resultados

8.1. Conteo de votos

8.1.1. *Conteo presencial en instalaciones penitenciarias*

Los votos de los electores encarcelados se cuentan al mismo tiempo que los de los residentes canadienses que están temporalmente ausentes de sus distritos electorales, de los ciudadanos canadienses que residen fuera de Canadá y de los electores que forman parte de las Fuerzas Armadas Canadienses, siempre que hayan sido recibidos en Elecciones Canadá en Ottawa a más tardar a las 6:00 p.m., hora del este, el día de la elección.

El conteo de las papeletas especiales es llevado a cabo por los oficiales de papeletas especiales, quienes son nombrados por recomendación del Primer Ministro, el Líder de la Oposición (quien es el líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes que no gobierna) y el líder de la tercera fuerza en la Cámara de los Comunes.

Estos oficiales de papeletas especiales revisan, en primer lugar, los sobres exteriores para garantizar que cada uno haya sido

debidamente llenado. Tras su verificación, los abren, extraen los sobres interiores sin marcar que contienen los votos y depositan cada sobre interior sellado en la urna del distrito electoral correspondiente.

Después, los oficiales de papeletas especiales abren las urnas de cada distrito electoral, sacan los votos de los sobres interiores y proceden a contarlos. Una vez que esto se ha concluido, los oficiales de papeletas especiales llenan el Acta del Conteo [Statement of the Count] y la entregan al Administrador de las Reglas de Votación Especial en Elecciones Canadá.

8.1.2. Voto postal para individuos bajo arresto domiciliario

Los votos de los electores que sufragan por correo en sus propios distritos electorales se cuentan en la oficina que les corresponde al cierre de la votación, el mismo día de la elección, por el funcionario electoral adjunto y por el secretario electoral nombrados por el funcionario electoral. Antes del cierre de la votación el día de las elecciones, el funcionario electoral adjunto y el secretario electoral abren la urna y revisan cada sobre exterior para garantizar que corresponda a un votante registrado y que no se han recibido otros votos del mismo elector. A continuación, abren los sobres exteriores, extraen los sobres interiores sellados que contienen los votos y los depositan en una urna sellada. Tras el cierre de la votación, se abre la urna y se sacan los votos de los sobres interiores para ser contados. El procedimiento garantiza la secrecía del voto (Elections Canada, 2014).

8.2. Integración y diseminación de los resultados

Tan pronto como se cuentan las papeletas especiales en la sede de Elecciones Canadá en Ottawa, el Administrador de las Reglas de Votación Especial informa al Jefe del Organismo Electoral

los resultados de la votación por papeletas especiales de cada distrito electoral (Elections Canada, 2019). El Jefe del Organismo Electoral suma los resultados, por distrito electoral, de los votos por papeleta especial de los electores que conforman las Fuerzas Armadas Canadienses, de los ciudadanos canadienses que residen fuera de Canadá y de los electores encarcelados. A estas tres categorías se les designa como Grupo 1. Al cierre de la votación el día de la elección, los resultados del Grupo 1 por cada distrito electoral son enviados al funcionario electoral que corresponda.

La otra categoría de electores cuyos votos son contados en Ottawa es la de los canadienses que están temporalmente fuera de sus distritos electorales. Los resultados de estos votos se contabilizan por separado del Grupo 1 y son enviados al funcionario electoral que corresponda, quien los suma a los resultados de los electores que votaron por papeleta especial en sus propios distritos electorales. A estas dos categorías (los electores canadienses que están temporalmente fuera de sus distritos electorales y los electores que votan por papeleta especial en sus propios distritos electorales) se les denomina Grupo 2.

Los resultados de los dos grupos son informados de forma separada la noche de la elección. Todos los resultados de los votos por papeleta especial son sumados a los resultados totales por cada distrito electoral.

9. Mecanismos aplicables de disputa y de controversia

Los votantes encarcelados pueden usar los mismos mecanismos de disputa y controversia electorales disponibles para el público en general. No existen unos específicos para los votantes encarcelados, aunque algunas quejas pueden estar en el ámbito del

mandato del Comisionado de Servicios Penitenciarios de Canadá (Correctional Service of Canada, 2023).

Los electores a quienes se les pudiera haber negado su derecho al voto, o que pudieran querer declarar cualquier otra clase de irregularidad relacionada con el desarrollo de una elección, pueden presentar una queja ante el Comisionado para las Elecciones Canadienses [Commissioner of Canada Elections, CCE, 2022]. La queja también puede ser presentada por un apoderado. Si la queja está en el ámbito del mandato del CCE, se puede llevar a cabo una investigación, tras la cual el Comisionado decidirá el mecanismo o herramienta para garantizar el cumplimiento de la ley, además de presentar cargos si la gravedad de la demanda lo amerita (Canada Elections Act, 2000). Debe hacerse notar que, aunque el CCE se ubica dentro de la Oficina del Jefe del Organismo Electoral [Chief Electoral Officer, CEO] y es nombrado por el CEO tras consultar al Director del Ministerio Público, el desempeño del mandato del Comisionado y su oficina es independiente del CEO. Por consiguiente, el CEO no puede interferir en el desarrollo de ninguna investigación o en las decisiones del Comisionado que se relacionen con el ejercicio de su mandato (Elections Canada, 2023a).

Además, dado que el derecho al voto de los individuos encarcelados está consagrado en el artículo 3 de la Carta Canadiense de los Derechos y Libertades conforme a la decisión de *Sauvé vs. Canadá* (Jefe del Organismo Electoral), si un individuo encarcelado siente que sus derechos son violados, puede presentar una queja al amparo de la Carta, lo que en general debe hacerse en una corte. También podría presentar una queja ante la Comisión Canadiense de Derechos Humanos, conforme a la Ley Canadiense de Derechos Humanos [Canadian Human Rights Act], en el caso de discriminación por cuestiones de raza, origen nacional o étnico, color, religión, edad, sexo, orientación sexual, estado civil, estatus familiar, discapacidad o condena para la que se haya concedido

el perdón o el sellado de los antecedentes penales (Canadian Heritage, 2021). También puede presentar una solicitud de revisión judicial (Federal Court of Canada, 2022).

III. Participación de votantes encarcelados en años anteriores

La siguiente tabla ofrece un resumen del número de electores encarcelados habilitados que han votado, y que se divulga como parte del informe (Elections Canada, s.f. [b]) que, por ley, publica Elecciones Canadá después de cada elección, que en el caso de la 44ª Elección General es un informe suplementario.

Elección	Total de votos emitidos	Total y porcentaje de votantes elegibles
20 de septiembre de 2021 (44ª)	14,193	No hay datos disponibles
21 de octubre de 2019 (43ª)	16,372	41,261 (39.7%)
19 de octubre de 2015 (42ª)	22,362	44,296 (50.5%)
2 de mayo de 2011 (41ª)	17,207	No hay datos disponibles
14 de octubre de 2008 (40ª)	13,531	No hay datos disponibles
23 de enero de 2006 (39ª)	11,594	35,314 (32.8%)
28 de junio de 2004 (38ª)	9,250	36,378 (25.4%)

Referencias bibliográficas

Canada Elections Act, R.S. (1970). c. 14 (1st Supp.), s. 1. <https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Canada/canada85.html>

Canada Elections Act, S.C. (2000). c. 9. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/index.html>

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7, Part I of the Constitution Act, (1982), being Schedule B to the Canada Act 1982 (UK), 1982, c11. <https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/rfc-dlc/ccrf-ccdl/check/art3.html>

Canadian Heritage. (2021). *About human rights complaints*. Government of Canada. <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/human-rights-complaints/about.html>

Commissioner of Canada Elections. (2022). *Complaints*. <https://www.cfc-cce.ca/content.asp?section=comp&document=index&lang=e>

Correctional Service of Canada. (2023). *Commissioner's Directive 081 - Offender Complaints and Grievances*. <https://www.csc-scc.gc.ca/acts-and-regulations/081-cd-en.shtml>

Elections Canada. (s.f. [a]). *Application for Registration and Special Ballot*. https://www.elections.ca/vot/reg/svr/national_e.pdf

Elections Canada. (s.f. [b]). *Elections Canada's Official Reports*. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off&document=index&lang=e>

Elections Canada. (s.f. [c]). *Our mission, mandate, values*. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=mis&document=index&lang=e>

Elections Canada. (2014). *Voting by Special Ballot in By-elections*. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=bkg&document=ec90706&lang=e>

Elections Canada. (2019). *Voting by Incarcerated Electors*. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=bkg&document=ec90545&lang=e>

Elections Canada. (2023a). *Relationship Between the Chief Electoral Officer and the Commissioner of Canada Elections: Key Guiding Principles*. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=cce&document=princip&lang=e>

Elections Canada. (2023b). *Special Ballot Voting*. <https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=bkg&document=ec90540&lang=e>

Elections Modernization Act, S.C. (2018). c. 31. https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/annualstatutes/2018_31/page-1.html

Federal Court of Canada. (2022). *How to File an Application for Judicial Review*. <https://www.fct-cf.gc.ca/en/pages/representing-yourself/practice-guides/how-to-file-an-application-for-judicial-review>

Kingsley, J.-P. (2004). *Report of the Chief Electoral Officer of Canada on the 38th General Election Held on June 28, 2004*. https://www.elections.ca/res/rep/off/statreport2004_e.pdf

Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer), (2002) 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2010/index.do>

Implementación del voto de las personas privadas de libertad en Costa Rica

Hugo Picado León
Ileana Aguilar Olivares

I. Introducción

A partir del reconocimiento de los derechos políticos como derechos humanos de importancia fundamental, en los últimos años se ha observado, en el contexto latinoamericano, un proceso de revisión de la legislación atinente al ejercicio del sufragio, a fin de eliminar restricciones padecidas por algunas poblaciones, entre ellas quienes se encuentran privados de libertad. Desde los instrumentos de derechos humanos se derivan varios argumentos a favor de asegurarle a esa población el ejercicio del derecho ciudadano al voto. Entre esos argumentos destacan los siguientes:

- La cárcel no es un sitio ajeno al derecho. Las personas reclusas en un establecimiento penitenciario continúan siendo integrantes de la sociedad y la relación especial de sometimiento que mantienen con el Estado por la comisión de un delito, no les quita su calidad de sujetos activos de los derechos políticos.
- En la mayoría de los países, perder el derecho al voto no es una sanción penal, sino administrativa. Despojar a una persona privada de libertad de su derecho a votar por cometer un delito castigado penalmente es una doble sanción cuando ya existe condena directa específica por el delito cometido. Lo excesivo de la medida se manifiesta de manera aún más evidente en los casos de las personas privadas de libertad sin sentencia firme en su contra.

- En general, las leyes de privación del derecho al sufragio pueden acentuar la desigualdad estructural de las sociedades. Las elecciones igualan a la ciudadanía en el proceso de selección de las autoridades de gobierno. La privación del derecho al voto a las personas privadas de libertad les etiqueta como ciudadanía de segunda clase.

Estos argumentos a favor de la no discriminación del derecho al voto para personas privadas de libertad se han apoyado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1970), que en su artículo 23, referido a los derechos políticos, señala en su inciso primero:

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el presente texto, centrado en el caso costarricense, se detallarán, en primer lugar, los antecedentes del voto de las personas privadas de libertad. En segundo lugar, se indicarán las fuentes normativas, los deberes de los actores intervinientes y los protocolos aplicables. Finalmente, se referirán los datos de participación electoral generados a partir del voto de las personas privadas de libertad.

II. Antecedentes en Costa Rica

En Costa Rica, hasta la segunda mitad de la década de 1990, las personas privadas de libertad no contaban con condiciones para ejercer el derecho al voto, debido a que el ordenamiento jurídico vigente prohibía instalar juntas receptoras de votos (JRV) en centros penitenciarios, según el artículo 168 del antiguo Código Electoral (CE). Tal prohibición dejaba como única alternativa que el Ministerio de Justicia trasladara al electorado privado de libertad a juntas receptoras de votos fuera de los centros carcelarios, con los inconvenientes de carácter administrativo y de seguridad que podían generarse en esta logística.

Durante varios años se realizaron gestiones dirigidas a cambiar esa situación, provenientes de diversos sujetos e instituciones, incluido el Ministerio de Justicia, así como autoridades de centros penitenciarios.¹ Como resultado de la discusión alrededor de esta temática, en 1993 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para reformar el artículo 168 del CE a fin de eliminar la prohibición de instalar juntas receptoras de votos en las cárceles.

En la declaración de motivos de ese proyecto, el TSE (como se cita en Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2014) indicó que

[...] la ratificación por parte del Estado costarricense de instrumentos básicos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto de San José postulan el sufragio, al igual que nuestra Constitución Política, como función cívica primordial, lo que supone que este es un derecho básico, elemental y de primer orden que

1 Destacaron en esa ruta las gestiones realizadas por la entonces ministra de Justicia y Gracia, Elizabeth Odio Benito, por el defensor del interno del sistema penitenciario, Vernor Muñoz, y las solicitudes y consultas puntuales de varias personas privadas de libertad.

no admite ni tolera restricción alguna. Por eso, el dispositivo contenido en el artículo 168 constituía una ilegítima restricción al ejercicio de un derecho constitucionalmente consagrado, toda vez que proscribía en forma expresa la instalación de juntas receptoras de votos en centros penitenciarios, con lo que establecía velada y prácticamente una prohibición de sufragar a quienes sólo tenían vedado el derecho al libre tránsito, pero que por lo demás gozaban y tenían los mismos derechos y deberes que el resto de la ciudadanía.

Sostuvo además el Tribunal Supremo de Elecciones, que se ha establecido de forma velada una prohibición de sufragar, puesto que en la práctica, la población penal costarricense constituye una cifra desde todo punto inconveniente de ser transportada, hasta sus respectivos centros de votación, por razones de seguridad (pp. 12-13).

Como resultado de este proceso, el 28 de noviembre de 1996, mediante la Ley 7653, se aprobó la reforma al artículo 168 citado. A partir de esa fecha entró en vigor la reforma, que dispuso:

Quienes estén habilitados para sufragar, pero se encontraren detenidos o prestando servicio en cuarteles y cárceles, tendrán derecho a que se les permita comparecer a votar libremente. El Tribunal Supremo de Elecciones reglamentará lo concerniente al voto en los centros penitenciarios y el Ministerio de Justicia presentará el material logístico y apoyo que el Tribunal requiera (párr. 2).

Si bien es cierto que antes de la reforma de 1996 el ordenamiento jurídico costarricense reconocía el principio del derecho al voto sin discriminación hasta tanto no se demostrara la pérdida de la ciudadanía, la prohibición legal de instalar juntas receptoras de votos en los centros penitenciarios supuso una limitación

infranqueable de carácter organizativo y logístico para el efectivo ejercicio del sufragio. La reforma permitió que, a partir de las elecciones nacionales de febrero de 1998, las personas privadas de libertad contaran con condiciones para ejercer su derecho constitucional al sufragio.

Al autorizarse la instalación de juntas receptoras de votos en centros penitenciarios, las instituciones involucradas realizaron las gestiones correspondientes para asegurar el derecho al voto a la población privada de libertad. De inmediato el Tribunal Supremo de Elecciones, en ejercicio de sus potestades reglamentarias en materia electoral, dictó un Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios, publicado en el *Diario Oficial* el 22 de setiembre de 1997, con base en el cual, desde el primer domingo de febrero de 1998, se han llevado a cabo votaciones en los centros penitenciarios del país.

III. Normativa y funcionamiento

El derecho al sufragio universal fue establecido por la Constitución Política de Costa Rica de 1949 y por el anterior Código Electoral de 1953.² Asimismo, fue confirmado en instrumentos internacionales ratificados por el país, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (artículos 10 y 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos-Pacto de San José (artículo 23). No obstante, el efectivo ejercicio del voto de las personas privadas de libertad fue posible a partir de la Ley 7653 (1996), que reformó al artículo 168 del anterior Código Electoral (ya derogado) y del Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios (1997). En 2009 se dictó un nuevo

² El Código Electoral vigente (2009) establece, en su artículo 30, que el Tribunal reglamentará la instalación de las juntas receptoras de votos para permitir el sufragio de los privados de libertad.

Código Electoral que mantuvo las disposiciones que permiten al TSE instalar juntas receptoras de votos en los centros penitenciarios.

El Tribunal Supremo de Elecciones, en tanto organismo electoral encargado de organizar las elecciones con garantías de independencia y que concentra las funciones de administración y justicia electoral, dispuso en el Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios que todas las personas ciudadanas que estén reclusas en los centros penitenciarios tienen derecho a votar el día de las elecciones, con excepción de aquellas a las que se les hayan suspendido los derechos políticos por sentencia firme judicial, o bien a quienes por razones de seguridad no tengan autorizado el traslado a la junta receptora de votos, conforme al criterio y justificación de las autoridades competentes del Ministerio de Justicia.

Para tales efectos, el TSE debe tomar las medidas necesarias para instalar juntas receptoras de votos en los principales centros penitenciarios del país, para lo cual, de previo, puede ordenar la creación de los distritos electorales que correspondan, a los efectos de empadronar a las personas privadas de libertad que lo soliciten. Con base en el reglamento y en el protocolo dispuesto por el propio TSE, los funcionarios del Ministerio de Justicia son responsables del traslado y custodia de las personas privadas de libertad a las juntas receptoras de votos, garantizando las condiciones de seguridad para el ejercicio del derecho al sufragio secreto.

Reglamentariamente se garantiza el derecho de los partidos políticos a realizar propaganda político-electoral dentro de los centros penitenciarios y a fiscalizar el proceso de votación. Cabe señalar que inclusive, previo a las elecciones de 2014, se llevó a cabo un debate entre los candidatos a la Presidencia de la República

desde un centro carcelario, organizado por la Universidad de Costa Rica con la colaboración de las autoridades penitenciarias.

En vista de que el empadronamiento en centros penales es facultativo y no opera de oficio, el TSE ha ordenado giras periódicas de cedula en los centros penitenciarios a fin de ofrecer a las personas privadas de libertad la posibilidad de inscribirse electoralmente en los centros donde se encuentren reclusos.

A su vez, en tanto juez de la República con competencia exclusiva y excluyente en materia electoral, el TSE ha mantenido una línea jurisprudencial favorable a facilitar el efectivo ejercicio del sufragio por parte de las personas privadas de libertad, por ejemplo, autorizando movimientos en el padrón electoral aún después de su cierre, a fin de trasladar electoralmente a quienes la administración carcelaria hubiera cambiado de recinto para que puedan ejercer el voto (resoluciones n.º 080-E-2002; n.º 0370-E1-2008; n.º 1967-E1-2014; n.º 0804-E1-2022). Por su parte, la jurisprudencia electoral ha entendido que el ordenamiento tutela el ejercicio del sufragio para la selección de gobernantes nacionales o locales y para procesos consultivos organizados por el TSE, no así para ejercicios de democracia interna de los partidos políticos (resoluciones n.º 2544-E1-2009; n.º 3401-E1-2017).

a. Actores intervinientes en el proceso

Para garantizar a las personas privadas de libertad el ejercicio del sufragio, intervienen de forma activa cuatro actores: el Tribunal Supremo de Elecciones, las autoridades penitenciarias, los partidos políticos y la persona electora, conforme se detalla enseguida.

El TSE

De acuerdo con el artículo 2 del Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios, el TSE debe tomar las medidas necesarias para asegurar el ejercicio del voto al electorado de los centros penitenciarios, en coordinación con las autoridades de cada una de estas instituciones penales. Éstas son:

1. Creación de los distritos electorales necesarios para la inclusión de las instituciones carcelarias como centros de votación.
2. Instalación de juntas receptoras de votos dentro de los centros penales.
3. Otorgamiento de las facilidades necesarias a la población penitenciaria para gestionar su traslado electoral y correspondiente empadronamiento en esas juntas receptoras de votos.
4. Ejecución de giras periódicas a los centros penitenciarios para efectuar el traslado de domicilio electoral o tramitar su solicitud cédula a las personas privadas de libertad.

Autoridades penitenciarias

Es responsabilidad del Ministerio de Justicia establecer las medidas de seguridad necesarias para el ejercicio del voto de las personas privadas de libertad. Esto incluye:

1. Definir las medidas de seguridad para que las personas privadas de libertad emitan su voto.
2. Traslado de votantes a las juntas receptoras de votos.
3. Establecer los horarios y mecanismos de traslado que resulten oportunos.
4. Brindar las condiciones y medidas de seguridad pertinentes para el ingreso y salida de los integrantes de las juntas electorales, otros funcionarios electorales y fiscales partidarios,

así como las necesarias para el adecuado traslado y custodia del material electoral.

5. Facilitar y colaborar en los trámites de cedulación y traslado que se realicen.
6. Prohibición de confiscar o decomisar las cédulas de identidad de las personas privadas de libertad.

Respecto de las medidas de seguridad adoptadas por las autoridades carcelarias para el momento en que las personas electoras ejerzan su sufragio, cabe indicar que éstas serán requisadas y conducidas por la seguridad del centro penal, en el orden preestablecido, hasta la junta receptora de votos. Todas estas medidas de seguridad, sin embargo, deben mantenerse dentro de los parámetros de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Partidos políticos

Las agrupaciones políticas en contienda pueden realizar propaganda electoral en los centros penales, previa solicitud por escrito a la dirección de cada centro penal, con al menos tres días de anticipación para llevar la propaganda. Se limita la presencia a un máximo de cinco personas por partido y deben someterse a las prohibiciones que, por seguridad, establezca el centro penal (no se permite el ingreso ni uso de equipos de sonido o discomóviles, o entregar calcomanías, por ejemplo). Asimismo, para la realización de propaganda deben tomarse en cuenta las restricciones previstas en los párrafos primero y cuarto del artículo 136 del Código Electoral, que hacen referencia a los periodos en que los partidos políticos están habilitados para ello, o bien a las limitaciones para difundir su propaganda electoral.

Es importante indicar que los centros penitenciarios también están obligados a dar igualdad de trato y oportunidades a todos los partidos políticos para la difusión de sus programas de gobierno.

Persona electora

En lo que respecta a la persona electora, sus obligaciones para asegurar el ejercicio de su derecho al voto son realizar el traslado del domicilio electoral y tener su cédula de identidad vigente, o con no más de un año de vencimiento al día de la elección.

b. Protocolos aplicables

El Tribunal Supremo de Elecciones ha establecido un protocolo para el ejercicio del voto de las personas privadas de libertad, cuyo objetivo es “orientar a quienes participan de una u otra forma en el proceso electoral, en el desarrollo de acciones y la determinación de apoyos para equiparar condiciones y eliminar barreras de índole actitudinal, de información y de comunicación que limiten la participación de las personas privadas de libertad en el proceso electoral” (TSE, 2014, p. 10).

El protocolo, denominado *Proceso electoral costarricense accesible a las personas privadas de libertad*, orienta más detalladamente a las personas involucradas en el proceso sobre cómo facilitar los apoyos que necesita esta población electora para ejercer sus derechos políticos en igualdad de condiciones. Ello incluye la participación, además del propio TSE, de diferentes agentes electorales, tales como las personas asesoras, delegados y delegadas, integrantes de las juntas receptoras de votos y, como

se indicó, la población electora, los partidos políticos y las autoridades penitenciarias.

IV. Participación electoral en centros penitenciarios

Las JRV se empezaron a instalar en centros penitenciarios a partir de las elecciones nacionales de 1998. En la siguiente tabla se muestra el detalle de las juntas establecidas para tales efectos, así como el comportamiento electoral de la población votante. Se observa una participación entre el 30 y el 41% para elecciones presidenciales y de diputaciones, y de alrededor del 20% en los procesos electorales municipales, comportamiento similar a la tendencia nacional, donde se registra menor participación electoral en los procesos locales.

Participación electoral en centros de atención institucional, por proceso, 1998-2022

Proceso electoral	Cantidad de juntas	Cantidad de electorado	Porcentaje de participación
Elección nacional 1998	36	9,575	32.50
Elección nacional 2002	19	3,821	41.50
Elección nacional 2006	18	5,148	35.21
Elección nacional 2010	37	6,103	35.80
Elección nacional 2014	30	8,713	32.50
Elección municipal 2016	34	9,861	18.40
Elección nacional 2018	36	9,575	32.58
Elección municipal 2020	39	10,148	20.00
Elección nacional 2022	27	8,594	30.50

Fuente: Elaboración propia con base en el Tribunal Supremo de Elecciones (s.f.). Estadísticas de procesos electorales. https://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm

Conclusiones

Las personas privadas de libertad han podido sufragar en Costa Rica desde las elecciones nacionales de 1998. Anteriormente ese derecho se encontraba limitado en la práctica, debido a una norma legal que prohibía la creación de juntas receptoras de votos en centros penitenciarios. La reforma legal del año 1996 permitió al organismo electoral tomar las medidas reglamentarias y administrativas necesarias para habilitar la votación dentro de las cárceles del país. Desde entonces, la participación electoral en centros penitenciarios para comicios presidenciales y legislativos ha oscilado entre el 30 y el 41%, mientras que para comicios municipales se ha mantenido entre el 18 y el 20%.

Referencias bibliográficas

Código Electoral. Ley 1536 de 1952 derogado. 10 de diciembre de 1952. <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoralderogado.pdf>

Código Electoral. Ley 8765 de 2009 y sus reformas. 2 de setiembre de 2009. <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Constitución Política de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949. <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 22 de febrero de 1970.

Ley 7653. (1996, 23 de diciembre). Reforma al Código Electoral y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones. *La Gaceta*, (246).

Ministerio de Justicia y Gracia. (1992, 26 de octubre). Oficio DDHI 920487. Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones.

Ministerio de Justicia y Gracia. (1993, 27 de enero). Oficio M 930075. Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones.

Tribunal Supremo de Elecciones. (s.f.). Estadísticas de procesos electorales. https://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm

Tribunal Supremo de Elecciones. (1993, 4 de febrero). Proyecto de ley para reformar el artículo 168 del Código Electoral. Oficio 4329. Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (1997). Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios. <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/ejerciciodelsufragio.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2014). *Proceso electoral costarricense accesible a las personas privadas de libertad* (4a. ed.). www.tse.go.cr/pdf/normativa/protocolo-personas-privadas-libertad.pdf

El voto de las personas en prisión preventiva en México

Nohemí Vázquez Cervantes

El reconocimiento del derecho al voto en México para las personas que se encuentran en prisión preventiva se hizo efectivo a través de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictada en febrero de 2019.

I. Antecedentes

En 2018, México celebró elecciones presidenciales, además de legislativas a nivel federal y elecciones locales en algunas entidades federativas; en el marco de este proceso electoral, dos personas que llevaban 15 años en reclusión, pero sin sentencia, pertenecientes a la comunidad tsotsil,¹ promovieron un juicio de protección de sus derechos político-electorales, en el cual pedían que se ordenara al Instituto Nacional Electoral normar los mecanismos que aseguraran el voto de personas en prisión preventiva, es decir, que estuvieran a la espera de una sentencia.

Es relevante mencionar que la justicia penal de México tuvo una reforma constitucional en 2008, en la que se mandató la transición a un sistema acusatorio de juicios orales, lo que representó incorporar la presunción de inocencia al artículo 20 constitucional.

¹ La comunidad originaria tsotsil se ubica en la región sureste mexicana, en el estado de Chiapas y tiene presencia en 22 comunidades situadas al noreste y sureste de la segunda ciudad en importancia, San Cristóbal de las Casas.

Por otra parte, si bien la Constitución mexicana señala sobre la suspensión de los derechos de los ciudadanos en su artículo 38, fracción II que: “Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: [...] II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; [...]”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó esta fracción y determinó que dicho artículo contiene tres supuestos que pueden provocar la suspensión de los derechos. En particular sobre la fracción II, que es la relacionada a la suspensión de los derechos político-electorales de una persona, indicó que:

Fracción II, derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal la que convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesorio de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, pues su naturaleza y finalidad no responden a la de estos últimos conceptos (SUP-JDC-352/2018; SUP-JDC-353/2018).

No menos importante fue la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual reformó 11 artículos constitucionales para fortalecer el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales en México.²

Una de las incorporaciones más relevantes de esta reforma sobre los derechos humanos fue la obligación del Estado mexicano de actuar bajo el principio pro persona, es decir que, para decidir, debe pensarse en lo que más favorezca a la persona.

² Se incorpora el reconocimiento de todos los derechos fundamentales de los tratados internacionales que ha suscrito México a nivel constitucional.

Tomando en cuenta este contexto, el Tribunal Electoral dictó sentencia al juicio promovido por las dos personas en el expediente SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado el 20 de febrero de 2019, determinando que se reconoce el derecho del voto³ de las personas en prisión preventiva; es decir, a quienes estén a la espera de la sentencia de su expediente penal.

En ella se ordenó al INE que garantizara a la población en reclusión su derecho a votar en las elecciones de 2024, presidenciales, legislativas y locales concurrentes,⁴ para lo cual debió implementar, de manera paulatina y progresiva, un programa previo a dicha fecha.

II. Implementación

Es importante resaltar que la configuración del sistema electoral mexicano es de carácter nacional. El INE es la autoridad de administración electoral nacional y cada entidad federativa tiene una autoridad electoral estatal, denominada organismo público local, conocido de manera genérica como OPL. Para la implementación de la modalidad de voto en prisión preventiva, ambas autoridades trabajan de manera coordinada con un rol definido de atribuciones y costes.

Entre 2020 y 2023 se establecieron cuatro ejercicios del voto en prisión preventiva en México, uno a nivel nacional como prueba piloto y tres en elecciones locales en los estados de Hidalgo (2022), Coahuila y Estado de México (2023), con resultados vinculantes.

3 El reconocimiento es al voto activo de las personas en prisión preventiva, es decir, el derecho a poder votar por sus representantes.

4 En dicha elección se eligieron 20,375 cargos públicos: 629 a nivel nacional: Presidente/a de la República, 128 senadurías y 500 diputaciones; además de 19,746 cargos locales.

El INE preparó el primer ejercicio piloto con los criterios señalados por el Tribunal de considerar una muestra representativa que abarcara las cinco circunscripciones⁵ del país, tomando en cuenta varios centros penitenciarios tanto varoniles como femeniles y con perspectiva de género e interculturalidad.

En cumplimiento a la progresividad dictada en la sentencia, se organizó el ejercicio a nivel nacional para las elecciones de 2024, presidencial y concurrentes locales de tres estados: Chiapas, Ciudad de México e Hidalgo, en las cuales se estima un número de electorado en reclusión preventiva preliminar de 92,792 personas en 282 centros penales.

a. Tipo de elección

El voto de las personas en prisión preventiva se garantiza para la elección presidencial y en aquellas locales que así lo determinen en sus leyes las entidades federativas. En relación con elecciones a nivel local, sólo tres de las 32 entidades del país han legislado el voto en prisión preventiva: Hidalgo, Chiapas y Ciudad de México.

En el caso de Hidalgo, el artículo 5 de su Código Electoral permite el voto en reclusión preventiva en los procesos electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana que se organice en la entidad. En el caso de la Ciudad de México, el artículo 6 de su Código Electoral garantiza el derecho al voto para la elección de jefatura de gobierno de la ciudad, las diputaciones locales, las alcaldías, así como cualquier mecanismo local de participación ciudadana.

⁵ Es el ámbito territorial que abarca un número de entidades federativas y secciones electorales que se determina para elegir los cargos de representación proporcional en México.

El caso más reciente es el de Chiapas, quien, en su Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 6, numerales 2 y 8, reguló que las personas en prisión preventiva podrán votar anticipadamente para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como para elegir a las personas integrantes de los ayuntamientos.

Para el proceso electoral de 2024, el INE determinó que a nivel local el electorado en prisión preventiva podría votar hasta el tercer nivel de autoridad (2023), un aproximado de 459 cargos repartidos en las tres entidades ya mencionadas (s.f.). Esto deriva de la facultad que la sentencia del Tribunal otorgó al INE para determinar el tipo de elección a considerar en el voto en prisión atendiendo “a las necesidades y posibilidades administrativas y financieras” (SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado).

b. Modalidad de votación

El INE determinó que la modalidad sería la votación presencial anticipada.⁶ En los dos supuestos que atiende el caso mexicano, el periodo de votación anticipada que se previo fue de uno a cinco días para una elección local y, al tratarse de la elección presidencial y la concurrente, hasta de 15 días.

El calendario para la elección presidencial y concurrente 2024 estipuló el periodo del 6 al 20 de mayo para activar esta modalidad, es decir, 10 a 15 días previos a la Jornada Electoral nacional en un horario recomendado de 8:00 a 17:00 horas.

⁶ En la prueba piloto del año 2021 se le denominó voto postal anticipado, Acuerdo INE/CG97/2021, y mediante el Acuerdo INE/CG602/2023 para su implementación en el proceso electoral 2023-2024 se ajustó el nombre, aunque el modelo de implementación se mantiene.

c. Requisitos para ejercer el voto

La persona en prisión preventiva elegible debió cumplir con una serie de requisitos generales: solicitar de manera expresa su intención para que se le integre a la Lista Nominal Electoral de Personas en Prisión Preventiva (LNEPPP), no estar en suspensión de sus derechos político-electorales, que coincida el cotejo de los datos biométricos que la autoridad penitenciaria entrega al INE con los que éste tiene en el padrón electoral y mantener el estatus de prisión preventiva durante el proceso.

En el caso de las elecciones locales, las personas debían estar internas en un centro penitenciario de la entidad en cuestión para poder votar por los cargos de dicha entidad. De manera específica, en la elección de la gubernatura de Hidalgo (2022) un requisito adicional fue que el último domicilio registrado en el padrón electoral, previo al ingreso a prisión, estuviera en el mismo estado.

Para los efectos del registro en la LNEPPP, el centro penitenciario fue el domicilio considerado.

d. Registro y conformación de los listados nominales de registro y de escrutinio

Para ejercer el voto anticipado en reclusión se integra la Lista Nominal Electoral de Personas en Prisión Preventiva (LNEPPP), para ello el INE⁷ realizó una serie de actividades durante los seis meses previos a la jornada anticipada entre las que estuvieron la difusión del ejercicio entre la población en reclusión, solicitar a la autoridad penitenciaria el número posible de personas electoras y de aquellos centros penitenciarios en los que se iba a permitir

⁷ El INE es la entidad facultada para integrar el Padrón Electoral a nivel nacional y de expedir la Credencial para Votar. En México el registro de las personas electoras no es de oficio, cada persona interesada debe acudir a solicitarlo.

ejercer el voto, la entrega de cartas-notificación y de solicitudes de inscripción individuales al potencial electorado en prisión, entre otras.

Para integrar el listado preliminar se verifica la situación registral de las personas que hicieron la solicitud a través del cotejo de datos biométricos, éste se entrega al órgano de supervisión del registro federal de electores⁸ para la revisión de ley y las observaciones que pudiera emitir. El listado definitivo se imprime en dos tantos, que forman parte del material electoral que se entrega a la mesa receptora de votación.

Para la etapa de escrutinio y cómputo, el INE imprime un listado nominal específico a partir de la relación de las personas que emitieron su voto, éste se integra con los datos de los sobres del voto en custodia y luego se entrega a las mesas de escrutinio y cómputo que se instalan al cierre de la Jornada Electoral del territorio nacional.

e. Integración de mesas para la votación de personas en prisión

Al contemplar dos momentos para esta modalidad: primero, el periodo de la jornada anticipada al interior de los centros penitenciarios y, segundo, la jornada diferida para el escrutinio y cómputo al cierre del día de la elección ordinaria, se conformaron dos órganos para atender dichas actividades.

La votación anticipada en prisión preventiva es operada por personal del INE adscrito al distrito electoral⁹ en el que se encuentre

8 Es un órgano permanente denominado Comisión Nacional de Vigilancia y está integrado por representantes de todos los partidos políticos con registro nacional.

9 En México el distrito electoral es la demarcación territorial electoral federal uninominal en que se divide el país; son 300 distritos electorales y en cada uno de ellos el INE cuenta con una oficina descentralizada permanente.

el centro; en caso de ser elección concurrente, el OPL puede designar a una o un funcionario para integrarse a la mesa receptora. Al menos una de estas personas debe contar con fe pública. El número de mesas receptoras al interior de los centros de reclusión y la logística operativa se acordaron con las autoridades de cada penal.

Al concluir cada día de la votación anticipada, se implementaron tramos de control y cadena de custodia como son el llenado de actas circunstanciadas por las personas fedatarias públicas, la revisión física del material o la toma de evidencia fotográfica del resguardo.

Para la jornada diferida del conteo de los votos se integró una Mesa de Escrutinio y Cómputo por cada 750 sobres-voto, estos órganos estuvieron integrados por la ciudadanía bajo el mismo procedimiento de insaculación y capacitación que las mesas receptoras del voto en todo el territorio nacional.¹⁰

Su composición varía si se trata sólo de la elección nacional o si es concurrente con alguna local; en el primer caso se integra por cuatro personas titulares y dos suplentes; en el segundo caso son seis propietarios/as y tres suplentes.

La integración y capacitación de las personas designadas para los órganos que se mencionan en este apartado está a cargo del INE; así como la ubicación para instalar las mesas para el cómputo. De la misma manera, el INE dispuso un listado del personal que podría actuar como suplente en caso de que el órgano ciudadano no pudiera integrarse para el conteo, quienes también recibieron una capacitación para realizar las funciones específicas de la jornada anticipada.

¹⁰ Para alcanzar a integrar las mesas de escrutinio y cómputo del voto en prisión, el INE agrega un 1% al porcentaje habitual para integrar las mesas receptoras de la votación ordinaria, que es del 13%.

f. Materiales electorales

Con relación a los materiales electorales que se utilizaron en ambas mesas, las receptoras del voto y las de cómputo, tanto el INE como los OPL fueron responsables de la producción del material de su respectiva elección, así como de la integración y suministro en tiempo.

Como se ha señalado, la modalidad es postal: en las mesas receptoras del voto no se utilizan urnas, el voto una vez que es emitido debe introducirse en un sobre sin datos, que a su vez se ingresa en uno con datos de referencia, se sella y la persona electora lo entrega a la mesa para su resguardo.

Para esta modalidad se prepararon al menos 31 tipos de materiales, que van desde artículos complementarios, como los sellos, cojines con tinta, bolsas para basura, cinta para sellar, y aquellos que son documentación sensible, como las boletas o papeletas, las actas para registrar la jornada, la información de las candidaturas contendientes, los sobres paquete con los datos del electorado, así como las listas nominales. Para la elección de 2024 se integró por primera vez el líquido indeleble que debió impregnarse en el pulgar derecho de la persona electora en reclusión preventiva.

Es importante señalar que existen dos materiales para elecciones locales que son diseñados por el OPL a cargo, pero que deben contar con la validación del INE, éstos son las boletas y los documentos informativos sobre las candidaturas.

g. Campaña electoral y voto informado

En el apartado anterior se mencionó el documento informativo sobre las candidaturas, éste es el mecanismo utilizado en México

para poder promover el voto informado entre las personas en reclusión preventiva. Se trata de un documento que cuenta con especificaciones técnicas que el INE emite o valida y se integra en cada sobre-paquete que se entrega a las personas que ejercen su derecho al voto desde los centros penitenciarios.

En los lineamientos está previsto que, mientras la persona electora da lectura a estas propuestas, no se le puede presionar ni apurar para emitir su voto.

La implementación de otros mecanismos para el voto informado se determina de forma casuística, éstos dependen de la coordinación con las autoridades penitenciarias y de los medios y espacios idóneos para realizarse. Como ejemplo podemos citar el caso de Hidalgo durante el desarrollo de la elección de gubernatura (2022), en donde se transmitieron al interior de los centros penitenciarios dos de los tres debates entre las candidaturas, y se transmitió un *spot* grabado por las personas candidatas durante cuatro días de la semana previa a la jornada anticipada.

Durante las elecciones generales de 2024, por primera vez se transmitió un debate entre las candidaturas a la presidencia de la República dentro de los penales y se organizó otro entre las candidaturas a la jefatura de gobierno de la Ciudad de México. Estas acciones para el voto informado de las personas en prisión se dieron bajo las modalidades que la seguridad de los centros de reclusión permitió.

En el caso de la elección presidencial fue el tercer debate, realizado el 19 de mayo de 2024, el que se transmitió en centros de seis entidades federativas.¹¹ El ejercicio subnacional se dio en

11 De acuerdo con el Quinto informe de avance en la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, dichas entidades fueron Baja California, Chiapas, Jalisco, Nayarit, Puebla y San Luis Potosí.

un centro de reclusión de la capital del país y fue un formato de retransmisión de una sesión pregrabada.¹²

h. Cómputo de votos, integración y difusión de resultados

En el caso de México, como se ha señalado, el escrutinio y cómputo de la votación en prisión preventiva se desarrolla al cierre de la Jornada Electoral de todo el territorio nacional,¹³ por lo que el conteo inicia a las 18:00 horas, previa instalación de la mesa. Tanto el material requerido como la documentación electoral es entregada a la mesa por el resguardante, ya sea el INE, en el caso de las elecciones federales, o el OPL, en las locales.

Al determinarse la modalidad anticipada presencial a través de sobres de votación, las boletas o papeletas del electorado en reclusión se reciben en un sobre en blanco sellado, que a su vez se encuentra dentro de otro sobre con los datos de la persona. Si hay elecciones locales, se agrega un sobre en blanco adicional para introducir las boletas correspondientes a esta elección.

La mesa, al recibirlo, debe verificar los datos del sobre exterior contra los de la lista nominal para escrutinio y cómputo; una vez validado este paso, se abre y se saca el segundo sobre –o sobres, en caso de elecciones concurrentes–, el cual también se abre para sacar el voto e introducirlo en una urna; si hay elecciones locales, este paso se repite con el sobre correspondiente. A partir de este punto el proceso continúa como en cualquier mesa del país, registrando los resultados en las actas previstas para ello.

12 En este caso, las personas debatientes fueron representantes de la y los candidatos.

13 En México, el día de la elección federal está señalado en la Constitución, debe ser el primer domingo del mes de junio del año que corresponda. Derivado de la reforma político-electoral de 2014 se determinó la concurrencia paulatina de las jornadas locales el mismo día.

Los resultados se integran al sistema de actas y al programa de resultados electorales preliminares en el distrito electoral que corresponda; en el caso de los resultados de elecciones locales, cada OPL determina la modalidad de integración. Este mecanismo permite que la difusión de los resultados del voto anticipado en prisión sea la misma que reciben los resultados de las elecciones federal y locales.

i. Mecanismos de impugnación aplicables

El sistema de medios de impugnación en materia electoral de México contempla el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, éste procede contra los actos de la autoridad electoral, desde la negativa a expedir la Credencial para Votar hasta el derecho de asociación; es el juicio que la ciudadanía puede interponer cuando le sea negada su credencial de elector o cuando su registro no se haya incluido en el listado nominal.

En el caso del tema que nos ocupa, en las implementaciones realizadas hasta finales de 2023 se habían impugnado 18 determinaciones de no procedencia para la incorporación a la lista nominal de la modalidad de voto anticipado en prisión preventiva. La totalidad de juicios se promovieron en los procesos locales de 2023. En Coahuila de Zaragoza se impugnaron 4 de 11 notificaciones, todas fueron confirmadas; en el caso del Estado de México se promovieron 14 de 1,561, de las cuales 5 fueron modificadas para ordenar su incorporación a la lista nominal. En relación con impugnaciones a la votación, no se ha promovido ninguna hasta el momento.

Es importante resaltar que, desde 2020, existe la posibilidad de llevar juicios en línea en materia electoral y, tanto en la modalidad

tradicional como digital, la persona agraviada puede interponerlo por sí misma o a través de una representación legal.

Durante la elección general de 2024, se incorporaron a la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva 556 registros de personas que interpusieron un juicio para la protección de sus derechos, quienes obtuvieron sentencias favorables. El 98.8% de estas corresponden a personas electoras en la Ciudad de México.¹⁴

III. Participación electoral en ejercicios previos

A manera de resumen, se señala que en México se han realizado cinco implementaciones de la modalidad anticipada desde prisión preventiva: una prueba piloto nacional no vinculatoria, tres ejercicios locales y una elección presidencial vinculatoria¹⁵ en un periodo de cinco años.

Hasta el año 2023, el número de personas electoras que pudieron ejercer su voto fue de 6,071, el porcentaje de participación promediado fue de 91.3% y el número de centros penitenciarios en los que se han realizado fue 30. Los datos desagregados se presentan en la siguiente tabla.

Entidad	Centro Penitenciario	Lista nominal	Participación total	Porcentaje de participación
Sonora	CEFERESO núm. 11 (varonil)	260	234	90%

14 Con datos del Informe de Credencialización de Personas en Prisión Preventiva presentado al Consejo General del INE el 27 de junio con información al corte de junio de 2024.

15 Con este ejercicio concurren tres elecciones subnacionales en Ciudad de México, Chiapas e Hidalgo.

El voto de las personas en prisión preventiva en México

Entidad	Centro Penitenciario	Lista nominal	Participación total	Porcentaje de participación
Guanajuato	CEFERESO núm. 12 (varonil)	356	343	96.34%
Chiapas	CEFERESO núm. 15 (varonil e inter-cultural)	91	89	97.80%
Morelos	CEFERESO núm. 16 (femenil)	148	141	95.27%
Michoacán	CEFERESO núm. 17 (varonil)	95	91	95.78%
Hidalgo	Jaltocan la Huasteca	3	3	100%
	Tula de Allende	24	23	95.80%
	Tulancingo de Bravo	42	41	95.80%
	Pachuca de Soto	61	49	80.30%
Estado de México	Ecatepec	687	610	88.79%
	Ixtlahuaca	59	55	93.22%
	Tenancingo Sur	58	51	87.93%
	Texcoco	305	284	93.11%
	Lerma	105	98	93.33%
	Neza Norte	14	11	78.57%
	Neza Sur	17	17	100%
	Santiagouito	710	678	95.29%
	Jilotepec	45	40	88.88%

Continúa...

Entidad	Centro Penitenciario	Lista nominal	Participación total	Porcentaje de participación
	Tenango del Valle	112	93	83.03%
	Tlanepantla	741	693	93.52%
	Centro de Internamiento	10	7	70%
	Neza Bordo	910	831	91.31%
	Otumba Tepachico	56	52	92.85%
	Valle de Bravo	56	54	96.42%
	Zumpango	104	83	79.80%
	Chalco	461	435	94.36%
	Cuautitlán	455	359	77.87%
	El Oro	68	65	95.58%
	Sultepec	6	2	33.33%
Coahuila	Femenil Saltillo	12	12	100%
	Total	6,071	5,544	91.3%

Para la elección general de 2024 aumentó exponencialmente el universo del electorado habilitado para ejercer su voto, el cual fue de 30,947 personas; el número de centros penitenciarios en los que se sufragó fue de 214¹⁶ y la implementación se realizó en 31 entidades federativas.¹⁷

16 Los datos referidos se tomaron del Quinto informe de avance en la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024 (28 de junio de 2024).

17 El único estado en el que no se realizó el ejercicio fue Yucatán. La etapa de coordinación entre la autoridad de seguridad estatal y el INE excedió los plazos y términos normativos previstos, por lo que no se materializó la implementación.

Los resultados de la votación anticipada de las personas en prisión preventiva en la elección de 2024, con corte al 26 de junio del mismo año es de 26,563 votos emitidos, lo que equivale a una participación del 85.83% del total de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva; de la cual el 91.71% de la participación corresponde a hombres en reclusión y sólo el 8.28% a mujeres privadas de la libertad.

Los datos cuantitativos con los que se cuenta hasta la fecha de corte referida permiten identificar que el grupo etario de mayor participación fue el de personas jóvenes de entre 25 y 34 años, y el de menor participación, el de personas adultas mayores, es decir, de 65 años o más.

No se emitieron 4,384 votos principalmente por tres razones: I. por emisión de la sentencia (condenatoria o de libertad), 75.7%; II. negativa a participar, 12.5%, y III. libertad condicional, 6%.

Las tres entidades con la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva más grande para la elección 2024 fueron el Estado de México, Jalisco y Nuevo León, mismas que aportaron los niveles de participación más alta.

Para finalizar este capítulo, es importante destacar que durante todo el proceso de votación en reclusión preventiva el derecho a la observación electoral y a la representación de los partidos políticos o candidaturas no partidistas está garantizado, con la única excepción del ingreso a los centros penitenciarios, ya que éste depende de la autorización y determinación de cada centro penitenciario, por razones del manejo de seguridad y custodia.

El modelo de operación del voto en prisión prevé la posibilidad de que se permita el ingreso a un número limitado de las personas que observen o vigilen el proceso, por lo que se ha regulado el mecanismo para, de ser el caso, seleccionar a las personas que

puedan ingresar al centro, esto a través de una insaculación entre aquellas personas que al momento de su acreditación hayan manifestado su interés por observar o vigilar la jornada anticipada.

En el proceso electoral más reciente, es decir, el de 2024, 112 observadores y observadoras ingresaron a distintos centros penitenciarios para observar el voto anticipado. La segunda figura de vigilancia y la que tuvo mayor presencia en este proceso fue la de las representaciones de partido político, que contó con 296 personas acreditadas.

Otra consideración relevante ha sido la aplicación del Protocolo trans —emitido por el INE— durante la jornada anticipada cuando la situación lo ha ameritado; esto implica dar preferencia al uso de los apellidos de la persona de la comunidad LGBTQ+ para garantizarle un ejercicio en igualdad y sin discriminación.

Por último, se debe destacar que la implementación de este ejercicio es una armonización de esfuerzos institucionales a nivel nacional y local entre el INE, sus órganos descentralizados y los OPL, todos tienen atribuciones que permiten la preparación, ejecución y conclusión de la votación en prisión preventiva.

El ejercicio del voto en prisión preventiva de 2024 en México sentó un nuevo precedente, que, por una sentencia del Tribunal Electoral, vincula al INE a tomar previsiones en su marco normativo para futuros ejercicios que prevean cualquier modificación de la medida cautelar de la prisión preventiva y garantizar el derecho al voto cuando se registre desde un centro de reclusión.¹⁸ Esta obligación deriva de un juicio promovido por una persona a quien, durante el proceso electoral, se le otorgó pasar a resguardo domiciliario, gracias a lo cual solicitó ejercer su voto desde su domicilio.

¹⁸ La sentencia fue expedida el 28 de mayo de 2024 por la Sala Regional de Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente ST-JDC-307/2024.

Referencias bibliográficas

Consejería Jurídica del Gobernador. (22 de septiembre de 2023). Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas. <https://consejeriajuridica.chiapas.gob.mx/MarcoJuridicoPDF/Ley/LEY%20DE%20INSTITUCIONES%20Y%20PROCEDIMIENTOS%20ELECTORALES%20DEL%20ESTADO%20DE%20CHIAPAS.pdf>

Eficiencia informativa. (30 de abril de 2024). En entrevista, Bernardo Valle, consejero del IECM, habló sobre el debate chilango que se realizará en el penal de Santa Martha. <https://www.iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/mayo24m/INFOM010524/A9.pdf>

Gobierno de México. (8 de febrero de 2018). Etnografía de los pueblos Tzotzil y Tzeltal. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-de-los-pueblos-tzotzil-batsil-winik-otik-y-tzeltal-winik-atel?idiom=es>

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. (s.f.) Informe sobre Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2021-2022 en el Estado de Hidalgo. <http://ieehidalgo.org.mx/images/sesiones/2022/julio/21072022/INFORMEFINALDELVPPP.pdf>

Instituto Nacional Electoral [INE]. (19 de julio de 2024). Informe final de la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/173696>

INE. (28 de junio de 2024). Quinto informe de avance en la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/173071>

INE. (27 de junio de 2024). Informe de Credencialización de Personas en Prisión Preventiva <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/172958>

INE. (20 de mayo de 2024). Cuarto informe de avance en la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/172663>

INE. (30 de abril de 2024). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se declara que el padrón electoral y la lista nominal de electores que serán utilizados en las elecciones federales y locales del 2 de junio de 2024, son válidos y definitivos. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/169916>

INE. (26 de abril de 2024). Tercer informe de avance en la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/169901>

INE. (22 de marzo de 2024). Segundo informe de avance en la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/169025>

INE. (9 de febrero de 2024). Primer informe de avance en la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/164518>

INE. (3 de noviembre de 2023). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los

Lineamientos, el Modelo de Operación y la documentación electoral para la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/155633>

INE. (Julio de 2023). Informe final de la implementación de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Local 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/152993>

INE. (20 de diciembre de 2022). Compendio de Legislación Electoral. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. <https://norma.ine.mx/normatividad-del-instituto/vigente/normativo/leyes>

INE. (20 de diciembre de 2022). Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. <https://norma.ine.mx/normatividad-del-instituto/vigente/normativo/leyes>

INE. (20 de agosto de 2022). Informe final de la implementación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo en el Proceso Electoral Local 2021-2022. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/123458/ccoe-19se-20-08-2021-p10.9-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

INE. (Agosto de 2021). Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/>

handle/123456789/123458/ccoe-19se-20-08-2021-p10.9-informe.pdf?sequence=1&isAllowed=y

INE. (3 de febrero de 2021). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva, para el proceso electoral 2020-2021, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-352/2018 y acumulado. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116844/CGex202102-03-ap-14-Gaceta.pdf>

INE. (s.f.). Voto y Elecciones. Elecciones 2024. <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2024/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (28 de mayo de 2009). Acción de Inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009. Convergencia, Partido del Trabajo y Partido de la Revolución Democrática. M. P. José Fernando Franco González Salas. https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/kDM33ngB_UqKst8ornYo/*

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF]. (28 de mayo de 2024). TL-307/2027. M. P. Fabián Trinidad Jiménez. <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/toluca/ST-JDC-0307-2024.pdf>

TEPJF. (21 de junio de 2023). Justicia Electoral Digital. Nuevo Juicio en línea del TEPJF. <https://www.youtube.com/watch?v=5kcQTeRyNvY>

TEPJF. (2 de septiembre de 2020). Acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 7/2020 por el que se aprueban los

lineamientos para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral para la interposición de todos los medios de impugnación. <https://www.te.gob.mx/media/files/73356d8af4056f8ee03d27a4c943abd10.pdf>

TEPJF. (20 de febrero de 2019). SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado. M. P. Felipe de la Mata Pizaña. https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

Anexo

Centros de reclusión habilitados para el voto anticipado 2024

ENTIDAD	CENTROS PENITENCIARIO	LISTA NOMINAL
AGUASCALIENTES	2	247
BAJA CALIFORNIA	5	727
BAJA CALIFORNIA SUR	4	185
CAMPECHE	2	93
COAHUILA DE ZARAGOZA	3	211
COLIMA	4	170
CHIAPAS	15	1,131
CHIHUAHUA	9	913
CIUDAD DE MÉXICO	7	1,459
DURANGO	4	1,181
GUANAJUATO	3	343
GUERRERO	11	422
HIDALGO	12	924

ENTIDAD	CENTROS PENITENCIARIO	LISTA NOMINAL
JALISCO	12	3,208
MÉXICO	21	5,067
MICHOACÁN DE OCAMPO	12	986
MORELOS	8	748
NAYARIT	4	830
NUEVO LEÓN	4	2,411
OAXACA	9	964
PUEBLA	14	1,759
QUERÉTARO	4	155
QUINTANA ROO	3	892
SAN LUIS POTOSÍ	5	814
SINALOA	5	616
SONORA	14	2,035
TABASCO	8	648
TAMAULIPAS	5	634
TLAXCALA	2	253
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	1	272
ZACATECAS	3	93

El voto penitenciario en la República de Panamá

Gilberto Estrada de Icaza

I. Antecedentes

El derecho a la participación social y política es uno de los fundamentos del Estado democrático. El artículo 6 de la Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos dispone que:

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el ejercicio pleno y efectivo de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (2001).

El derecho a la participación está incluido en el alcance y contenido de los derechos políticos consagrados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, tal como se transcribe:

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad

de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (1976).

Artículo 23. Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (1978).

El derecho al voto es un pilar fundamental para cualquier sociedad democrática y sobre todo para cualquier ciudadano. Es la vía por la cual un ciudadano puede expresar su voluntad y participar en el proceso de toma de decisiones políticas de su país. Aunque esté garantizado por las constituciones, el ejercicio de este derecho depende de cada país.

Al revisar las constituciones de la República de Panamá, desde su origen libre e independiente se establecen criterios para la suspensión de la ciudadanía. En este sentido, la Constitución de 1904, en su artículo 14, establecía que la ciudadanía podía suspenderse por causa criminal pendiente desde que el juez dictase el auto de prisión.

La Constitución de 1941 se refiere a la ciudadanía en los siguientes términos: “Artículo 60. La ciudadanía consiste en el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección

popular. Se requiere ser ciudadano para ejercer cargos oficiales con mando y jurisdicción.” Y se suspende, según el artículo 63:

1. Por sentencia judicial, en los casos que determine la Ley;
2. Por interdicción judicial;
3. Por causa criminal pendiente desde que el juez dicte auto de enjuiciamiento, en los casos en que no haya derecho a excarcelación.

También, la Constitución de 1946, en su artículo 101, establece que la ciudadanía se suspende por causa criminal pendiente desde que el juez dicta auto de enjuiciamiento, en los casos en los que no haya derecho a excarcelación.

En la Constitución de 1972, el artículo 127 establece que la ciudadanía se suspende por pena conforme a la ley, entendiéndose en estos casos que el derecho a elegir y ser elegido es suspendido; y en los mismos términos aparece la norma constitucional en las reformas de 1978, 1983 y 2004.

Desde el 18 de mayo de 2007, la República de Panamá cuenta con un nuevo Código Penal, aprobado mediante la Ley 14, el cual desde su promulgación ha tenido múltiples reformas que versan sobre algunos aspectos del Libro I del texto normativo y que eliminan la suspensión de derechos civiles e incluyen como pena accesoria la inhabilitación de ejercicio de funciones públicas.

En las reformas electorales de 2006 en nuestro país, se estableció que los privados de libertad tienen derecho a votar en las elecciones, siempre y cuando cumplan ciertos requisitos. Esta reforma electoral fue un paso importante para garantizar el derecho al voto de este sector de la población. Los requisitos básicos tienen que ver con demostrar la identidad y estar inscritos en el padrón electoral (Valdés, 2022).

II. Implementación

a. Tipo de elección

El tipo de elección para los privados de libertad es sólo admisible para el cargo de Presidente, no para los cargos de diputados, alcaldes, representantes o concejales, debido a que los centros de reclusión, en la mayoría de los casos, no están en la circunscripción electoral de quienes están reclusos en ellos.

b. Modalidad de votación

Podemos establecer que es un voto limitado, dado que sólo se les permite ejercer el derecho al sufragio por una figura de elección nacional: la presidencial, y es de carácter presencial, por lo que el Tribunal Electoral está obligado a establecer mesas de votación dentro de esos centros de reclusión que fueron aprobados y obtuvieron los permisos necesarios del Ministerio de Gobierno y la Dirección General Penitenciaria. Antes de ingresar a los centros penitenciarios se debe enviar la lista de las personas que actuarán como jurados de mesa, representantes de partidos políticos y coordinador del centro de votación; así como todo el equipo, mobiliario y bolsas electorales, que son revisadas a su ingreso.

El proceso de votación es similar al de todas las mesas en el ámbito nacional, con la diferencia de que los privados de libertad no portan sus cédulas que los identifica, porque todas han sido guardadas por la dirección del centro en unas cajas transparentes de acrílico, en orden numérico, arregladas anterior al día de la elección. El día de la votación, el privado de libertad se presenta en la mesa y dicta su número de cédula; el personal de la mesa la localiza y verifica que la fotografía y los datos del documento correspondan a la persona, al igual que en el padrón fotográfico que acompaña los materiales electorales y que el privado de libertad deberá firmar luego de ejercer su voto.

c. Requisitos para ejercer el voto

El artículo 9 del Código Electoral vigente de la República de Panamá establece que para poder votar es necesario:

1. Ser ciudadano panameño;
2. Aparecer en el Padrón Electoral Final de la mesa respectiva;
3. Presentar la cédula de identidad personal;
4. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos (2023).

Cabe aclarar aquí, que los privados de libertad, al ingresar al centro penitenciario deben dejar su documento de identidad personal en manos de la dirección de dicho centro de reclusión, quien tendrá la responsabilidad y obligación de custodiar dicho documento y entregárselos, cumplida su pena.

d. Registro y conformación de listado nominal de registro

A partir del lunes 6 de noviembre de 2023, para los efectos de la Elección General de 2024 en Panamá, el Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección General del Sistema Penitenciario, remite mensualmente al Tribunal Electoral los informes sobre la cantidad de los privados de libertad por cada centro penitenciario, así como los de los funcionarios custodios de dichos centros, pues en las mesas que se instalarán en éstos votarán igualmente los custodios o policías a cargo de la seguridad del centro penitenciario ese día, si no han optado por el voto adelantado o REVA.

En los centros de custodia y cumplimiento de jóvenes, que son responsabilidad del Instituto de Estudios Interdisciplinarios (IEI), también se han habilitado centros con mesas de votación para los adolescentes que han alcanzado la mayoría de edad y no han sido transferidos a las cárceles públicas.

El 5 de abril de 2024 se emitirá el padrón electoral con fotografía de los centros especiales; entre ellos, los centros penitenciarios en los que se instalarán mesas de votación el 5 de mayo de 2024.

La cifra oficial sobre la cantidad de electores de la que constará el padrón especial para mesas en centros carcelarios se conocerá en abril de 2024.

A la fecha se cuenta con una población de 23,076 privados de libertad en todo el país, por lo que se calculan 80 mesas de votación distribuidas de la manera siguiente:

Regional	Mesas por Centro Penitenciario
Centro Penitenciario de Bocas del Toro (Provincia de Bocas del Toro)	2
Centro Penitenciario de Chiriquí (provincia de Chiriquí)	10
Centro Penitenciario Los Algarrobos (provincia de Chiriquí)	1
Centro Penitenciario de Santiago (Provincia de Veraguas)	2
Centro Penitenciario de Aguadulce (Provincia de Coclé)	2
Centro Penitenciario de Llano Marín (Provincia de Coclé)	1
Centro Penitenciario de Penonomé (Provincia de Coclé)	3
Centro Penitenciario de Las Tablas (Provincia de Los Santos)	1
Centro Penitenciario de Tinajitas (San Miguelito, Panamá)	2

Continúa...

Regional	Mesas por Centro Penitenciario
Centro Penitenciario El Renacer (Panamá)	1
Centro Penitenciario Femenino Cecilia Orillac (Panamá)	2
Centro Penitenciario La Joya (Panamá)	41
Centro Penitenciario La Joyita (Panamá)	
Centro Penitenciario Nueva Joya (Panamá)	
Centro Penitenciario Nueva Esperanza (masculino) (Provincia de Colón)	8
Centro de Cumplimiento	Mesas por Centro de Cumplimiento
Centro Penitenciario de Las Garzas (Panamá)	1
Centro Penitenciario Basilio Lakas (Colón)	1
Centro de Cumplimiento de La Menor (Herrera)	1
Centro Cumplimiento Aurelio Granados Hijos (Chiriquí)	1
TOTAL	80

e. Integración de mesas de votación en centros penitenciarios

La integración de la mesa en centros penitenciarios está compuesta por un presidente, un secretario, un vocal y un suplente común, además de un representante por partido político, por libre postulación o por alianza electoral.

Los miembros de la mesa verificarán, entre ellos, la autenticidad de las credenciales con sus documentos de identidad personal, las cuales deben estar en perfectas condiciones; no podrán estar alteradas, tachadas, borradas ni modificadas de ninguna manera.

La mesa de votación es autónoma y sus decisiones se tomarán por la mayoría de los miembros principales designados por el Tribunal Electoral. En la mesa tendrán la caja acrílica que contendrá las cédulas de las personas privadas de libertad que harán uso del derecho al sufragio, y el material que corresponda para trabajar todo el día de la votación.

f. Materiales electorales

Los materiales electorales son los siguientes:

Cantidad	Material	Cantidad	Material
2	Bolsas transparentes para las actas		Hojas de incidencias
1	Papel higiénico	3	Hojas de papel carbón
1	Bolsa para basura		Hojas de control de votantes
2	Cintas adhesivas (masking tape)		Letrero para colocar número de mesa
1	Juego de 4 lápices y 4 bolígrafos		Formulario de desistimiento de custodia
3	Marcadores		Cartel de prohibiciones
5	Yardas de hilo pabilo		Formulario de arresto
4	Gafetes para los miembros de mesa		Regla
1	Calculadora		Instructivo de mesa
1	Sello de anulado		Evaluación de miembros de mesa

Continúa...

Cantidad	Material	Cantidad	Material
1	Almohadilla		
1	Caja de fósforos		
1	Sacapuntas		
	Linternas (opcional)		
4	Mamparas		Padrón de Firma
1	Urna		Padrón de Consulta
1	Papel toalla		Juego de actas de mesa
	Cartel Votos en blanco		Boletas de votación presidente
	Cartel Votos nulos		Formularios TER presidente
	Hojas de control de votos válidos		
	Papel manila		
	Diagrama de votación		
	Cartel Mecánica de Votación		
	Sobre con documentos		
1	Kit general de mesa		
	Cartel de prohibición		
	Zunchos		

g. Campaña electoral y voto informado

Sobre el tema de voto informado, la Dirección de Organización Electoral, por medio del Departamento de Capacitación Electoral en cada provincia, asiste a los centros penitenciarios para explicar el mecanismo de votación tanto a los privados de libertad como a los custodios y a los miembros de la policía asignados a estos penales.

Cabe destacar que tanto los custodios como los miembros de la Policía Nacional tienen la opción de votar por medio del sistema de voto adelantado únicamente por el cargo presidencial.

h. Cómputo de votos, integración y difusión de resultados

Al terminar la elección, que es a las 4:00 p.m., las urnas se trasladarán del centro de votación más cercano al centro penitenciario. Una vez ahí, se abrirán y los votos serán contados según el procedimiento de escrutinio, de forma pública, delante de los representantes de los partidos políticos y de libre postulación en un aula habilitada para tal fin, y serán registrados en el Acta para Presidente.

Las actas serán llevadas a la Junta Circuital para Presidente de cada circunscripción electoral para sumarlas a las demás que correspondan a ese circuito. Después, se enviará el acta a la Junta Nacional de Elecciones para que proclame a los candidatos que aparezcan en la papeleta como binomio y que hayan obtenido el mayor número de votos. En caso de que dos o más partidos postulen a los mismos candidatos, se sumará el total de votos obtenidos por los respectivos partidos.

i. Mecanismos de impugnación aplicables

Toda elección o proclamación podrá ser impugnada mediante demanda de nulidad por los candidatos o partidos afectados y el fiscal administrativo electoral, de acuerdo con el artículo 464 del Código Electoral (2023).

La demanda de nulidad a la que hace referencia el artículo 464 debe basarse en lo estipulado en el artículo 465 y en alguna de las causales siguientes:

1. La celebración de elecciones sin la convocatoria previa del Tribunal Electoral o en fecha distinta a la señalada, de conformidad con los términos descritos en el presente Código.
2. Que el cómputo de los votos consignados en las actas de las mesas de votación o en las actas de los escrutinios generales, contenga errores o alteraciones.
3. La constitución ilegal de la junta de escrutinio o de las mesas de votación.
4. La no instalación de la mesa, la instalación incompleta que impida el desarrollo normal de la votación y la suspensión del desarrollo de la votación.
5. La falta de materiales indispensables para el desarrollo de la votación. Son materiales indispensables aquellos sin los cuales no se puede dar certeza sobre la voluntad popular, tales como las boletas de votación, el padrón electoral, las actas y las urnas. El Tribunal Electoral los establecerá para cada elección.
6. La elaboración de las actas correspondientes a la junta de escrutinio o a las mesas de votación, por personas no autorizadas por este Código, o fuera de los lugares o términos establecidos.
7. La alteración o falsedad del padrón electoral de mesa o de las boletas de votación.

8. La violación de las mesas o la violencia o amenaza ejercida sobre miembros de la mesa o de la junta de escrutinio, durante el desempeño de sus funciones.
9. La celebración del escrutinio o de la votación en lugar distinto al señalado por el Código y el Tribunal Electoral.
10. La iniciación de la votación después de la hora doce del mediodía [12:00 p.m.], siempre que sufraguen menos del cincuenta por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral de la mesa respectiva.
11. La ejecución de actos de violencia o coacción contra los electores, de tal manera que se les hubiera impedido votar u obligado a hacerlo contra su voluntad. Se considera igualmente un acto de coacción las entregas, por sí mismo o por interpuestas personas, de dádivas, donaciones, regalos en efectivo o en especie y simulación de rifas, con el propósito velado o expreso de recibir respaldo en votos.
12. Que el acta correspondiente no haya incluido, en el escrutinio, la totalidad de las actas de mesa de votación dentro de la circunscripción de que se trate.
13. El cierre de las mesas de votación antes del tiempo estipulado, violando las normas que la reglamentan.
14. Si desde la apertura del proceso electoral se violentan los derechos y prohibiciones establecidos en la Constitución Política y en el Código Electoral incidiendo en sus resultados.
15. El haberse excedido los topes de gastos establecidos en el artículo 244.

III. Participación electoral de ejercicios previos (datos cuantitativos de referencia)

Desde que se estableció el voto para elegir la nómina presidencial en los centros penitenciarios del país, se han obtenido los resultados siguientes:

Tribunal Electoral de la República de Panamá
Centros de votación penitenciarios
Resultados en tres periodos

Año	Emitidos	Válidos	Blancos	Nulos
2009	6,311	5,953	42	316
2014	8,095	7,864	59	172
2019	10,168	9,825	53	290
TOTAL	24,574	23,642	154	778

Referencias bibliográficas

Código Electoral de la República de Panamá. (2023).

Departamento de Imprenta del Tribunal Electoral.

Constitución Política de la República de Panamá. (2004). art. 127.

<https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/PA/constitucion/Panama%20%282004%29.pdf/view>

Constitución Política de la República de Panamá. (1946). art.

101. https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1940/1946/1946_069_0701.pdf

Constitución Política de la República de Panamá. (1941). Art. 60;

art. 63. <https://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/2018-09/constitucion%201941.pdf>

Constitución Política de la República de Panamá. (1904).

Art. 14. https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1903/1904/1904_189_3000.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San

José). (1978). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Organización de Estados Americanos (OEA). (2001).

Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos.

<https://www.oas.org/es/democratic-charter/#:~:text=La%20Carta%20define%20los%2>

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1976).

https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf

Valdés Escoffery, E. (2022). Acontecer Electoral Panameño

(2da. ed.). Departamento de Imprenta del Tribunal Electoral.

Cuadro comparado de los casos de estudio

País	Argentina	Canadá	Costa Rica	México	Panamá
Marco legal	Código Electoral y Sentencia	Sentencia de apelación	Código Electoral	Constitución Política, Sentencia Judicial	Código Electoral
Año de reconocimiento	2003 ¹ 2016 ²	2002	1996	2019	2006
Año de implementación	2003	2004	1998	2021	2009
Vinculatorio	Sí	Sí	s/d	Sí	Sí
Tipo elección	Cargos nacionales y locales	Cámara Baja ³	Cargos nacionales, locales y consultas	Presidencial Diputación Cargos locales ⁴	Presidencial
Coordinación con la autoridad penitenciaria	Sí	No ⁵	Sí	Sí	Sí
Modalidad	Presencial Boleta única	Anticipado/ Presencial o postal ⁶	Presencial	Presencial anticipada	Presencial
Requisitos específicos	No (prisión preventiva) Sí (con sentencia)	Sí	Sí	Sí	Sí
Material electoral diferenciado	Sí	Sí ⁷	s/d	Sí	Sí

Continúa...

Cuadro comparado de los casos de estudio

País	Argentina	Canadá	Costa Rica	México	Panamá
Voto informado	Sí	No	Sí	Sí	s/d
Integración de mesas receptoras por la autoridad electoral	Sí	Bimodal ⁸	s/d	Sí	Sí
Composición de mesas receptoras	s/d	s/d	s/d	6 personas o 9 personas ⁹	4 personas
Observación electoral y representación de candidaturas	Sí, ambas	s/d	Sí, ambas	Sí, ambas	Sí, ambas
Escrutinio y cómputo	Diferido del día de la votación en prisión	Diferido del día de la votación en prisión	s/d	Diferido del día de la votación en prisión	Mismo día
Lugar para escrutinio y cómputo	Sede de la Cámara Nacional Electoral	Voto anticipado: Sede de la autoridad electoral Voto postal: en sede distrital	s/d	Juntas Locales	Juntas Circuitales
Instalación de mesas específicas para escrutinio	s/d	Sí	s/d	Sí	No
Medios de impugnación	Sí	Sí	s/d	Sí	Sí

¹ En 2003 se modificó el Código Electoral Nacional y sus reglamentos para que las personas privadas de la libertad sin sentencia pudieran sufragar.

- 2 En el caso de personas privadas de la libertad con sentencia firme, deriva de un juicio promovido ante la Cámara Nacional Electoral del 24 de mayo de 2016, por el cual se resolvió declarar la inconstitucionalidad de diversas previsiones legales del Código Nacional Electoral y del Código Penal de la Nación requiriendo al Congreso Nacional revisar a la brevedad posible la reglamentación vigente, pero a la fecha no han sido reformados, por lo que el órgano electoral atiende y resuelve cada caso.
- 3 Canadá es una unión federada bajo la Corona del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, configurada bajo un sistema parlamentario en el que las personas integrantes del Senado son designadas por el gobernador general, no son cargos de elección popular.
- 4 El sistema federal de México permite que cada entidad federativa legisle sobre el reconocimiento al voto de personas en prisión preventiva para cargos locales, en el caso de Chiapas, Ciudad de México e Hidalgo se reconoce este derecho para todos sus cargos.
- 5 En el caso de Canadá, los ministerios a cargo de los centros penitenciarios de todo nivel administrativo nombran una persona funcionaria para realizar los trabajos electorales, se informa de las designaciones y trabajos a la autoridad electoral.
- 6 El voto es de manera presencial para quienes se encuentran en un centro de reclusión, mientras que la modalidad postal sólo es aplicable para personas en arresto domiciliario.
- 7 Boleta especial sin nombres impresos, sólo un recuadro para escribir el nombre de la persona candidata.
- 8 Para el caso del voto anticipado, el primer ministro y los liderazgos de los partidos designan la integración de la mesa receptora. En el caso del voto postal la autoridad electoral designa a personas funcionarias distritales.
- 9 Si la mesa receptora es sólo para la elección federal se compone de seis integrantes, cuando es elección concurrente, es decir, federal y locales la composición aumenta a nueve personas.

Sobre las y los autores

Marisa Arlene Cabral Porchas

Coordinadora de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México.

Es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Hermosillo, con estudios de maestría en Ciencias Sociales con línea de investigación en teoría y análisis de asuntos públicos. Se ha desempeñado en la materia electoral desde 2011, participando en la organización de 5 elecciones federales y más de 10 procesos locales. En octubre de 2014 ingresó al Servicio Profesional Electoral Nacional, colaborando en oficinas del Instituto Nacional Electoral en diferentes entidades. También fue Secretaria Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y de Participación Electoral del estado de Sonora. Ha sido profesora en diversas universidades, impartiendo cátedra en Derecho Electoral y Análisis del Discurso y Procesos Electorales Federales, entre otras materias.

Argentina

Alberto Ricardo Dalla Via

Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Cuenta con dos doctorados por la misma casa de estudios: uno en Derecho Constitucional (Facultad de Derecho) y otro en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales). Cursó los diplomados en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid; en Derechos Humanos en la Universidad Complutense y en la Sociedad de Estudios Internacionales de España.

Profesor titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la UBA, director de la Comisión de Doctorado y de la maestría en Magistratura de la Facultad de Derecho de la misma universidad. Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, académico de número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España, director honorario del Instituto de Ciencia Política y Constitucional de la Sociedad Científica Argentina, y consejero titular del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Actualmente se desempeña como presidente de la Cámara Nacional Electoral.

Ha recibido el accésit al Premio Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires (2002); el Premio Anual Universidad de Belgrano (2003); el Premio Konex 2008, en la categoría Jueces de la Última Década; el Premio Konex 2016 en Derecho Constitucional; y el Premio Provincias Unidas de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (2018).

Autor de más de 20 libros y de más de 200 artículos en materia de derecho constitucional y ciencia política.

Canadá

División de Relaciones Internacionales, Provinciales y Territoriales, Elections Canada

Elections Canada es la autoridad independiente y no partidista responsable de llevar a cabo las elecciones y referendos federales canadienses. La División de Relaciones Internacionales, Provinciales y Territoriales (International, Provincial and Territorial Relations Division, IPTR) gestiona las relaciones de la agencia con las

partes interesadas internacionales y con sus homólogos provinciales y territoriales. IPTR impulsa la atribución internacional de Elections Canada desarrollando y manteniendo relaciones sólidas y confiables, participando en eventos clave, compartiendo la experiencia de la agencia, aprendiendo de las experiencias de los socios y contribuyendo al desarrollo del conocimiento electoral.

Costa Rica

Hugo Picado León

Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR), doctor en Ciencias Políticas y maestro en Estudios Latinoamericanos con énfasis en política latinoamericana por la Universidad de Salamanca (España). Es magistrado suplente y director general del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), así como coordinador del Consejo Editorial de la *Revista de Derecho Electoral* del TSE. Es autor de numerosas publicaciones académicas sobre democracia, elecciones, partidos políticos y educación electoral y reforma electoral.

Ileana Aguilar Olivares

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica (UCR) y maestra en Planificación Estratégica por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Fue oficial de Programas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, durante el periodo 1993-2001, y oficial de programas para América Latina en IDEA Internacional para el periodo 2001-2010. Desde junio de 2010 es funcionaria del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), donde

actualmente ocupa el cargo de secretaria académica. Es autora de diversos artículos sobre elecciones y democracia, y se ha desempeñado como editora de publicaciones especializadas en materia electoral.

México

Nohemí Vázquez Cervantes

Abogada por la Universidad Tecnológica de México, ha tomado diversos cursos de especialización: en Derecho Constitucional y Electoral Comparado (Washington Intership Institute de Washington, D.C.), el Curso para Funcionarios de Administración Electoral Internacionales de la Comisión Nacional de Elecciones de Corea del Sur, y el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica). Cuenta con un Diploma en Juicios Penales Orales por su *alma mater*.

Su trayectoria comprende más de 18 años de experiencia tanto en el campo electoral como en instituciones internacionales: trabajó en la Organización de las Naciones Unidas en dos de sus organismos especializados, la Unidad de Asistencia Electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la gestión de proyectos de cooperación internacional en materia electoral y de energía. Actualmente es Jefa de Departamento de Análisis Electoral Internacional Comparado del Instituto Nacional Electoral de México.

Panamá

Gilberto Estrada de Icaza

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, con maestría en Derecho Procesal y en Derecho Electoral. Ha sido docente universitario desde hace más de 18 años a nivel de pregrado y posgrado en distintas universidades de la República de Panamá, así como expositor sobre temas electorales y de identificación en diferentes seminarios y congresos, dentro y fuera de este país.

Es consultor senior internacional en las áreas de organización electoral, registro civil, cedulação, asesoría legal y justicia penal electoral. Su experiencia profesional, de más de 28 años, incluye puestos de liderazgo y coordinación de proyectos técnico-electorales con la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Electoral Systems, IFES), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Democracia Internacional (DI) y la Corporación Latinobarómetro, en Centroamérica, Sudamérica y el Caribe, además ha laborado 19 años en el Organismo Electoral de la República de Panamá. Es magistrado suplente del Tribunal Electoral de Panamá y director nacional de Cedulação. Es autor de diferentes artículos en materia penal electoral, electoral y de identificación nacional e internacional.

**Experiencias del voto de las personas en prisión
una visión internacional comparada**

La edición estuvo al cuidado de la
Dirección Ejecutiva de Capacitación
Electoral y Educación Cívica
del Instituto Nacional Electoral.

