

Análisis comparado de la legislación que posibilita o no el voto de las personas privadas de libertad de dieciocho países de América Latina

María Fernanda Zumbado Barboza*

https://doi.org/10.35242/RDE_2023_36_4

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 5 de mayo de 2023.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de julio de 2023.

Resumen: La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el numeral 23.2 señala una serie de supuestos taxativos, a partir de los cuales se les otorga a los Estados la facultad de reglamentar el ejercicio de los derechos políticos de sus ciudadanos. Dentro de las posibilidades se encuentra la limitación debido a una condena emitida por un juez competente en el marco de un proceso penal. A partir de esto, el estudio aborda, de forma comparada, la normativa de dieciocho países en América Latina para determinar la aplicación formal de limitaciones en el ejercicio del sufragio activo de las personas privadas de libertad, en virtud de una medida preventiva y una sentencia en firme en un proceso penal. A partir del análisis se logra la clasificación de los Estados, según el grado de restricciones aplicables, en tres categorías: 1) la normativa que posibilita el voto de las personas privadas de libertad sentenciadas y en prisión preventiva, salvo casos calificados; 2) la normativa que faculta el sufragio en privados de libertad no sentenciados y 3) la normativa que imposibilita en ambos casos la práctica del derecho político.

Palabras clave: Privados de libertad / Derecho al sufragio / Derechos políticos / Participación política.

Abstract: The American Convention on Human Rights, article 23.2, points out a series of specific assumptions through which the States are granted the power to regulate their citizens' exercise of political rights. Among their possibilities is the restriction of those due to convictions from competent judges in the context of criminal proceedings. Based on this, the study addresses within a comparative framework, the regulations of eighteen States from Latin America to determine the formal application of limitations in the exercise of active suffrage of persons deprived of liberty, by virtue of preventive measures and final sentences from criminal processes. The analysis leads to the categorization of States according to the degree of applicable restrictions, identifying three categories: 1) the regulations that allow the vote of sentenced and pre-trial detainees, except in qualified cases; 2) the regulations that authorize suffrage of non-convicted prisoners; and 3) the regulations that make the practice of the former political rights impossible in both cases.

Key Words: Incarcerated people / Right to suffrage / Political rights / Political participation.

* Costarricense, abogada y politóloga, mferzumbado02@gmail.com. Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica y bachiller en Ciencias Políticas por la misma casa de estudios. Funcionaria de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, promulgada en 1969, define en el artículo 23 cuáles son los derechos políticos que se deben asegurar a los ciudadanos de los Estados parte, dentro de los que destaca la posibilidad de sufragar en elecciones regulares, además de "auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores" (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, art. 23, inc. 1, subinc. b).

En adición, en el inciso 2) del mismo numeral se contempla la facultad de los Estados de regular u ordenar a través de leyes el ejercicio de los derechos detallados. En este sentido, se brinda de manera expresa la posibilidad de que, desde el legislativo, se establezcan regulaciones para su ejercicio, por múltiples variables, dentro de las que se cita la condena en el marco de un proceso penal. Sin embargo, esa reglamentación *per se* no implica la obligación de imponer limitaciones por parte de los Estados en la aplicación de los derechos políticos de la población privada de libertad sentenciada.

Por su parte, en la práctica, destaca la enmienda efectuada a la ley electoral puertorriqueña. Mediante la Ley n.º 3 del 8 de septiembre de 1980, en Puerto Rico se estableció la base a través de la cual se les otorga el derecho a las personas privadas de libertad para el ejercicio del sufragio. En consecuencia, para 1994, en dicho Estado del Caribe se convirtió en realidad el ejercicio del voto activo de las personas confinadas, lo que los convirtió en pioneros en la temática (Cabrera, 1997).

En relación con lo hasta aquí expuesto, el presente estudio pretende abordar, de manera descriptiva, la normativa de dieciocho países en América Latina¹ para determinar la aplicación de limitaciones en el ejercicio del sufragio activo de las personas privadas de libertad, en virtud de una medida preventiva y una sentencia en firme.

2. CLASIFICACIÓN DE LOS ESTADOS SEGÚN SUS LIMITACIONES

En términos generales, al examinar la legislación de dieciocho países en América Latina es posible afirmar que existen grandes semejanzas en cuanto a las limitaciones en el ejercicio del voto de las personas privadas de libertad sobre

¹ Estados contemplados en el análisis: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

las que recae una condena en firme. Sin embargo, las principales disparidades son respecto a los sujetos privados de libertad en situación de prisión preventiva a nivel normativo. Tomando en consideración este aspecto, el presente análisis categoriza la normativa en el siguiente orden de presentación: 1) la normativa que posibilita el voto de las personas privadas de libertad sentenciadas y en prisión preventiva, salvo casos calificados; 2) la normativa que faculta el sufragio en privados de libertad no sentenciados y 3) la normativa que imposibilita en ambos casos la práctica del derecho político.

Con respecto a la primera categoría, Bolivia, Costa Rica y Panamá son los Estados en los cuales la normativa es más inclusiva para el sector de la población privada de libertad en relación con el ejercicio de sus derechos políticos, pues posibilitan la práctica del voto tanto para las personas sentenciadas como para las que se encuentran en condición de prisión preventiva. En este sentido, se destaca que la legislación boliviana es bastante específica en cuanto a los supuestos que permiten imponer restricciones al derecho al sufragio. En el caso particular, la letra de la Constitución Política preceptúa:

Artículo 28- El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida:

1. Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.
2. Por defraudación de recursos públicos.
3. Por traición a la patria. (Constitución Política de Bolivia, 2009, art. 28).

Por lo tanto, aquellas personas que se encuentren sentenciadas por otros delitos diferentes a los enlistados sí están facultadas para ejercer el sufragio. Igualmente, siguiendo la literalidad de la norma, los sujetos en prisión preventiva pueden practicar sus derechos políticos aun estando privados de su libertad de tránsito, ya que sobre ellos no recae una sentencia judicial en firme, incluso respecto a los tipos penales expresados.

De manera vinculada, el caso costarricense se asemeja al boliviano. La carta magna en su numeral 91 define: "La ciudadanía sólo se suspende: ... 2) Por sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos" (Constitución Política de Costa Rica, 1949, art. 91, inc. 2). Lo anterior representa una sanción accesoria, la cual se establece exclusivamente para los casos

determinados por la ley. Por ejemplo, según lo contemplado en el artículo 365 del Código Penal sobre los delitos cometidos por funcionarios públicos:

Cuando quien cometiere los delitos contra la autoridad, contra la administración de justicia o contra los deberes de la función pública fuere un empleado o funcionario público, quedan los jueces facultados para imponer además de las penas consignadas en cada caso, las de **inhabilitación absoluta** [resaltado no es del original] o especial en el tanto que estimen pertinente, de acuerdo con la gravedad del hecho y dentro de los límites fijados para esta pena. (Código Penal de Costa Rica, 1970, art. 365).

En la misma norma se fijan las sanciones complementarias relacionadas con la inhabilitación absoluta, dentro de las que se cita la suspensión de los derechos políticos, tanto desde una perspectiva activa como pasiva. A continuación, se señala la literalidad del numeral 57 del Código Penal:

Inhabilitación absoluta: La inhabilitación absoluta que se extiende de seis meses a doce años, excepto la señalada en el inciso 6) de este artículo, que se extiende de cuatro años a cincuenta años, produce al condenado a lo siguiente: ...

3) Privación de los derechos políticos activos y pasivos. (Código Penal de Costa Rica, 1970, art. 57, inc. 3).

De manera complementaria, la normativa electoral, específicamente el artículo 282 del Código Electoral, se refiere a la suspensión de los derechos políticos, esto con respecto a quienes se hallen culpables en la comisión de infracciones penales de tipo electoral, literalmente establece:

Suspensión de derechos políticos

A los responsables de los delitos electorales con pena de prisión igual o superior a tres años, se les impondrá, además de la pena principal, la accesoria de suspensión de los derechos políticos por el mismo plazo de la pena principal. (Código Electoral, 2009, art. 282).

Por su parte, a nivel procedimental, no se puede pasar por alto que el Código Electoral, en el artículo 30 al final del primer párrafo dispone que "el Tribunal también reglamentará la instalación de las juntas receptoras de votos, para permitir el sufragio de los privados de libertad ...".

La ley electoral le otorga al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) la competencia de regular la organización de los comicios en los centros penitenciarios, así como otros establecimientos, lo que posibilita un efectivo ejercicio del sufragio en el territorio costarricense.

De forma análoga al caso boliviano y el costarricense, la normativa panameña emplea el término de "inhabilitación" para referirse a las restricciones de los privados de libertad en el ejercicio del voto. Así es como se definen dos criterios para su limitación: 1) debe recaer sobre el sujeto una sentencia en firme y 2) que en esta se establezca expresamente el impedimento para emitir el sufragio. Es decir, de manera idéntica a la normativa de Bolivia y Costa Rica, la suspensión de la ciudadanía se lleva a cabo por motivos calificados, según se establezca por la ley y a criterio del juzgador. En el numeral 9 del Código Electoral se determina:

No podrán ejercer el sufragio ni ser candidatos a ningún cargo de elección popular, quienes tengan suspendidos sus derechos ciudadanos por:

1. Estar inhabilitados para el ejercicio de funciones públicas mediante sentencia ejecutoriada. (Código Electoral de Panamá, 2021, art. 9).

Lo que significa que aquellas personas en prisión preventiva o sentenciadas por cualquier otro delito, sin que este implique la pena accesoria de inhabilitación, podrán sufragar.

En otro plano, representando la mayoría de los casos, se encuentran los Estados que imposibilitan el voto de las personas privadas de libertad sentenciadas, pero facultan el de las que se hallan en una condición de prisión preventiva, estos son los casos de: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

En primera instancia, tomando en consideración lo dispuesto por la legislación argentina, específicamente en el artículo 3, incisos e) y f), del Código Nacional Electoral, se encontrarán excluidas de la conformación del padrón electoral aquellas personas condenadas "por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena; [y] 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"(Código Electoral de Argentina, 2019, art. 3, incs. e y f).

Asimismo, en un inicio, la normativa de dicho país suramericano disponía que las personas privadas de libertad en virtud del cumplimiento de una medida cautelar no podían ejercer el sufragio. Sin embargo, con la introducción de la Ley

n.º 25.858, promulgada en el 2003, el panorama se modificó, ya que se integró al cuerpo normativo el artículo 3.º bis (incorporado por Ley 25.858) del Código Nacional Electoral, norma que determina:

Los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos.

A tal fin la Cámara Nacional Electoral confeccionará el Registro de Electores Privados de Libertad, que contendrá los datos de los procesados que se encuentren alojados en esos establecimientos de acuerdo con la información que deberán remitir los jueces competentes; asimismo habilitará mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención y designará a sus autoridades. (Código Electoral de Argentina, 2019, art. 3 bis).

Análogamente, en la normativa brasileña se fija el criterio por el cual el sistema puede llevar a cabo la suspensión de los derechos políticos de los ciudadanos. Específicamente, en el artículo 15, inciso III), de la Constitución de la República Federal de Brasil se cita:

Queda prohibido revocar los derechos políticos, cuya pérdida o suspensión sólo ocurrirá en los casos de: ... III- Condena penal aprobada en cosa juzgada, mientras duren sus efectos². (Constitución Política de la República Federativa de Brasil, 1988, art. 15, inc. III).

A pesar de que se trata de una restricción generalizada en cuanto a las personas privadas de libertad con una condena en firme, no es posible extender las consecuencias a una etapa previa (por ejemplo, en el marco de la prisión preventiva) o posterior al cumplimiento de la pena.

Por su parte, la legislación colombiana emplea los términos de suspensión y pérdida de la ciudadanía. No obstante, en relación con las personas privadas de libertad, se señala que su condición jurídica se fundamenta en la interrupción de los derechos, los cuales serán restablecidos una vez que se presente una petición para ello. De conformidad con lo manifestado, el artículo 98 de la Constitución Política expresa:

² Traducción propia: Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: III -condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.

La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley.

Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación. (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 98).

Paralelamente a los casos expresados *ut supra*, la legislación ecuatoriana se suma al grupo de Estados que establecen restricciones intermedias al ejercicio de los derechos políticos de las personas privadas de libertad, exceptuando aquellas que se encuentran descontando prisión preventiva como una medida cautelar. En relación con ello, tanto la Constitución Política como la Ley Orgánica Electoral, texto que en su artículo 14 replica el numeral 64 de la carta magna, norman la situación jurídica de los sentenciados: "el goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes: ... 2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista" (Constitución Política de Ecuador, 2008, art. 64, inc. 2). Es decir, se restablecerá la condición jurídica de ciudadanía cuando la sanción de tipo penal sea cumplida.

De forma equivalente, en el caso guatemalteco se definen limitaciones que solo se orientan a los sujetos que están reclusos en virtud de una sentencia emitida por un juez competente. En este sentido, la Constitución Política de Guatemala, en su artículo 148, ofrece una postura general a través de la cual se considera factible cesar a los sujetos de su condición de ciudadano, según lo que disponga la normativa. Se menciona lo siguiente: "la ciudadanía se suspende, se pierde y se recobra de conformidad con lo que preceptúa la ley" (Constitución Política de Guatemala, 1986, art. 148). Específicamente, en el numeral 4 de su norma electoral se determina que "los derechos ciudadanos se suspenden: 1. Por sentencia condenatoria firme, dictada en proceso penal" (Ley Electoral y de Partidos Políticos, 2019, art. 4).

La misma postura es seguida por la normativa nicaragüense, peruana, dominicana y venezolana. En estas, los sujetos privados de libertad en prisión preventiva no se encuentran restringidos jurídicamente para emitir su voto, lo que sí sucede contra quienes existe una sentencia en firme. A partir de este precepto, la Constitución Política del país centroamericano, en el artículo 47, fija: "los derechos ciudadanos se suspenden por imposición de pena corporal grave o penas accesorias específicas, y por sentencia ejecutoriada de interdicción civil" (Constitución Política de Nicaragua, 1987, art. 47). Asimismo, es posible reseñar lo fijado por la carta magna del Perú, en su artículo 33: "el ejercicio de la

ciudadanía se suspende: ...2. Por sentencia con pena privativa de la libertad” (Constitución Política de Perú, 1993, art. 33, inc. 2). De manera complementaria, se destaca en la regulación peruana que la Ley Orgánica de Elecciones, en su numeral 10, refuerza la restricción del sufragio a las personas privadas de libertad sentenciadas.

Siguiendo este planteamiento, la Constitución de República Dominicana, concretamente en el artículo 24, es determinante al establecer que “los derechos de ciudadanía se suspenden en los casos de: 1) Condenación irrevocable a pena criminal, hasta el término de la misma” (Constitución Política de República Dominicana, 2015, art. 24, inc. 1). Es decir, una vez que se da el cumplimiento de la condena privativa de libertad al sujeto, retorna su condición de ciudadano dominicano. Al igual que lo preceptuado en la carta magna, se fija en el artículo 86 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral que se encuentra proscrito el registro de estas personas en el padrón electoral. Así es como se señala: “no podrán ser incorporados, con fines electorales, en el Registro Electoral: [aquellos en condición de] 1. Condenación irrevocable a pena criminal, hasta el término de la misma” (Ley Orgánica del Régimen Electoral, 2019, art. 86).

Por último, en relación con los países que posibilitan el voto de las personas privadas de libertad no sentenciadas, se encuentra el caso de Venezuela. En el artículo 42 de la Constitución, dicho país suramericano determina que “el ejercicio de ciudadanía o de alguno de los derechos políticos sólo puede ser suspendido por sentencia judicial firme en los casos que determine la ley” (Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, 1999, art. 42). En adición, robusteciendo lo referenciado, el artículo 41 de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales menciona las restricciones en cuanto al ejercicio del voto, pues expone:

todos los venezolanos y las venezolanas debidamente inscritos e inscritas en el Registro Electoral podrán ejercer el derecho al sufragio siempre y cuando no estén sujetos a inhabilitación política, interdicción civil o que su cédula de identidad haya sido declarada inhabilitada, insubsistente o nula por el órgano competente en materia de identificación. (Ley Orgánica de los Procesos Electorales, 2009, art. 41).

A pesar de lo hasta aquí expuesto, esto no representa que las instituciones encargadas hubiesen llevado a cabo acciones conducentes a promover y posibilitar la práctica del voto por parte de las personas privadas de libertad por una medida cautelar. En este sentido, se debe citar la dinámica desarrollada en los procesos electorales de Guatemala. A modo de ejemplo, al consultar sobre el

sufragio activo de los privados de libertad bajo una medida cautelar, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala expuso:

En Guatemala durante la realización de las Elecciones Generales y de diputados al Parlamento Centroamericano 2019, se encontraban alrededor de 11 500 personas en prisión preventiva, quienes no pudieron ejercer su derecho a votar el día de la elección, a pesar de que la Constitución Política de Guatemala y la Ley Electoral y de Partidos Políticos otorgó dicho derecho a sufragar. (Bravatti Ramírez, D., comunicación personal, 2021).

De manera paralela, ante el cuestionamiento acerca de las medidas gestionadas por el organismo electoral, que permitieran posibilitar el ejercicio de los derechos políticos de las personas encarceladas preventivamente, el tribunal reafirmó:

Prácticamente, están habilitados en el ejercicio del sufragio aquellas personas, quienes aún no se les ha dictado la sentencia firme. No obstante, depende de la actual Magistratura 2020-2026 promover para el próximo evento electoral que, los privados de libertad, en situación de prisión preventiva cuenten con la infraestructura y medidas específicas para ejercer su participación en cualquier tipo de comicios. (Bravatti Ramírez, D., 2021, comunicación personal)

Con base en este criterio, parece pertinente resaltar cómo, a pesar de que no existe una norma inhabilitante para la práctica de los derechos políticos, por lo menos desde la perspectiva del sufragio activo, materialmente, se efectúa una negación de los mencionados atributos respecto a este sector de la población.

Ahora bien, desde una perspectiva distante de la hasta aquí planteada, los países más restrictivos en materia del sufragio respecto a los privados de libertad son: Chile, El Salvador, Honduras, México, Paraguay y Uruguay, los cuales se exponen detalladamente a continuación.

A pesar de la Resolución rol n.º 87743-16 de la Corte Suprema chilena³, en la que se ordena al Estado reconocer los derechos políticos de las personas privadas de libertad en condición preventiva; la normativa chilena es el primer caso en el cual los sujetos privados de libertad, por una medida cautelar, no pueden ejercer el voto, así como tampoco los que están sentenciados. La norma determina dos categorías: la suspensión y la pérdida de la ciudadanía. En cuanto a la primera, de conformidad con el numeral 16, inciso 2) de la Constitución Política: "El

³ Ver: Marshall, P. y Rochow, D. (2018).

derecho de sufragio se suspende: ... 2) Por hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista” (Constitución Política de Chile, 1980, art. 16). Sin embargo, al sujeto se le restituirán sus derechos como ciudadano una vez que sea absuelto de la causa penal por la que se le perseguía.

Respecto a la segunda categoría, la carta magna chilena es clara en sus artículos 13 y 17, incisos 2) y 3), al determinar que la ciudadanía se pierde cuando se dicta una sentencia en la que se fija una pena privativa de libertad. Además, se especifica que esta condición jurídica se puede recuperar a través de una solicitud especial, la cual deberá tramitarse y resolverse ante el Senado de la República. Con base en esto, la letra de la norma reza:

La calidad de ciudadano se pierde:

...

2. Por condena a pena aflictiva, y

3. Por condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista.

Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal señalada en el número 2º podrán solicitar su rehabilitación al Senado, una vez extinguida su responsabilidad penal.

Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal prevista en el número 3º sólo podrán ser rehabilitados en virtud de una ley de quórum calificado, una vez cumplida la condena. (Constitución Política de Chile, 1980, art. 17).

De lo anterior, a diferencia de los casos expuestos, se destaca que las secuelas de la sentencia se prolongan en el tiempo y será únicamente a gestión de parte que los efectos desaparecen. Por ello, la persona pudo haber salido de la prisión al cumplir su condena, pero se mantendrá inhabilitada para ejercer sus derechos como ciudadana hasta que no presente la petición mencionada, la cual deberá ser aprobada por las autoridades.

Al igual que en el caso chileno, la legislación salvadoreña es una de las más restrictivas en lo que respecta a los derechos políticos de los privados de libertad; se les niegan a las personas privadas de libertad preventivamente y así como a los condenados. Siguiendo la literalidad de la norma, y de manera idéntica a la normativa chilena, se establecen dos categorías: la pérdida y la suspensión. La primera aplica a los sujetos sentenciados, mientras que la segunda es para los que cumplen una medida cautelar en prisión. De conformidad con esto, el

artículo 75, inciso 2) de la Constitución Política estipula: “pierden los derechos de ciudadano: Los condenados por delito” (Constitución Política de El Salvador, 1983, art. 75, inc. 2). A la vez, el numeral 74, inciso 1) dispone la interrupción de los atributos políticos, pues define: “los derechos de ciudadanía se suspenden por las causas siguientes: auto de prisión formal” (Constitución Política de El Salvador, 1983, art. 74, inc. 1). Además de lo preceptuado en la Constitución Política, el Código Electoral de El Salvador complementa la regulación sobre el tema. Concretamente, en el artículo 7, incisos a) y f).

En el marco del estudio, esto representa uno de los casos en los que se establecen mayores restricciones respecto a las personas privadas de su libertad en centros de detención penal. Sin embargo, a diferencia de la normativa chilena, no se determina con claridad qué ocurre una vez que se lleva a cabo el cumplimiento de la sanción de tipo penal: si los derechos se restituyen de hecho o si se deberá tramitar algún procedimiento especial.

En la misma línea, Honduras y México cuentan con limitaciones más extensas, pues, al igual que El Salvador y Chile, imposibilitan a los sujetos privados de libertad, en virtud de una medida cautelar, ejercitar sus derechos políticos. Con base en esto, en el numeral 41, la legislación hondureña determina: “la calidad del ciudadano se suspende: 1) por auto de prisión, decretado por delito que merezca pena mayor; [y] 2) por sentencia condenatoria firme, dictada por causa de delito” (Constitución Política de Honduras, 1982, art. 41, incs. 1 y 2) Igualmente, la carta magna mexicana, la cual data de 1917, dispone sobre el impedimento en el ejercicio de los derechos políticos lo siguiente:

Artículo 38- 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;

III.- Durante la extinción de una pena corporal; ...

V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal y

VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.
(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 38).

Sin embargo, a pesar del sustento constitucional, en México, a partir de la sentencia de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 del 20 de febrero del 2019, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación (SSTEPJF), se logró concluir que las personas que se encuentran en prisión de forma cautelar mantienen su derecho al sufragio, lo que se fundamenta en el principio de presunción de inocencia (2019, p. 5). Por lo tanto, el Instituto Nacional Electoral estableció como plazo inicial para la ejecución de un plan piloto el 3 de febrero del 2021. Dicho modelo de operación se denominó Voto de Personas en Prisión Preventiva y, a partir de este, pudieron participar con su sufragio para diputaciones federales, en el marco del proceso electoral 2020-2021, las personas que se encontraban en dicha condición (Rodríguez, F., comunicación personal, 2021).

Otros de los países más restrictivos en la materia del sufragio respecto a la población privada de libertad son Paraguay y Uruguay. Sobre el primero, la Constitución Nacional paraguaya se refiere de manera muy somera acerca de la posible supresión de los derechos políticos en virtud de una sentencia en firme:

Artículo 153-De la suspensión del ejercicio de la ciudadanía.

Se suspende el ejercicio de la ciudadanía:

3) cuando la persona se hallara cumpliendo condena judicial, con pena privativa de libertad.

La suspensión de la ciudadanía concluye al cesar legalmente la causa que la determina. (Constitución Política de Paraguay, 1992, art. 153).

Sin embargo, al examinar el Código Electoral paraguayo, este establece como otra causal que imposibilita la práctica del voto la privación de libertad debido a una orden determinada por juez competente, sin que medie una sentencia. En este sentido, el artículo 91 reza:

No podrán ser electores:

- a. los detenidos o privados de su libertad por orden de juez competente;
- b. los condenados a penas privativas de libertad o de inhabilitación electoral. (Código Electoral Paraguayo, 1996, art. 91 incs. a y b).

En consecuencia, la Ley n.º 834/96 (Código Electoral) amplía de manera considerable el alcance de las limitaciones o las restricciones a los derechos políticos de los privados de libertad con respecto a lo dispuesto constitucionalmente.

Por último, Uruguay es otro de los Estados que cuenta con restricciones extensas. Es decir, la limitación aplica tanto para los sentenciados como para los que no lo son. Según la Constitución Política de dicho país suramericano:

Artículo 80- La ciudadanía se suspende: ...

2. Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría...

4. Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena. (Constitución Política de Uruguay, 1967, art. 80, incs. 2 y 4).

Esto último es de gran relevancia, porque no se lleva a cabo una extensión injustificada de los efectos de la sentencia una vez que culmine, como sí se presenta en el caso chileno.

A manera de síntesis, se muestran en la tabla 1 los Estados latinoamericanos que normativamente posibilitan o no el ejercicio del voto en privados de libertad sentenciados. En su elaboración se emplean dos variables de clasificación (sí y no) con respecto a la posibilidad legal de la población en estudio para el ejercer o no el sufragio. Por su parte, la tabla 2 presenta los Estados que normativamente posibilitan o no el ejercicio del voto en privados de libertad en prisión preventiva; se sistematiza la información relativa a las personas privadas de libertad bajo una situación de prisión preventiva, siguiendo los mismos parámetros metodológicos señalados para la tabla 1.

Tabla 1

Estados latinoamericanos que normativamente posibilitan o no el ejercicio del voto en privados de libertad sentenciados (2023)

País	Aplicación del voto		Fundamento jurídico
	Sí	No	
Argentina		X	Artículo 3, incisos e y f, del Código Electoral Nacional
Bolivia	X		Artículo 28 de la Constitución Política del Estado
Brasil		X	Artículo 15, inciso III, de la Constitución de la República Federativa de Brasil
Chile		X	Artículos 13 y 17 de la Constitución Política de la República de Chile
Colombia		X	Artículo 98 de la Constitución Política de Colombia y artículo 3 del Código Electoral
Costa Rica	X		Artículo 91 de la Constitución Política y artículo 30 del Código Electoral
Ecuador		X	Artículo 64, inciso 2 de la Constitución del Ecuador y artículo 14, inciso 2 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia
El Salvador		X	Artículo 75, inciso 2 de la Constitución Política y artículo 7, inciso f del Código Electoral
Guatemala		X	Artículo 148 de la Constitución de la República de Guatemala y artículo 4 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos
Honduras		X	Artículo 41, inciso 2 de la Constitución de la República de Honduras
México		X	Artículo 38, incisos III y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua		X	Artículo 47 de la Constitución Política de la República de Nicaragua
Panamá	X		Artículos 8 y 9 del Código Electoral
Paraguay		X	Artículo 153, inciso 3 de la Constitución de la República del Paraguay y artículo 91, inciso e del Código Electoral
Perú		X	Artículo 33, inciso 2 de la Constitución Política del Perú y artículo 10, inciso b de la Ley Orgánica de Elecciones
República Dominicana		X	Artículo 24, inciso 1 de la Constitución de la República Dominicana y artículo 86, inciso 1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral
Uruguay		X	Artículo 80, inciso 4 de la Constitución Política
Venezuela		X	Artículo 42 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y artículo 41 de la Ley Orgánica de los Procesos Electorales

Tabla 2

Estados latinoamericanos que normativamente posibilitan o no el ejercicio del voto en privados de libertad en prisión preventiva (2023)

País	Aplicación del voto		Fundamento jurídico
	Sí	No	
Argentina	X		Artículo 3 bis del Código Electoral Nacional (Ley n.º 19945)
Bolivia	X		Artículos 26 y 28 de la Constitución Política del Estado
Brasil	X		Artículo 15, inciso III de la Constitución de la República Federativa de Brasil
Chile		X	Artículo 16, inciso 2 de la Constitución Política de la República de Chile
Colombia	X		Artículo 98 de la Constitución Política de Colombia y artículo 3 del Código Electoral
Costa Rica	X		Artículo 91 de la Constitución Política y artículo 30 del Código Electoral
Ecuador	X		Artículo 64, inciso 2 de la Constitución del Ecuador y artículo 11, inciso 1 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia
El Salvador		X	Artículo 74, inciso 1 de la Constitución Política de la República y artículo 7, inciso a del Código Electoral
Guatemala	X		Artículo 4 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos
Honduras		X	Artículo 41, inciso 1, de la Constitución de la República de Honduras
México		X	Artículo 38, inciso II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Nicaragua	X		Artículo 47 de la Constitución Política de la República de Nicaragua
Panamá	X		Artículos 8 y 9 del Código Electoral
Paraguay		X	Artículo 91, inciso d del Código Electoral Paraguayo
Perú	X		Artículo 33, inciso 2 de la Constitución Política del Perú y artículo 10, inciso b de la Ley Orgánica de Elecciones
República Dominicana	X		Artículo 24, inciso, de la Constitución de la República Dominicana y artículo 86, inciso 1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral
Uruguay		X	Artículo 80, inciso 2, de la Constitución Política
Venezuela	X		Artículo 42 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

3. CONCLUSIONES

A la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la literalidad de la norma brinda una serie de causales taxativas, mediante las cuales el Estado podría generar alguna especie de reglamentación para el ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, en estas causales no se contempla el supuesto de prisión preventiva. En relación con lo planteado, se considera que existe una extralimitación por parte de los Estados al restringir los derechos políticos de quienes están cumpliendo una medida de tipo cautelar.

Respecto a la normativa, del examen efectuado a las Constituciones Políticas y las leyes electorales de dieciocho países de América Latina se extraen tres categorías: los países que habilitan a las personas privadas de libertad a votar, sean que estén en prisión preventiva o cumpliendo una sentencia en firme; los Estados en los cuales únicamente pueden participar quienes están en una situación privativa de libertad debido a una medida cautelar; y los países que imposibilitan en ambos supuestos la práctica del derecho al sufragio. Con respecto de los primeros, solo tres conforman la lista: Costa Rica, Panamá y Bolivia.

Seguidamente, los Estados que se encuentran en una condición intermedia son: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela. A partir de esta lista, vale la pena aclarar que, en algunos de los casos, a pesar de que en su legislación no hay una inhabilitación expresa para el ejercicio de los derechos políticos (impedimento formal), no se han generado materialmente las condiciones para su ejercicio. Por ejemplo, el caso de Guatemala, en el cual, según la consulta llevada a cabo, su normativa no imposibilita la práctica del voto en privados de libertad en prisión preventiva, pero las diligencias necesarias para hacerlo una realidad no han sido promovidas por las autoridades competentes.

Por último, México, Chile, El Salvador, Honduras, Uruguay y Paraguay representan los seis Estados con legislaciones más restrictivas en cuanto al ejercicio de los derechos políticos respecto a la población objeto de estudio. No obstante, es valioso resaltar que dicha tendencia está variando. En este sentido, se destaca el caso mexicano debido al fallo emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual se determinó una violación a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en condición de prisión preventiva por restringirles el ejercicio del sufragio. Tomando como base dicha postura, el 3 de febrero del

2021 el Instituto Nacional Electoral (INE) dio inicio al plan piloto Voto de Personas en Prisión Preventiva.

Por el contrario, en Chile, a pesar de la Sentencia Rol n.º 87743-16 de la Corte Suprema, la posición sigue manteniéndose absolutamente restrictiva. Inclusive, se destaca que los efectos de la pérdida de la ciudadanía, por una sentencia que determina la responsabilidad penal, se prorrogan más allá del cumplimiento de la pena aflictiva; y no cesan hasta la gestión de un trámite posterior en que se les permite optar por recuperar la condición de ciudadano.

REFERENCIAS

Cabrera Colón, C. (1997). El voto de los confinados: un análisis constitucional. *Revista de Derecho Puertorriqueño*, 36, 1-59.
<https://www.lexjuris.com/revistaponce/volumenes/1997Vol36-1/El%20voto%20de%20los%20confinados.pdf>

Constitución Política de Bolivia [Const.]. Art. 28. 7 de febrero del 2009 (Bolivia).
<https://diputados.gob.bo/wp-content/uploads/2022/02/cpe.pdf>

Constitución Política de Brasil [Const.]. Art. 15, inc. III. 5 de octubre de 1988 (Brasil).
<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/constituicao-federal/constituicao-da-republica-federativa-do-brasil>

Constitución Política de Chile [Const.]. Arts. 13, 16 y 17 (Chile). 21 de octubre de 1980.
https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion_politica.pdf

Constitución Política de Colombia [Const.]. Art. 98. 20 de julio de 1991 (Colombia).
<http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

Constitución Política de Costa Rica [Const.]. Art.91. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica). <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Constitución Política de Ecuador [Const.]. Art 64, Inc. 2. 20 de octubre de 2008 (Ecuador). https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-11/constitucion_de_bolsillo.pdf

Constitución Política de El Salvador [Const.]. Arts.74, inc. 1 y 75, inc.2. 20 de diciembre de 1983 (El Salvador).
https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marconormativo/constitucionrepublica

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Art. 38. 5 de febrero de 1917 (México). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- Constitución Política de Guatemala [Const.]. Art. 148. 14 de enero de 1986 (Guatemala).
https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#search/jurisdiction:GT+inPlanOnly:1+fulltext_in_plan:1/constitucion+politica/#vid/constitucion-politica-republica-guatemala-738009241
- Constitución Política de Honduras [Const.]. Art. 41, incs. 1 y 2. 20 de enero de 1982 (Honduras).
<https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#vid/constitucion-republica-honduras-707828301>
- Constitución Política de Nicaragua [Const.]. Art. 47. 09 de enero de 1987 (Nicaragua).
<https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#search/jurisdiction:NI/constitucion+politica+de+nicaragua/WW/vid/734507945>
- Constitución Política de Paraguay [Const.]. Art.153, inc. 3.20 de junio de 1992 (Paraguay).
<https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#search/jurisdiction:PY/constitución+pol%C3%ADtica/WW/vid/631747669>
- Constitución Política de Perú [Const.]. Art. 33, inc. 2 .31 de octubre de 1993 (Perú). de
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>
- Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela [Const.]. Art. 42. 20 de diciembre de 1999 (Venezuela).
http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php
- Constitución Política de República Dominicana [Const.]. Art. 24, inc. 1. 13 de junio de 2015 (República Dominicana).
<https://app-vlex-com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr/#search/jurisdiction:DO/Constitución+POL%C3%ADtica/WW/vid/727059457>
- Constitución Política de Uruguay [Const.]. Art. 80, incs. 2 y 4. 1967 (Uruguay).
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>
- Decreto 413 del 2013. Código Electoral (El Salvador). 25 de julio del 2013.
https://www.tse.gob.sv/laip_tse/index.php/marconormativo/codigoelectoral
- Decreto 1-85 del 2019. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Marzo de 2019.
<https://www.tse.org.gt/images/LEPP.pdf>
- Ley 4573 de 1970. Código Penal de Costa Rica. 04 de mayo de 1970. Diario oficial n.º 257 del 15 de noviembre de 1970.
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=0&strTipM=FN

- Ley 19945 de 1972. Código Electoral de Argentina. Mayo de 2019.
<https://bcn.gob.ar/uploads/Codigo-Electoral-Nacional-mayo-2019.pdf>
- Ley 834/96 de 1996. Código Electoral Paraguayo. 17 de abril de 1996.
https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf
- Ley 26859 de 1997. Código Electoral del Perú. 01 de octubre de 1997.
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/440998/Ley_Organica_de_Elecciones__Ley_N_26859.pdf?v=1576170785
- Ley 8765 de 2009. Código Electoral de Costa Rica. 19 de agosto del 2009. Diario oficial 171 del 02 de septiembre del 2009, alcance 37.
<https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Ley 15-19 de 2019. Ley Orgánica del Régimen Electoral (República Dominicana). 18 de febrero del 2019. G.O. n.º 10933 del 20 de febrero del 2019.
https://observatoriojusticiaygenero.poderjudicial.gob.do/documentos/PDF/normativas/NOR_ley_15_19_Organica_de_Regimen_Electoral.pdf
- Ley 247 del 2021. Código Electoral de Panamá. Diario Oficial Digital 29482-A del 22 de febrero de 2022. <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25739/3082.pdf>
- Ley Orgánica de los Procesos Electorales (Venezuela). 31 de julio del 2009. Diario Oficial n.º 5928 del 12 de agosto de 2009.
http://www4.cne.gob.ve/onpc/web/documentos/Leyes/Ley_Organica_de_los_Procesos_Electorales.pdf
- Marshall, P. y Rochow, D. (2018). El sufragio de las personas privadas de libertad. Un análisis a partir de la sentencia Rol N.º 87743- 16 de la Corte Suprema y sus antecedentes. *Revista Chilena de Derecho* 45 (1), 233-254.
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372018000100233
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José. Departamento de Derecho Internacional, OEA.* Artículo 23. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México). *Sentencia de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 del 20 de febrero del año 2019.*
https://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf