

Modelos de votación electoral para las personas en prisión preventiva: países seleccionados

Ideas clave:

- > En 2019, la Sala Superior del TEPJF resolvió que las personas en prisión preventiva tienen derecho a votar, por lo que ordenó al INE realizar una prueba piloto, a fin de garantizar dicha prerrogativa.
- > Argentina, Costa Rica, Ecuador y España cuentan con alguna normativa a partir de la cual se garantiza el derecho al voto de las personas en prisión preventiva.
- > El derecho a votar de todas las personas en prisión preventiva debe de ser garantizado en las elecciones del año 2024, sin embargo, no se cuenta con un marco normativo que regule el modelo de votación en los centros penitenciarios.

El 20 de febrero de 2019, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF, 2019), mediante la sentencia de los expedientes SUP-JDC-352/2010 y SUP-JDC-352/2018, reconoció el derecho al voto activo, es decir, el derecho a votar de las personas en prisión preventiva (PPP) y que, en consecuencia, no han sido sentenciadas, ya que se encuentran amparadas bajo la presunción de inocencia.

A su vez, mediante dicha sentencia, el TEPJF ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) diseñar e implementar una etapa de prueba, a fin de garantizar este derecho en las elecciones del año 2024. Además, estableció que el INE identificará si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente en la elección presidencial o en otras elecciones, según las posibilidades administrativas y financieras (TEPJF, 2019:42-43).

En cumplimiento de dicha sentencia, el 3 de febrero de 2021, el Consejo General del INE, mediante el Acuerdo INE/CG97/2021, aprobó el Modelo de operación para la prueba piloto de votación de las PPP para el proceso electoral federal 2020-2021 (INE, 2021a).

El INE consideró que el tipo de votación idónea para la prueba piloto era el voto postal anticipado, que llevó a cabo entre el 17 y 19 de mayo de 2021 en cinco Centros Federales de Readaptación Social

(CEFRESOS) uno por circunscripción plurinominal, para la elección de diputadas y diputados federales (INE, 2021b). Y que tuvo una participación del 94.53% de la población que se encontraba en la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (Documenta, 2021).

A partir de esta prueba piloto, el INE (2021b) identificó una serie de aspectos a considerar con miras a las elecciones de 2024, entre ellos:

- La normativa de los centros de detención impidió el acceso a personal adicional al del INE para realizar actividades diversas en materia electoral durante la jornada de voto anticipado. Y restringió la promoción de las opciones políticas, con miras a generar las condiciones necesarias para que las PPP emitieran un voto informado.
- Es necesario diseñar esquemas de coordinación con las autoridades de los centros de detención, que permitan implementar procedimientos electorales y generar condiciones que fortalezcan el ejercicio del sufragio de las PPP.
- Se deben analizar y proponer a las autoridades federales y locales, escenarios que permitan la participación de personas u organizaciones interesadas en el voto de las PPP al interior de los centros de detención.

Considerando que el INE tiene la obligación de garantizar el derecho al voto de las PPP en las elecciones de 2024, el objetivo de esta nota estratégica es presentar, de forma sintética, los modelos de votación para las PPP en Argentina, Costa Rica, Ecuador y España, así como el modelo piloto propuesto por el INE que se utilizó en el proceso electoral 2020-2021.

Cabe señalar que un análisis más detallado sobre el derecho al voto de las PPP; las resoluciones de organismos internacionales y nacionales relacionadas con el derecho al voto activo de las PPP; el modelo de votación de las PPP propuesto por el INE para la prueba piloto y el informe sobre este ejercicio; así, como las iniciativas legislativas en la materia, se puede encontrar en Rodríguez y Barrón (2021).

Modelos de votación: países seleccionados

A nivel internacional, existen diversos países que reconocen el derecho al voto activo de las personas privadas de su libertad por la imposición de la prisión preventiva y por tal, han establecido modelos de votación para garantizar esta prerrogativa.

En ese sentido, en el presente apartado se abordarán de manera sintética algunos aspectos de los modelos para el ejercicio del sufragio activo de las PPP en Argentina, Costa Rica, Ecuador y España, y el modelo propuesto por el INE en México (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Modelos de votación de las personas en prisión preventiva, países seleccionados

País	Normativa que reconoce el voto	Institución(es) a cargo	Registro de electores en prisión preventiva	Documento para votar	Modelo de votación
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> Código Electoral Nacional Reglamentación del artículo 3 bis del Código Electoral Nacional 	Cámara Nacional Electoral	Registro de Electores Privados de la Libertad	Documento cívico	Mesas de votación en los centros penitenciarios
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> Código Electoral Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios 	Tribunal Superior de Elecciones	No se establece	Cédula de identidad	Juntas receptoras de votos en los centros penitenciarios
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> Constitución de la República del Ecuador Código de la Democracia Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto 	Consejo Nacional Electoral	Base de datos para conformación de las juntas receptoras del voto en los centros de privación de libertad	No se establece	Juntas receptoras del voto en los centros penitenciarios
España	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdo del Consejo de Ministros 	Oficina de Censo Electoral Correos y Telégrafos	No se establece	Documento nacional de identidad	Voto por correo
México (prueba piloto)	<ul style="list-style-type: none"> Sentencia del TEPJF SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 Acuerdo INE/CG97/2021 Acuerdo INE/CG151/2021 	Instituto Nacional Electoral	Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva	No se requirió	Voto postal anticipado

Fuente: elaboración propia con base en Congreso de la Nación Argentina, 29/12/2003; Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006; Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 02/09/2009; TSE, 22/09/1997; Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 20/10/2008 y 12/02/2009; CNE, 03/09/2020; BOE, 15/03/2022 y 20/06/1985; TEPJF, 2019; INE, 2021a, e INE, 2021c.

1. Argentina

El 29 de diciembre de 2003 se promulgó la Ley 25.858 por la que se reformó el Código Electoral Nacional, y mediante la cual, entre otros aspectos, se reconoció el derecho al voto de los procesados en prisión preventiva (en adelante Código):

“Artículo 3° bis.- **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.

[...]” (énfasis añadido; Congreso de la Nación Argentina, 29/12/2003).

Posteriormente, el 25 de septiembre de 2006 se publicó la Reglamentación del artículo 3 Bis del Código Electoral Nacional, por medio de la cual se reglamenta el derecho al voto activo de las PPP (en adelante Reglamentación; Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006).

>**Institución a cargo.** El Código establece como institución a cargo a la Cámara Nacional Electoral, quien, entre otros aspectos, es la facultada para habilitar mesas de votación en cada uno de los establecimientos

de detención (Congreso de la Nación Argentina, 29/12/2003; art. 3 Bis). Dicho organismo es la autoridad superior de aplicación de la legislación político-electoral y de todo lo relativo a la organización de los procesos electorales.

> **Procesos electorales en los que pueden participar.** El Código establece que las PPP tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos (Congreso de la Nación Argentina, 29/12/2003; art. 3 Bis).

>**Registro de electores en prisión preventiva.** El Código instituye el Registro de Electores Privados de Libertad, que será operado por la Cámara Nacional Electoral, y contendrá los datos de los procesados que se encuentren alojados en establecimientos de detención (Congreso de la Nación Argentina, 29/12/2003; art. 3 Bis), sobre la base de la información que remitan todos los tribunales del país con competencia en materia penal (Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006; art. 3).

El registro se actualizará de forma mensual con información respecto de las nuevas prisiones

preventivas dictadas en el período y las novedades producidas en ese mismo lapso por traslado, fallecimientos o modificaciones del estado procesal de los internos (Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006: art. 4).

>Documento para votar. De acuerdo con la Reglamentación, las PPP tendrán derecho a votar siempre y cuando figuren en el padrón electoral especial para procesadas y exhiban su documento de identidad (Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006: art. 17).

El documento de identidad, o documento cívico será entregado 24 horas antes a la fecha de la elección por las autoridades penitenciarias (Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006: art. 19).

Cabe señalar que en caso de que las PPP no cuenten con el documento cívico, la autoridad penitenciaria enviará un oficio a la Dirección del Registro Civil y Capacidad de las Personas correspondiente, con 90 días de antelación a la jornada electoral (Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006: art. 19).

En este sentido, el artículo 20 de la Reglamentación establece que el presidente de la mesa electoral no podrá admitir el voto de un ciudadano que no figure inscrito en el padrón o que exhiba un documento cívico anterior al que figure en éste (Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006).

>Propaganda electoral. No se cuenta con una normativa que regule esta materia en los centros penitenciarios.

>Modelo de votación. El Código establece que la Cámara Nacional Electoral habilitará mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención y designará a sus autoridades (Congreso de la Nación Argentina, 29/12/2003: art. 3 Bis).

Las autoridades de los comicios serán designadas de entre los funcionarios de las cárceles, quienes serán responsables de los procedimientos de la jornada electoral, así como de los trámites vinculados a la gestión y correspondencia de información y documentación relacionadas con los comicios (Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006: art. 11).

Las PPP podrán votar únicamente en la mesa receptora de votos en cuya lista figuren asentados y con el documento cívico habilitante. El presidente de la mesa verificará si el ciudadano a quien pertenece el documento cívico figura en el padrón electoral de la mesa (Dirección Nacional Electoral, 25/09/2006: art. 18).

Cabe señalar que el Código establece que las PPP que se encuentren en un distrito electoral diferente al que les corresponda podrán votar en el centro de detención que se encuentren y sus votos se adjudicarán

al Distrito en el que estén empadronados (Congreso de la Nación Argentina, 29/12/2003: art. 3 Bis).

2. Costa Rica

El 23 de diciembre de 1996 se publicó la Ley 7653 por la cual se reformaron varios artículos del Código Electoral. Con esta reforma se reconoció el derecho al voto de las personas que se encuentran detenidas en centros penitenciarios (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 23/12/1996).

Posteriormente, el 2 de septiembre de 2009 se publicó un nuevo Código Electoral (en adelante Código), mediante la Ley 8765. En este Código se estableció que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) reglamentará la instalación de las juntas receptoras de votos para permitir el sufragio de los privados de libertad:

“Artículo 30.- Juntas electorales

Las juntas electorales serán juntas cantonales, una en cada cantón, y juntas receptoras de votos, tantas como llegue a establecer el Tribunal para cada elección en cada distrito electoral, de acuerdo con este Código. **El Tribunal también reglamentará la instalación de las juntas receptoras de votos, para permitir el sufragio de los privados de libertad** y de los ciudadanos costarricenses en el extranjero.

[...]” (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 02/09/2009)

Cabe señalar que el 22 de septiembre de 1997 se publicó el *Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios* (en adelante Reglamento, TSE, 22/09/1997) y no se ha emitido uno nuevo, pero este fue reformado el 19 de noviembre de 2009, por lo que sigue estando vigente.

>Institución a cargo. El Código establece que el TSE reglamentará la instalación de las juntas receptoras de votos para permitir el sufragio de los privados de libertad (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 23/12/1996: art. 30). El TSE es el organismo que organiza, dirige y controla los actos relativos al sufragio.

Por su parte, el Reglamento establece que el TSE dispondrá las medidas necesarias para la instalación de juntas receptoras de votos en los centros penitenciarios, mientras que el Ministerio de Justicia deberá coadyuvar con el TSE en la designación de los lugares idóneos para la instalación de las juntas receptoras (TSE, 22/09/1997: art. 2 y 3).

>Procesos electorales en los que las PPP pueden participar. El Reglamento establece de manera general que todos los ciudadanos reclusos en los diversos centros penitenciarios del país tienen derecho a que se les permita votar libremente el día de las elecciones (TSE, 22/09/1997: art. 1), sin señalar una limitante sobre los procesos electorales en los que pueden participar.

>**Registro de electores en prisión preventiva.** Aunque no se establece un registro específico, en el Reglamento se señala que previo a la jornada electoral, el TSE ordenará la creación de los distritos electorales que correspondan, a los efectos de poder empadronar en éstos a las personas reclusas en los centros penitenciarios que así lo soliciten (TSE, 22/09/1997: art. 2).

>**Documento para votar.** El Reglamento establece que las autoridades de los centros penitenciarios deberán brindar las facilidades necesarias y colaborar con los trámites de cedula que el Registro Civil realice en los centros penitenciarios (TSE, 22/09/1997: art. 8).

Además, está prohibido que las autoridades o funcionarios de los distintos centros penitenciarios confiscuen o decomisen las cédulas de identidad de las personas privadas de su libertad (TSE, 22/09/1997: art. 10).

>**Propaganda electoral.** El Reglamento establece que los partidos políticos pueden realizar propaganda político-electoral dentro de los centros penitenciarios, siempre y cuando se respeten las directrices que sobre el particular les gire la autoridad responsable de cada uno de éstos, quien está obligada a dar igualdad de trato y de oportunidades a todos los partidos políticos (TSE, 22/09/1997: art. 7).

>**Modelo de votación.** El Reglamento establece que se instalarán juntas receptoras de votos dentro de los principales centros penitenciarios del país (TSE, 22/09/1997: art. 2 y 3).

A su vez, se establece que las autoridades de los centros penitenciarios deberán brindar las condiciones y medidas de seguridad para el ingreso y salida de los miembros, propietarios y suplentes, de las juntas receptoras de votos, asesores electorales y miembros del TSJ, fiscales, supervisores y miembros de los partidos políticos que así lo soliciten (TSE, 22/09/1997: art. 8).

Los funcionarios del Ministerio de Justicia son los responsables del traslado y custodia de las personas privadas de libertad a las juntas receptoras de votos, procurando que tengan la oportunidad de ejercer libremente su derecho al sufragio (TSE, 22/09/1997: art. 4).

3. Ecuador

El 20 de octubre de 2008 se publicó la nueva Constitución de la República del Ecuador en donde se estableció el derecho al voto de las personas privadas de libertad sin sentencia:

“Art. 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones:

1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. **Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.**

[...]” (énfasis añadido; Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 20/10/2008).

Por su parte, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia retoma en su artículo 11.1 lo establecido por el artículo 62 constitucional (en adelante Código; Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 12/02/2009).

Además, este Código señala en su artículo 57 que para las personas empadronadas que se encuentren privadas de la libertad se crearán juntas especiales en los centros penitenciarios, que funcionarán de acuerdo con lo establecido en los reglamentos pertinentes (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 12/02/2009).

En este sentido, el Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto (en adelante Reglamento, CNE, 03/09/2020) establece la conformación de las juntas receptoras del voto en los centros penitenciarios de privación de libertad (art. 16).

>**Institución a cargo.** El Código establece que el Consejo Nacional Electoral tendrá la función de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, así como reglamentar la normativa legal sobre asuntos de su competencia, (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 12/02/2009: art. 25).

Por su parte el Reglamento señala que el Consejo Nacional Electoral establecerá el número de electores por junta receptora del voto (CNE, 03/09/2020).

>**Procesos electorales en los que las PPP pueden participar.** La Constitución de la República de Ecuador reconoce el derecho al voto de los ciudadanos en general y de las PPP, sin limitar o establecer de manera prescriptiva los procesos electorales en los que pueden participar estas últimas (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 20/10/2008: art. 62, numeral 1).

>**Registro de electores en prisión preventiva.** El Reglamento establece que se conformará una base de datos para la integración de las juntas receptoras del voto en los centros de privación de libertad, con la información brindada por el organismo rector, respecto de las personas sin sentencia condenatoria ejecutoriada que se encuentren privadas de libertad (CNE, 03/09/2020, art. 16).

>**Documento para votar.** La normativa no especifica este aspecto.

>**Propaganda electoral.** No se cuenta con una normativa que regule esta materia en los centros penitenciarios.

>**Modelo de votación.** De acuerdo con el Código las personas privadas de su libertad podrán ejercer su derecho al voto en las juntas receptoras del voto ubicadas en los centros de privación de la libertad (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 12/02/2009: art. 57).

4. España

Las leyes electorales no reconocen de manera expresa el derecho de sufragio de las PPP. Sin embargo, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) incluye a estas personas en el reconocimiento general del derecho al sufragio, ya que solo niega este derecho a los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento (BOE, 20/06/1985, arts. 2 y 3).

“Artículo 3

1. Carecen de derechos de sufragio:

a) **Los condenados por sentencia judicial firme** a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.

[...]” (énfasis añadido; BOE, 20/06/1985).

Al respecto la LOREG establece en su artículo 72, que los electores que prevean que en la fecha de la votación no se hallarán en la localidad donde les corresponde ejercer su derecho de voto o que no puedan personarse, pueden emitir su voto por correo (BOE, 20/06/1985).

Para operacionalizar el derecho de sufragio activo para las PPP, antes de que se celebre cada proceso electoral, el Consejo de Ministros publica un acuerdo por medio del cual se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal, con el fin de que las PPP puedan votar por correo.

Así, el 15 de marzo de 2022 se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2022, por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones que se convoquen durante 2022 (BOE, 15/03/2022).

>**Institución a cargo.** La LOREG establece que la Oficina del Censo Electoral (OCE) remitirá por correo certificado al elector las papeletas y los sobres electorales (art. 73). La OCE es el órgano encargado de la formación del censo electoral (que contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector; art. 31) y ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central (BOE, 20/16/1985: art. 29).

Asimismo, y por lo que hace al aspecto operativo del voto por correo, el Acuerdo del Consejo de Ministros del 1 de marzo de 2022 impone las obligaciones de servicio público al operador postal Correos y Telégrafos S.A., S.M.E.

>**Procesos electorales en los que las PPP pueden participar.** Como se ha señalado, no existe una regulación legal específica del voto activo de las PPP y estas pueden ejercer su derecho mediante el voto por correo, como cualquier otra persona que no puede ejercer su voto en la localidad que le corresponde.

En este sentido, no existe ningún tipo de limitación legal de los procesos electorales en los que pueden participar las PPP.

>**Registro de electores en prisión preventiva.** No se cuenta con una normativa específica sobre un registro de electores especial para las personas en prisión preventiva.

>**Documento para votar.** La LOREG establece que la solicitud a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral para emitir el voto por correo deberá formularse personalmente, y el funcionario de Correos encargado de recibirla exigirá al interesado la exhibición de su documento nacional de identidad y comprobará la coincidencia de la firma (BOE, 20/06/1985: art. 72, fracción b).

>**Propaganda electoral.** No se cuenta con normativa que regule esta materia.

>**Modelo de votación.** De acuerdo con la LOREG, los electores que no puedan concurrir presencialmente a ejercer su derecho al voto en la localidad que les corresponde, pueden emitir su voto por correspondencia (BOE, 20/06/1985: art. 72).

Para poder emitir el voto por correo, previamente se debe solicitarlo a la Delegación Provisional de la OCE. La cual comprobará la inscripción, realizará la anotación correspondiente en el censo electoral, al fin de que el día de las elecciones no se realice el voto personalmente, y extenderá el certificado solicitado (BOE, 20/06/1985: art. 73).

Por su parte, el servicio postal se encarga de la entrega y admisión en los centros penitenciarios de los impresos de solicitud de inscripción en el censo electoral; de la entrega personal al elector de la documentación enviada por la OCE; la recepción de la documentación electoral remitida por el elector por correo certificado; y entrega del voto en las Mesas electorales correspondientes el día de la votación (BOE, 15/03/2022: art. 7).

5. México

El Consejo General del INE, mediante el Acuerdo INE/CG97/2021 del 3 de febrero de 2021, aprobó el *Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva* (en adelante Modelo), en el proceso electoral federal 2020-2021, para la elección de diputadas y diputados federales electos por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, en cada circunscripción territorial (INE, 2021a). Esto de acuerdo con lo ordenado por el TEPJF en la resolución de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 (TEPJF, 2019).

El Modelo fue una prueba piloto para el sufragio de las PPP en cinco CEFERESOS, uno por circunscripción plurinominal, con el objetivo de garantizar el derecho a votar a todas las PPP en las elecciones de 2024. A continuación, se presentan de forma sintética los aspectos que consideramos más relevantes, sin dejar de señalar que el Modelo presenta de forma detallada todos los procedimientos para garantizar el derecho al voto de las PPP.

>Institución a cargo. En la sentencia SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 el TEPJF determinó que el INE en ejercicio de sus atribuciones, estableciera las condiciones de modo, tiempo y lugar, así como el mecanismo a utilizar, para desarrollar la prueba piloto a fin de garantizar que las PPP ejerzan su derecho al voto en las elecciones de 2024 (TEPJF, 2019:42).

>Procesos electorales en los que las PPP pueden participar. En la sentencia SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 el TEPJF determinó que el INE identificará si el ejercicio del derecho al voto se aplicará solamente en las elecciones presidenciales o a otras elecciones, según la necesidad y posibilidades administrativas y financieras (TEPJF, 2019:44).

>Registro de electores en prisión preventiva. El Consejo General del INE, mediante el acuerdo INE/CG151/2021, aprobó los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores de Personas que se encuentran en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Federal 2020-2021” (INE, 2021c).

>Documento para votar. El Modelo no establece que se deba contar con la credencial para votar, solo se establece la necesidad de solicitar la inscripción en la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (INE, 2021c).

>Propaganda electoral. El Modelo no contiene aspectos relacionados con esta materia.

>Modelo de votación. El Modelo de votación propuesto por el INE para las elecciones de 2021 fue el voto postal anticipado. Y se realizó 20 días antes de la jornada electoral.

En el Modelo se establece que la Dirección de los CEFERESOS dispondrá de un espacio adecuado para que las PPP puedan ejercer su derecho de voto en forma libre y secreta.

Posterior a la votación, en la Junta Local Ejecutiva (JLE) origen, es decir, donde están ubicados los CEFERESOS se conforman los paquetes de correspondencia que se envían a las JLE de destino, es decir, donde se llevará el escrutinio y cómputo de las boletas contenidas en los sobres según su ámbito territorial electoral (INE, 2021a).

Consideraciones finales

La sentencia de los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado reconoció el derecho al voto de las PPP, y ordenó al INE diseñar e implementar una prueba piloto, a fin de garantizar este derecho a partir de las elecciones del 2024, así como dar vista de conocimiento a los poderes legislativos federal y locales.

El modelo de votación elaborado por el INE para el voto de las PPP solo reguló la prueba piloto para el proceso electoral federal 2020-2021. Empero, para las elecciones del año 2024 y subsecuentes, aún no se cuenta con un modelo de votación general o marco normativo para su elaboración.

Por lo que hace a los modelos de votación de las PPP en los países seleccionados, se señala que:

- Argentina, Costa Rica y Ecuador reconocen de manera expresa el derecho al voto activo de las PPP en sus Leyes Electorales; y regulan su modelo de votación mediante reglamentación secundaria.
- Costa Rica es el único país que regula expresamente la posibilidad de que los partidos políticos realicen propaganda electoral en los centros penitenciarios.
- Argentina y Ecuador establecen que se debe de conformar un registro especial de electores en prisión preventiva.
- Argentina, Costa Rica y España exigen como requisito para ejercer el derecho al voto, contar con una identificación oficial idónea, para efectos de verificar la identidad del ciudadano en el padrón electoral.
- A excepción de España, los demás países seleccionados establecen un tipo de votación presencial mediante mesas o juntas receptoras del voto.
- En todos los países, una de las instituciones a cargo de operacionalizar el mecanismo de votación es de naturaleza electoral.

A su vez, en agosto de 2021 el Observatorio de Elecciones y Derechos Políticos en Prisión: Libres para Elegir presentó el *Informe de Hallazgos del Primer Ejercicio Electoral 2020-2021*, que tiene como objetivo exponer las conclusiones finales sobre los hallazgos encontrados durante el proceso de observación electoral, en el marco del Proyecto “Observatorio electoral de los derechos políticos y de acceso a la información de las personas en prisión preventiva” (Documenta, 2021:5). Entre los principales hallazgos de este informe se encuentran (Documenta, 2021:36-42):

- Se destacan como fortalezas del modelo de votación la profesionalización y amplia experiencia del personal de las Juntas Locales Ejecutivas (JLE), que estuvieron a cargo de la implementación del modelo en los cinco CEFERESOS, aspecto que fue determinante para que, desde el punto de vista procedimental, el modelo pudiera ser implementado de manera óptima.
- Entre las debilidades se encuentran que el modelo fue aprobado una vez iniciado el proceso electoral y el retraso en la firma del convenio con la autoridad penitenciaria.
- Se advierte como otra debilidad la falta de participación del personal de las JLE en el diseño del modelo.
- Existe poco conocimiento sobre los procedimientos establecidos en el modelo por parte de las autoridades de algunos CEFERESOS, lo que generó diferentes dilaciones e incluso existieron resistencias marcadas para la implementación de diversas acciones,
- Considerando que el modelo establece el envío de boletas en formato postal y de manera anticipada a la jornada electoral, la información contenida en los materiales fue limitada y no consideró el aislamiento de las PPP.
- La ausencia de información adicional no garantiza el ejercicio del derecho a la información, de acuerdo con estándares internacionales en la materia, impactando en que el ejercicio del derecho al voto se pueda ejercer con total conocimiento de las opciones políticas.

Además, las principales recomendaciones contenidas en este informe son (Documenta, 2021: 44-47):

- Incluir a las PPP en cualquier ejercicio de consulta popular que se realice en el país.
- Constituir un reglamento de voto para las PPP, en el que se especifiquen tanto actividades como dependencias responsables.

- Diseñar un convenio de colaboración entre el INE y el Organismo Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), además con las autoridades penitenciarias locales que haga vinculante el reglamento.
- Involucrar a las juntas distritales en la implementación del modelo de votación a fin de tener más personal involucrado.
- Involucrar a los organismos públicos locales en la elaboración de un modelo de votación que integre a los centros penitenciarios del país.
- Establecer mecanismo de empadronamiento o registro de electores en prisión preventiva en colaboración con el Poder Judicial y la autoridad penitenciaria que permitan incluir a personas en prisión preventiva sin que se relacione con la Lista Nominal de Electores y el Padrón Electoral.
- Considerar la instalación de casillas electorales con sus respectivas mesas directivas en cada uno de los centros penitenciarios.
- Incluir en el modelo de votación acciones de observación durante la jornada electoral de conformidad con las disposiciones de la autoridad penitenciaria.
- Capacitar y sensibilizar al personal del INE por medio de contenidos referentes al funcionamiento del sistema penitenciario, de condiciones y contexto del conflicto con la ley, entre otros.
- Capacitar al personal penitenciarios sobre el Modelo o sistema y procesos electorales.
- Garantizar la libertad de expresión, información, reunión, asociación y participación para el efectivo ejercicio del voto.
- Es indispensable que el INE y los partidos políticos sean capaces de otorgar información de manera proactiva a las personas privadas de su libertad.
- Es necesario que las autoridades involucradas garanticen el acceso a la información como un derecho humano, ello a través de los mecanismos pertinentes.
- Es necesario que se contemple la figura de observadores electorales, para dar fe del ejercicio en todos los centros estatales y federales y sean capaces de reportar irregularidades.

Referencias

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (02/09/2009) Ley 8765. Código Electoral. Disponible en: <https://bit.ly/3gLoCOa>
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (23/12/1996) Ley 7653. Disponible en: <https://bit.ly/3N56iM8>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (20/10/2008) Constitución de la República del Ecuador. Disponible en: <https://bit.ly/2k9m6R1>
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (12/02/2009) Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Código de la democracia. Disponible en: <https://bit.ly/3sr99W4>
- BOE (15/03/2022) Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del servicio postal universal en las elecciones que se convoquen durante 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3Sxv9sZ>
- BOE (20/06/1985) Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, versión vigente desde 4/10/2022. Disponible en: <https://bit.ly/2vteosg>
- CNE (03/09/2020) Reglamento para la Selección, Conformación, Funcionamiento y Reconocimiento de Incentivos a los Miembros de las Juntas Receptoras del Voto. Disponible en: <https://bit.ly/3TvNHuJ>
- Congreso de la Nación Argentina (29/12/2003) Ley 25.858. Disponible en: <https://bit.ly/3Dq3l5k>
- Dirección Nacional Electoral (25/09/2006) Reglamentación del artículo 3 Bis del Código Electoral Nacional. Disponible en: <https://bit.ly/3z6BBA3>
- Documenta (2021) Informe de Hallazgos del Primer Ejercicio Electoral, 2020-2021. Observatorio Electoral de los Derechos Políticos y de Acceso a la Información de las Personas en Prisión Preventiva. Disponible en: <https://bit.ly/3DPeCLp>
- INE (2021a) 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-JDC353/2018 y acumulado (INE/CG97/2021. Disponible en: <https://bit.ly/3VUNOlK>
- INE (2021b) Informe final de la prueba piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva. Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://bit.ly/3gDQ9Rk>
- INE (2021c) Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los “Lineamiento para la conformación de la Lista Nominal de Electores de personas que se encuentran en prisión preventiva para el proceso electoral 2020-2021”. Disponible en: <https://bit.ly/3tiosol>
- Rodríguez, J.M. y Barrón, M.A. (2021) “El derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva”. Temas estratégicos, No. 97. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.
- TEPJF (2019) Sentencia que reconoce el derecho al voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva, Expedientes: SUP-JDC352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado. Disponible en: <https://bit.ly/3TUEznY>
- TSE (22/09/1997) Reglamento para el Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios. Tribunal Supremos de Elecciones. Disponible en: <https://bit.ly/3Tty7Qq>

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Juan Manuel Rodríguez Carrillo y Miguel Ángel Barrón González.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas.