

# SUFRAGIO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

Antecedentes diagnósticos  
y diseño de proyecto

Septiembre 2020



# Índice

<b>1. Diagnóstico del sufragio de personas privadas de libertad .....</b>	<b>4</b>
1.1 El Derecho a Sufragio en Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Chile	
1.2 El Derecho a Sufragio en el Ordenamiento Jurídico chileno	
1.3 Caso particular de personas acusadas por delito que merecen pena aflictiva	
1.4 La discusión sobre sufragio de las personas privadas de libertad en Chile	
<b>2. El sufragio en personas privadas de libertad en la experiencia comparada.....</b>	<b>11</b>
2.1 Cuadro resumen de la experiencia comparada	
<b>3. Alternativas para abordar el sufragio para personas privadas de libertad en Chile.....</b>	<b>19</b>
3.1 Problemática que se busca abordar	
3.2 Objetivo	
3.3 Población objetivo	
3.4 Propuestas para implementar el sufragio de personas privadas de libertad	
3.5 Comité Garante del Proceso Eleccionario	
3.6 Normas que deben ser modificadas y PL	
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>30</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>32</b>

# 1. Diagnóstico del sufragio de personas privadas de libertad

## 1.1 EL DERECHO A SUFRAGIO EN TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS Y RATIFICADOS POR CHILE

En virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por resolución número 2.200, del 16 de diciembre de 1966, suscrito por Chile en la misma fecha, y promulgado por medio de Decreto N° 778 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 30 de noviembre de 1976, y publicado el 29 de abril de 1989; los Estados parte se comprometieron a “respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”<sup>1</sup>.

El artículo 25 del PIDCP se refiere al derecho de las personas de “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Una de las formas de participación, más relevantes, es decidir sobre estos asuntos –públicos– a través de la participación en elecciones periódicas. Este ejercicio democrático se engarza con otros derechos, tales como libertad de pensamiento<sup>2</sup> y de opinión<sup>3</sup>.

El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, supone también el resguardo del derecho de pensamiento y de opinión, los cuales se ejercen, en su manera más genuina e importante, a través de la participación en elecciones periódicas y auténticas, siendo el ejercicio del derecho a sufragio la más importante de las formas en que se materializan dichos derechos. Esta forma de participación (derecho a sufragio), también se encuentra reconocida y asegurada en el PIDCP, específicamente en el artículo 25 letra b.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como Pacto de San José de Costa Rica, promulgada por medio de Decreto 873, de fecha 23 de agosto de 1990, y publicado el 05 de enero de 1991, con fecha 22 de noviembre de 1969, también reconoce y asegura el derecho: (i) a participar en la dirección de los asuntos públicos<sup>4</sup>, (ii) el de pensamiento, (iii) opinión<sup>5</sup>, (iv) expresión<sup>6</sup>, y (v) el de sufragio<sup>7</sup>.

## 1.2 EL DERECHO A SUFRAGIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO

La Constitución Política de la República de Chile dispone que el ejercicio de la soberanía se “realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades” que ella establece<sup>8</sup>.

1 Artículo 2, párrafo número 1.

2 Reconocidos en el artículo 18, párrafo número 1 del PIDCP.

3 Artículo 19, del PIDCP.

4 Artículo 23, párrafo 1, letra a).

5 Artículos 1, párrafo 1; 13, párrafo 3;

6 Artículo 13.

7 Artículo 23, párrafo 1, letra b).

8 Artículo 5, inciso 1.

Para que exista realmente el ejercicio de la soberanía, a través de la participación de las personas en plebiscitos y elecciones periódicas, el Estado debe crear las condiciones sociales para que todos los integrantes de la comunidad nacional puedan participar, sin discriminación alguna y en igualdad de oportunidades, en estas instancias de participación democráticas.

Crear las condiciones sociales para que todas las personas, habilitadas, puedan participar en plebiscitos y elecciones, tiene fundamento de obligatoriedad para el Estado en virtud del principio de servicialidad, recogido en el inciso cuarto del artículo 1 de nuestro Código Político, al disponer que el “Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

Asimismo, es deber del Estado, en conformidad al inciso 5 del artículo antes citado, “promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

El principio de servicialidad del Estado, en el caso del sufragio, se garantiza creando las condiciones para que todas las personas que tienen derecho a sufragar lo puedan ejercer, con ello se asegura la integración armónica de todos los sectores de la Nación de participar en vida pública, permitiendo de esta manera el ejercicio de derechos vinculados con el sufragio, tales como la igualdad ante la ley y la libertad de opinión.

El derecho a sufragio no se encuentra definido en la Constitución Política de la República, sin embargo se puede conceptualizar como “la expresión del poder electoral que fija la orientación política del Estado, teniendo por función la selección y nominación de las personas que han de ejercer el poder del Estado, como asimismo permitir la manifestación de la voluntad ciudadana ante plebiscitos o referéndums”<sup>9</sup>, y por medio de éste “puede expresarse la voluntad de quien lo emite, dirigida ya a preferir o seleccionar determinada persona o personas para el ejercicio de una función, ya a pronunciarse, de modo favorable o adverso, sobre una proposición o consulta que se le ha formulado”<sup>10</sup>.

Conforme lo preceptuado en la Constitución Política de la República, quienes tienen derecho a sufragio son todos los ciudadanos, teniendo esta característica “los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva”<sup>11</sup>. La calidad de ciudadano otorga una serie de obligaciones y derechos, dentro de estos últimos se consagra el derecho a sufragio, es así que dispone que “La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran”<sup>12</sup>. Sin embargo, la misma Constitución establece situaciones que generan la suspensión del derecho en comento.

En lo que nos interesa, el artículo 16 número 2, dispone que el derecho a sufragio se suspende por “(...) Por hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista”.

9 Verdugo Marinkovic, M. y. (2012). Derecho Constitucional Tomo I. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.

10 Vivanco Martínez, Á. (2004). Curso de Derecho Constitucional, Aspectos Dogmáticos de la Carta Fundamental de 1980 (Primera edición 1000 ejemplares ed., Vol. II). Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

11 Artículo 13.

12 Artículo 13, inciso 2.

### **1.3 CASO PARTICULAR DE PERSONAS ACUSADAS POR DELITO QUE MERECE PENAF AFLICTIVA**

Como se mencionó, la calidad de ciudadano y ciudadana otorga una serie de obligaciones y derechos, dentro de las que se encuentra el derecho a sufragio. Sin embargo, existen personas que, según mandato constitucional, se les suspende el ejercicio de tal derecho, como es el caso de las personas acusadas por un delito que merezca pena aflictiva.

La pena aflictiva, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 37, del Código Penal, son “(...) todas las penas de crímenes y, respecto de las de simples delitos, las de presidio, reclusión, confinamiento, extrañamiento y relegación menores en sus grados máximos”. Por tanto, quienes se encuentren acusados de un delito que se encuentre sancionado con una pena inferior a tres años y un día, pueden seguir ejerciendo el derecho a sufragio.

En este sentido, el Estado de Chile debe asegurar el legítimo ejercicio del derecho a sufragio a ciudadanos y ciudadanas acusados por delitos cuya pena asignada sea menor a tres años y un día.

Por esto, el presente proyecto propone distintos escenarios para que las personas privadas de libertad, que tienen derecho a sufragar, lo puedan ejercer. Lo anterior, con el propósito de asegurar la integración armónica de todos los sectores de la Nación para que participen en la vida pública, permitiendo de esta manera el legítimo ejercicio de este derecho y los conexos, tales como libertad de pensamiento, opinión, y expresión.

### **1.4 LA DISCUSIÓN SOBRE SUFRAGIO DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN CHILE**

Desde el año 2011 el Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH) ha relevado en sus informes anuales un carácter crítico en la situación de las personas privadas de libertad. La problemática surge con mayor fuerza desde el incidente en la cárcel de San Miguel del año 2010, donde murieron 81 internos producto de una riña entre bandas rivales de internos. Desde ese entonces, se ha extendido la necesidad de comprender y mejorar las condiciones de estas personas en todos sus ámbitos: seguridad, integridad, participación social.

El INDH en su informe anual del año 2012, y en concordancia con el marco jurídico nacional expuesto en el sub capítulo anterior de este documento, expone que: “La pérdida de la manifestación individual de un derecho político como el sufragio amerita ser objeto de discusión con el fin de analizar en qué medida constituye una restricción accesoria legítima, tomando en cuenta que la persona ya está cumpliendo una condena privativa de su libertad. Garantizar el derecho a sufragio constituye además una manera de visibilizar socialmente y canalizar los problemas que sufren internos e internas”<sup>13</sup>.

En este informe anual se señala que las restricciones al derecho al sufragio de las personas privadas de libertad derivadas del art. 16 de la Constitución Política de la República vulnera

13 INDH, Informe Anual 2012: Situación de los derechos humanos en Chile.

el principio de inocencia, al establecer una pena que no constituye el resultado de un proceso jurisdiccional que, cumpliendo las debidas garantías procesales, concluye la existencia de una responsabilidad penal de una persona. Por esta razón, recomienda al Estado reformar la Constitución con el objetivo de eliminar toda regulación que suspende el derecho a voto a personas acusadas de delitos (INDH, 2012). De acuerdo con la Constitución Política de la República y la legislación vigente, las personas acusadas de un delito –estén o no en prisión preventiva– o condenadas a una pena privativa de libertad menor a tres años y un día, están habilitadas para ejercer su derecho a sufragio (INDH, 2012). Sin embargo, y de acuerdo a declaración del INDH en la práctica ello no estaría ocurriendo debido a una interpretación restrictiva de la normativa electoral.

Así, en el año 2013, en el marco del desarrollo de una de las visitas semanales que por mandato legal los jueces de garantía deben realizar a los establecimientos penitenciarios en que se encuentran personas sometidas a prisión preventiva, un juez del 7º Juzgado de Garantía de Santiago, constató que algunos internos del Centro de Detención Preventiva Santiago Uno no podían ejercer su legítimo derecho a sufragio. Ante esto, el Juez ordenó el desarrollo de una audiencia para escuchar las explicaciones de diversos actores institucionales a fin de determinar las razones que explicaban esta situación. A la audiencia, asistieron representantes de: Gendarmería, Servel, Ministerio Público y del INDH.

En la audiencia, al ser consultados por la problemática de las personas privadas de libertad y el no ejercicio de su derecho a sufragio, los tres primeros órganos indicaron que: en el derecho chileno no existen normas que obsten a que las personas sometidas a prisión preventiva ejerzan su derecho a sufragio. Por su parte, Gendarmería señaló que no tenía inconvenientes en que se constituyeran mesas de votación en los recintos penales, siempre que ello no afectara la seguridad de los mismos ni la integridad de los reclusos. El Servel fue el único órgano que manifestó reparos a esta posibilidad. A su juicio, carecía de facultades legales y administrativas para concretar la instalación de urnas<sup>14</sup>.

Como resultado de esta audiencia, el juez resuelve y ordena al Servel implementar locales electorales en la mencionada unidad penal. Sin embargo y no obstante esto último, la resolución no produjo efecto alguno. El acta de la visita que dio paso a la audiencia y la resolución dictada en ella fueron remitidas a la Corte de Apelaciones de Santiago. Producto de una queja interpuesta por el Consejo de Defensa del Estado en representación del Servel, el pleno de la Corte dejó sin efecto la medida, y determinó que el juez se había excedido en el ejercicio de sus atribuciones, infracción por la que abrió un sumario en su contra. De manera similar a lo sucedido el año 2013, durante el año 2016, en el desarrollo de una visita al Centro de Detención Preventiva Santiago Uno, veintidós personas sometidas a prisión preventiva solicitaron a un magistrado del 7º Juzgado de Garantía de Santiago, poder ejercer su derecho a sufragio en las elecciones municipales. A partir de dicha petición, el juez citó a una audiencia a la que asistieron representantes de la Defensoría Penal Pública, del Ministerio Público, de Gendarmería de Chile, del INDH, de la Fundación Probono, de la Asociación Libertades Públicas, así como la abogada particular de un interno. A esta audiencia no se presentó el Servel.

En esta ocasión todos los asistentes destacaron la necesidad de implementar mecanismos que permitieran materializar el derecho a sufragio de las personas sujetas a prisión

14 "El sufragio de las personas privadas de libertad". (2018). Revista chilena de Derecho, volumen 45, número 1, Santiago de Chile.

preventiva y Gendarmería reiteró las declaraciones de la audiencia del año 2013 (“El sufragio de las personas privadas de libertad”, 2018).

Ante esto y tomando en consideración diversos estudios publicados en el año 2013 a la fecha, un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y experiencia internacional de tribunales argentinos, en una audiencia del año 2016 el juez nuevamente ordenó al Servel arbitrar todos los medios necesarios para que los internos que realizaron la solicitud pudieran ejercer su derecho a sufragio.

Adicionalmente y en forma paralela a la Audiencia del año 2016, el INDH solicita vía oficio al Servel un pronunciamiento respecto a la forma en que este haría efectivo el derecho de sufragio a las personas privadas de libertad que actualmente se encontraban habilitadas constitucionalmente para ejercerlo, es en este oficio<sup>15</sup> que el Servel reitera la imposibilidad de dar una solución satisfactoria sin intervención del Legislador. La respuesta de Servel en este oficio precisa lo siguiente: “En nuestra legislación la posibilidad de establecer circunscripciones electorales con relación a un determinado establecimiento o recinto no existe. Lo que fundamenta la creación de dichas circunscripciones es precisamente la dispersión geográfica del electorado, por lo que el territorio comprendido por un centro de reclusión penitenciario no se enmarca dentro de los criterios, previstos por el legislador para el establecimiento de una circunscripción electoral”.

### **Recursos presentados por el INDH y la solicitud del Servel y Gendarmería**

El INDH presentó recursos en 8 Cortes de Apelaciones para distintas personas privadas de libertad habilitadas para sufragar, frente a lo cual Gendarmería y el Servel solicitaron rechazar la acción. El Servel nuevamente reitera su posición del año 2013, indicando que: el sistema electoral del país se encuentra regulado por normas imperativas de derecho público. En particular, y sobre la base del artículo 50 de la Ley N° 18.556 de 1986, estimó que no resulta posible instalar locales de votación en las unidades penales. Indicando además que si bien la norma permite crear circunscripciones electorales cuando circunstancias como la cantidad de población o la existencia de diversos centros poblados de importancia lo hagan necesario, un recinto penitenciario no puede considerarse por sí mismo como una circunscripción, ya que no constituye un determinado territorio físico, sino un bien inmueble que no se ajusta a ninguno de los criterios que establece la norma para instalar locales de votación (“El sufragio de las personas privadas de libertad”, 2018).

Adicionalmente, indicó que, de instalarse las mesas de sufragio en las prisiones, su resguardo estaría a cargo de Gendarmería de Chile, cuestión que contraviene el artículo 119 de la Ley N° 18.700 de 1988, que dispone que el resguardo de los locales de votación corresponde a las Fuerzas Armadas y a Carabineros de Chile.

Estos recursos fueron denegados por todas las Cortes de Apelaciones en su fallo de primera instancia, resolviendo que los actos del Servel y Gendarmería no eran ni ilegales ni arbitrarios.

15 Oficio Ordinario N° 2574 de 09 de septiembre de 2016 del Servicio Electoral.

## El fallo de la Corte Suprema

El INDH apeló en contra de las decisiones de las Cortes de Apelaciones, en el fallo de la Corte Suprema el órgano decidió revertir el criterio de las Cortes de apelaciones, desestimando las consideraciones de estos organismos. El fallo de la apelación se produjo el día 2 de febrero de 2017<sup>16</sup> y se detalla a continuación:

En primer lugar, el tribunal afirmó que el actuar de Gendarmería de Chile y el Servel resultó arbitrario, ya que contravino las normas internas y diversos instrumentos internacionales. Según la Corte, el Servel sí cuenta con la facultad de instalar locales de votación en los recintos penitenciarios.

En segundo lugar, y basándose en normas internacionales argumentó que el derecho a sufragio constituye un derecho ciudadano cuyo ejercicio debe asegurar el Estado. Si bien este puede estar sujeto a eventuales restricciones, estas no pueden extenderse más allá de lo que señala la ley de cada país. Como se mencionó en la introducción, en Chile, las limitaciones al ejercicio del derecho a sufragio y la ciudadanía, respectivamente, se encuentran consagradas en los artículos 16 y 17 de la Constitución. Del texto de ambas disposiciones, la Corte coligió que, al no presentarse consideraciones que limiten el ejercicio del derecho a sufragio por la imposición de una medida cautelar -como la prisión preventiva-, o por una condena que no acarrea la pérdida del mismo derecho, el Estado debe garantizar su ejercicio.

En tercer lugar, argumentó que el artículo 1º de la Constitución instituye el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Bajo esta idea, el ejercicio del derecho a sufragio constituye uno de los instrumentos de participación ciudadana más importante y afín con la democracia. Esto exige implementar todas las medidas necesarias para que las personas privadas de libertad que legal y constitucionalmente cuentan con derecho a sufragar puedan ejercerlo.

Con esta sentencia se acogió el recurso y la Corte Suprema ordenó que el Servel debe adoptar las medidas necesarias para que las personas privadas de libertad que no tienen suspendido su derecho a sufragio puedan ejercerlo; y que Gendarmería debe igualmente adoptar todas las medidas administrativas y de coordinación institucional que garanticen el derecho a sufragio de las mismas personas con una antelación que permita su ejercicio efectivo.

16 Sentencia Rol Nº 87743-16 de la Corte Suprema.

## 2. El sufragio en personas privadas de libertad en la experiencia comparada

Una primera aproximación a la experiencia de otros países respecto al sufragio de personas privadas libertad, nos advierte de la existencia de una multiplicidad de discusiones, argumentos tanto a favor como en contra, así como también una gran variedad de maneras en las que este derecho puede ser ejercido. Actualmente, en el derecho comparado existen soluciones respecto a la materialización del derecho a voto de aquellas personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios, como el voto por poder, el voto por correo y el establecimiento de urnas al interior de cárceles, siendo estas últimas las más comunes.

A continuación, se describe la experiencia de España, Argentina, Ecuador, Costa Rica, Perú y México respecto al sufragio en personas privadas de libertad.

### a. España

En el caso español se indica que “tratándose específicamente de aquellos condenados a penas de prisión que estuvieren cumpliendo la misma, se establece que estos no perderán ninguno de los derechos fundamentales, a excepción de los que se vean expresamente limitados por “el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”<sup>17</sup>. Lo anterior demuestra que el ordenamiento jurídico español considera, por regla general, que los condenados son ciudadanos y que, como tales, tienen derecho a participar en los asuntos públicos y la elección de sus representantes. Es más, se establece que las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social. Podemos entender el ejercicio del derecho de sufragio como reflejo de ello (Barros, 2017).

En el año 2015, el Consejo de Ministros<sup>18</sup> estableció un acuerdo, específicamente en el anexo denominado “Acuerdo por el que se establecen obligaciones de servicio público al prestador del Servicio Postal Universal en las elecciones que se convoquen”. En este, se encomienda a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, en relación con el voto por correspondencia de los internos en centros penitenciarios, la entrega y admisión en los centros penitenciarios de los impresos de solicitud de inscripción en el Censo; la entrega personal al elector de la documentación enviada por la Oficina del Censo Electoral; la recepción de la documentación electoral remitida por el elector por correo certificado y urgente; y la entrega del voto en las mesas electorales correspondientes el día de la votación (Barros, 2017).

17 Barros, N. y. (2017). “El derecho de sufragio de los privados de libertad en establecimientos penitenciarios: un análisis desde la perspectiva de las restricciones constitucionales y fácticas para su ejercicio”.

18 Órgano que ejerce función ejecutiva y ostenta potestad reglamentaria, entre sus funciones: Aprueba proyectos de ley y somete a aprobación del Congreso de los Diputados y del Senado, Dicta normas con rango de ley que las Cortes Generales le delegan. Garantiza cumplimiento de tratados y resoluciones internacionales.

Así, los internos en Centros Penitenciarios que no estén privados del derecho de sufragio, votan por correo. Para ello, el Gobierno Español ha determinado el siguiente procedimiento<sup>19</sup>:

- » En todos los Centros Penitenciarios se expondrán ante la población interna las normas electorales que regulan el voto por correo, y se organizarán sesiones informativas de explicación y aclaración a los internos del procedimiento de votación.
- » Para ello, el Director de cada Centro Penitenciario -o la persona en quien éste delegue- solicitará a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. que un empleado de este servicio se desplace en una fecha determinada al Centro, provisto de los impresos de solicitud de inscripción en el Censo que pudieran ser necesarios para que, allí mismo, sean cumplimentados por los internos que quieran ejercer su derecho al voto.
- » Si alguno de los reclusos careciera de DNI, bastará con el Documento de Identidad Interior que tienen todos los internos siempre y cuando en él aparezca la fotografía del titular.
- » La Oficina del Censo Electoral deberá remitir al Centro Penitenciario en que se encuentre el recluso, sobres y papeletas suficientes que le serán entregadas personalmente por el empleado de Correos al elector.
- » El elector elegirá la papeleta correspondiente, la introducirá en el sobre, y éste, en otro sobre que irá dirigido a la Mesa Electoral que corresponda.
- » El empleado de Correos hará llegar estos sobres a las correspondientes Mesas Electorales el día de la votación.

## b. Argentina

En el caso de la República Argentina, la modalidad establecida para que los reclusos puedan ejercer su derecho de sufragio no es el voto por correspondencia, como ocurre en España, sino que el voto directo mediante la habilitación de mesas electorales en los mismos centros penitenciarios (Barros, 2017).

Para esto, fue necesario modificar el artículo 3 inciso D del Código Electoral Nacional el cual, excluía a los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperaran su libertad. Este inciso fue derogado (por la ley 25.858). La derogación publicada con fecha 6 de enero de 2004, incorporó un nuevo artículo al Código Electoral Nacional, en virtud del cual "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" (Barros, 2017).

La misma disposición legal establece que, "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

<sup>19</sup> Gobierno de España. Disponible en [http://www.infoelectoral.mir.es/como-votar/-/asset\\_publisher/Q2ssTnbuSR3x/content/preguntas\\_como\\_votar\\_otros\\_procedimientos?\\_101\\_INSTANCE\\_Q2ssTnbuSR3x\\_redirect=como-votar&\\_101\\_crumb=Otros+procedimientos+de+votaci%C3%B3n](http://www.infoelectoral.mir.es/como-votar/-/asset_publisher/Q2ssTnbuSR3x/content/preguntas_como_votar_otros_procedimientos?_101_INSTANCE_Q2ssTnbuSR3x_redirect=como-votar&_101_crumb=Otros+procedimientos+de+votaci%C3%B3n)

uno de los establecimientos de detención y designará a sus autoridades”, estableciéndose además que aquellos que “se encuentren en un distrito electoral diferente al que le corresponda podrán votar en el establecimiento en que se encuentren alojados y sus votos se adjudicarán al Distrito en el que estén empadronados” (Barros, 2017).

Dentro de las especificaciones del proceso de votación se establece que 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. En relación con el establecimiento de mesas electorales en cárceles, centros penitenciarios o establecimientos de detención, se procederá al ordenamiento de los electores, efectuándose la división por mesas de hasta 450 electores en cada establecimiento penitenciario. Finalmente, se contempla que las mesas electorales en Argentina se encuentren integradas por personas distintas de los internos, que por regla general corresponden a funcionarios de las unidades de detención.

La primera votación de las personas privadas de libertad en este país ocurrió en el año 2007, por el Decreto 1291/06, firmado por el Presidente de la época, se reglamentó el artículo 3bis del Código Electoral Nacional que permite el voto de los presos sin condena, vale decir para aquellas personas que estén con prisión preventiva<sup>20</sup>.

Según estudio de los registros de la Cámara Nacional Electoral, en total más de 20 mil presos en prisión preventiva tuvieron la oportunidad de participar en los comicios en 223 mesas, distribuidas en 182 centros de detención alrededor de todo el país. La gran mayoría fueron de sexo masculino y más de la mitad se encuentran en la provincia de Buenos Aires (Hugo Passarello, Lucas Parera, 2007).

### c. Ecuador

Ecuador establece en su Constitución Política el derecho a voto de las personas privadas de libertad, el artículo 62 establece el derecho a voto universal, agregando que “el voto será obligatorio y podrá ser ejercido por aquellos mayores de dieciocho años y declara explícitamente que las personas privadas de libertad respecto de las cuales no se haya dictado sentencia condenatoria que se encuentre ejecutoriada, podrán ejercer su derecho a voto” (Barros, 2017).

Este derecho, es ratificado en la Ley Orgánica Electoral que establece que “el voto será obligatorio para las ecuatorianas y ecuatorianos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada”. Finalmente el derecho a sufragio se ratifica también en el Código Orgánico Integral Penal ecuatoriano donde el artículo 12, establece que “la persona privada de libertad por medidas cautelares personales tiene derecho al sufragio, y que éste sólo se suspenderá para aquellas personas que hayan sido condenadas por sentencia ejecutoriada” (Barros, 2017).

Por lo tanto, aquellas personas privadas de libertad en razón de medidas cautelares o bien condenadas, sin que la sentencia se encuentre firme y ejecutoriada, tienen el derecho y deber de votar. Cabe destacar que este voto es voluntario. Las votaciones se realizan al igual

<sup>20</sup> Hugo Passarello, Lucas Parera. (2007). Estudio de caso: Argentina, el voto y los presos. Ace newsletter.

que en Argentina, en urnas implementadas en los centros penitenciarios. Para efectuar el voto, el interno debe constatar su identidad a través de los documentos establecidos para ello, sin importar la vigencia de estos. El proceso de votación en estos casos, está regulado en el “Reglamento para la Selección de Miembros e Integración de las Juntas Receptoras del Voto para los Procesos Electorales”, dictado por el Pleno del Consejo Nacional Electoral con fecha 24 de octubre de 2012.

En lo que respecta a la implementación y materialización del derecho a voto de las personas privadas de libertad, en los artículos 23 y siguientes de dicho reglamento, se regula, por ejemplo, la formación y utilización de padrones electorales para cada uno de los Centros de Rehabilitación Social y la conformación de las juntas receptoras de voto en dichos centros, por un número mínimo de cincuenta y un máximo de quinientos electores. Un factor importante es que los internos no solamente pueden votar, sino que también pueden integrar las mesas electorales. Las mesas estarán integradas por tres miembros designados por la junta provincial electoral o distrital correspondiente, siendo dos internos los encargados de ejercer las funciones de presidente y secretario de la mesa electoral. Ellos serán elegidos a partir de un listado remitido por el Ministerio de Justicia, en coordinación con el Director del Centro de Rehabilitación Social que corresponda (Barros, 2017).

En las elecciones de Ecuador del año 2017, se registró un total de 10.230 internos que emitieron su voto en 38 centros de rehabilitación. Uno de los factores que se evalúa del proceso es el ausentismo de las personas privadas de libertad alcanzado cerca del 50%<sup>21</sup>.

#### **d. Costa Rica**

En Costa Rica el derecho a sufragio universal está también establecido en la Constitución, pero para el caso de los internos privados de libertad cuyos derechos políticos no han sido suspendidos, se dictó el “Reglamento para Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios”, el cual prohíbe a las autoridades o funcionarios de distintos centros penitenciarios la confiscación o decomiso de los documentos de identidad de los reclusos, y además establece el procedimiento en que estos ejercerán su derecho a voto.

Se establece entonces en este reglamento, que todos los internos tienen derecho a votar salvo aquellos que por sentencia judicial firme han sido objeto de suspensión del ejercicio de los derechos políticos. Se agrega además que “la única razón por la cual un interno con derecho de sufragio se vería privado de votar, es por “razones de seguridad” que signifiquen la imposibilidad de autorizar su traslado a la correspondiente junta receptora de votos; siempre con previa justificación de las autoridades competentes del Ministerio de Justicia. La exigencia de esta justificación corresponde a una garantía para que el recluso no se vea privado arbitrariamente de su derecho de sufragio” (Barros, 2017).

Como es posible apreciar, en el caso de Costa Rica los internos privados de libertad son trasladados a los locales de votación para que emitan su voto y serán los organismos gubernamentales los que deben asegurar las condiciones para el ejercicio del derecho a

21 CNN (17.02.2017) Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2017/02/17/presos-y-personas-discapacitadas-los-primeros-en-votar-en-ecuador/>

sufragio de los reclusos. En lo que respecta al Ministerio de Justicia, este “deberá coadyuvar con el Tribunal Supremo de Elecciones en la designación de los lugares idóneos para la instalación de la junta o juntas receptoras de votos dentro de los centros penitenciarios, comprometiéndose a que esos lugares cuenten con las medidas de seguridad apropiadas para el adecuado funcionamiento de las juntas” (Barros, 2017).

Junto con esto se dispone que “los funcionarios del Ministerio de Justicia serán los responsables del traslado y custodia de las personas privadas de libertad a las juntas receptoras de votos, procurando que todos tengan la oportunidad de ejercer libremente su derecho al sufragio. Para estos efectos y en los casos que así lo ameriten, deberán establecer los horarios que crean convenientes y la forma, sea colectiva o individual, en que trasladarán a los internos a la mesa de votación, lo cual coordinarán de previo con los miembros de la junta receptora de votos” (Barros, 2017). Junto con ello, este Ministerio es el responsable de establecer las medidas de seguridad que se crean oportunas y necesarias.

Cabe destacar que la regulación costarricense es una de las más completas en cuanto a garantizar y materializar el derecho de sufragio de los reclusos, pues incluso se regula la forma en que los partidos políticos podrán realizar propaganda político-electoral dentro de los centros penitenciarios.

En consideración a los datos de participación de los privados de libertad en Costa Rica, los resultados muestran que hay participación de todos los centros penales del país, llegando a un total de 5.148 internos que votaron en las elecciones del año 2006. Al igual que en el caso de Ecuador, se registra un mayor nivel de abstencionismo electoral de los privados de libertad en relación con la media nacional<sup>22</sup>.

### e. Perú

El caso de Perú es similar al caso chileno, ya que las personas sujetas a prisión preventiva pueden sufragar, esto es, no existe un impedimento de orden legal que les prohíba o les haya suspendido este derecho.

La Constitución política del Perú, si bien no indica expresamente que los privados de libertad sujetos a prisión preventiva pueden sufragar tampoco prohíbe; e indica que “Toda persona tiene derecho: 17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum” (Constitución Política de la República de Perú).

Por su parte, la Constitución también indica que “son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años” y “para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral” (artículo 30); y que “tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica” (artículo 31).

<sup>22</sup> Sobrado, Luis Antonio. (2007). Experiencia Costarricense del voto de personas privadas de libertad. Derecho electoral.

Hasta acá el mandato constitucional no excluye de manera expresa a los privados de libertad, pero el artículo 33 de la Carta Política de Perú, limita el ejercicio del derecho a sufragio al establecer causales de suspensión de la ciudadanía, que son 1. Por resolución judicial de interdicción, 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad, 3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

Por tanto, los ciudadanos con derecho a voto que no tengan suspendida su ciudadanía por algunas de estas causales, se encuentran en condiciones de sufragar, esto es, una persona que se encuentra sujeta a investigación y que por tanto no ha obtenido pena privativa de libertad o que la inhabilite para ejercer este derecho -a sufragio- puede votar en las elecciones.

Sin embargo, un gran número de internos penitenciarios cuya situación jurídica no se subsume en los tres supuestos jurídicos establecidos para la suspensión del ejercicio de la ciudadanía, precisamente el grupo de los internos con mandato de prisión preventiva, actualmente no pueden ejercer los derechos que esta institución les confiere, estando imposibilitados de participar activamente de los procesos electorales, debido a que el Estado simplemente no ha sido capaz de crear mecanismos para su participación o hacer efectivas todas las normas existentes para este fin<sup>23</sup>.

Con el objeto de hacer efectivo este derecho se está discutiendo modificar el artículo 65 de la ley N°26.859 Ley Orgánica de Elecciones, el cual a los locales en que deban funcionar las Mesas de Sufragio.

## f. México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reduce de manera intensa el derecho a sufragio de personas que se encuentran privadas de libertad. Este Código Político considera como derechos que entrega la ciudadanía a “votar en las elecciones populares” (artículo 35 I), derecho que se suspende, en conformidad a lo preceptuado en el artículo 38 por: “Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”.

Por tanto, este derecho político se suspende desde que una persona se encuentra sometida a un proceso criminal, siempre que el delito tenga una pena que merezca una pena de privación de libertad, sin necesidad que exista una sentencia definitiva que declare a la persona culpable.

Hoy existe una discusión en México la Constitucionalidad y Convencionalidad del precepto en comento, ya que vulnera el principio de presunción de inocencia, ya que para que se haga efectiva la sanción/pena de suspensión del derecho a votar en elecciones populares no requiere de una sentencia ejecutoriada que declare culpable a la persona y merecedora de una pena corporal.

23 Huamán Oscuivilca, L. Á. (s.f.). ¿DEBERÍAN LOS INTERNOS PENITENCIARIOS PARTICIPAR EN LOS PROCESOS ELECTORALES? Universidad San Martín de Porres. Obtenido de: [https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion\\_11/articulos\\_investigadores/4.%20Deberian%20los%20internos.pdf](https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_11/articulos_investigadores/4.%20Deberian%20los%20internos.pdf).

En razón de lo anterior, se está discutiendo la posibilidad que los privados de libertad que no se encuentren condenados puedan sufragar el año 2024<sup>24</sup>.

## 2.1 CUADRO RESUMEN DE LA EXPERIENCIA COMPARADA

País	Legislación que establece el sufragio	Forma de sufragio	Lugar donde se realiza el sufragio	Institución a cargo
España	Constitución Política Anexo del Consejo de Ministros	Por correo	Centro penitenciario	Centro penitenciario la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.
Argentina	Constitución Política Código Electoral Nacional	Directo en mesas electorales en los centros penitenciarios	Centro penitenciario	Cámara Nacional Electoral Centro penitenciario.
Ecuador	Constitución Política Ley Orgánica Electoral Código Orgánico Integral Penal	Directo en mesas electorales en los centros penitenciarios	Centro penitenciario	Centros de Rehabilitación Social Ministerio de Justicia Junta provincial electoral o distrital.
Costa Rica	Constitución Política Reglamento para Ejercicio del Sufragio en los Centros Penitenciarios	Traslado de privados de libertad a locales de votación	Locales de Votación	Tribunal Supremo de Elecciones Junta receptora de votos Ministerio de Justicia.
Perú	Constitución Política	Sin implementar	Sin implementar	Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.
México	No contempla el derecho a sufragio en el ordenamiento jurídico	---	---	---

24 <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/presos-podran-votar-en-eleccion-de-2024-4349137.html>

### 3. Alternativas para abordar el sufragio para personas privadas de libertad en Chile

Como se ha señalado anteriormente, la situación de sufragio para personas privadas de libertad en nuestro país ha tenido un intenso debate, pese al reconocimiento de todas las instituciones sobre el derecho a sufragio de una parte importante de la población penitenciaria, lo cierto es que no se ha logrado diseñar e implementar una forma de hacer efectivo este derecho.

Teniendo en consideración el debate que se ha generado, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el objeto de avanzar en esta temática, ha analizado algunas alternativas que pueden implementarse para que las personas acusadas por delitos que no merezcan pena aflictiva puedan ejercer el derecho a sufragio. En las alternativas que se presentan, se han identificado los principales elementos a favor y en contra de cada una de éstas, con el propósito de facilitar y promover la toma de decisiones que permitan avanzar en esta materia.

### 3.1 PROBLEMÁTICA QUE SE BUSCA ABORDAR

La problemática que el proyecto pretende abordar es **la existencia de personas privadas de libertad, que, estando habilitadas constitucionalmente para sufragar, no pueden ejercer este derecho.**

A continuación, se presenta un esquema que resume la problemática identificada.

**Tabla 1: Árbol de problemas**



Fuente: Elaboración propia.

## 3.2 OBJETIVO

Proponer alternativas para que los ciudadanos y ciudadanas que están privados de libertad y no han sido privados del derecho a sufragio (acusados de delitos que merezcan penas inferiores a la aflictiva), puedan ejercerlo de manera efectiva en elecciones o plebiscitos. Permitiendo, a su vez, ejercer derechos conexos como libertad de pensamiento, opinión y expresión, y contribuyendo a la integración armónica de todos los sectores de la Nación para que participen en vida pública.

## 3.3 POBLACIÓN OBJETIVO

La población objetivo son ciudadanos/as acusados/as y condenados/a por delitos cuya pena asignada sea menor a tres años y un día<sup>25</sup>.

De acuerdo a información proporcionada por Gendarmería de Chile (GENCHI)<sup>26</sup>, las personas condenadas a menos de 3 años y un día son aproximadamente 6.684 a marzo de 2020.

Por otra parte, los imputados e imputadas totales privados de libertad son 13.010 personas, pero no es posible determinar, con la información disponible, cuántas de estas personas se encuentran acusadas, y de ellas, cuántas por delito que no merezca pena aflictiva (menos de 3 años y un día). por lo que, en un escenario máximo, se podrían llegar a un total de 19.694 personas que accederían al sufragio en los recintos penales a nivel nacional.

Es relevante aclarar que la población que cumple este requisito es fluctuante, ya que es representativa del número de personas que se encuentran habilitadas constitucionalmente para sufragar en los recintos en el momento exacto de la elección y/o plebiscito o cuando se cierra el padrón electoral.

Respecto a las características de esta población, y la posibilidad de generar mecanismos de sufragio que les permitan ejercer su derecho constitucional, un componente interesante a analizar es la escolaridad de la población penal y la participación electoral de personas con nivel de escolaridad similar.

Existen resultados de estudios del INDH y Fundación Paz Ciudadana que entregan indicadores representativos sobre escolaridad y participación electoral. De acuerdo a información entregada por Gendarmería, el nivel educativo de las personas ingresadas a prisión preventiva en el periodo 2009-2013 presentaba un promedio anual de 49,8% con estudios de enseñanza media. Si bien representa la mayor concentración de escolaridad, existe una proporción no menor de personas (17,9% en promedio) que no ha logrado terminar sus estudios básicos (hasta sexto básico) o incluso no tiene escolaridad. Por el contrario, aproximadamente el 6% de las personas tienen estudios de educación superior (INDH, 2014).

Para caracterizar la participación electoral de esta población, se consideran los resultados

25 En esta definición se deberán considerar a aquellas personas que se encuentran en prisión preventiva o cumpliendo condena en el sistema de adultos y se deberá analizar si se incorpora a los jóvenes que han cumplido la mayoría de edad en los centros de internación del Servicio Nacional de Menores (Sename).

26 Gendarmería de Chile, información al 27 de marzo de 2020.

de un estudio elaborado en por la Fundación Paz Ciudadana el año 2015, que consideró unamuestra de 2.005 personas a nivel nacional. En él se obtuvieron los siguientes resultados: La participación electoral registrada en la muestra es más bien baja: sólo 19,7% de los encuestados declara haber sufragado al menos una vez en su vida. Si se observa este indicador según sexo, se evidencia que las mujeres registran mayor experiencia de voto que los hombres (28,4% y 17,8% respectivamente)<sup>27</sup>.

Finalmente, se encuentran diferencias significativas al analizar la participación electoral asociada con la escolaridad de los encuestados y encuestadas, de modo tal que aquellos internos que cuentan con educación escolar completa han sufragado más veces que quienes no terminaron su educación, registrando 38,8% y 16,6% respectivamente (Fundacion Paz Ciudadana, 2015).

De lo anterior podemos desprender que será de importancia para cualquier iniciativa que decida implementarse, que la población penal que ejerza su derecho a sufragio sea capacitada cívicamente para lograr el objetivo deseado.

### 3.4 PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR EL SUFRAGIO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

#### 3.4.1 Instancias para el sufragio de personas privadas de libertad

Las alternativas para que las personas privadas de libertad puedan sufragar se deben analizar en dos ámbitos. El primer ámbito remite al sufragio exclusivo en elecciones de Presidente/a de la República y Plebiscito y la segunda en todas las elecciones sin restricción.

**a) En las elecciones de Presidente/a de la República y plebiscito.** Esta alternativa de participación es reducida a estas dos elecciones, por cuanto requiere menos gestión y logística, debido que las cédulas que se utilizan a nivel nacional son las mismas. Por el contrario, la participación en elecciones comunales, de diputados, Senadores y prontamente de Gobernadores, requiere identificar la circunscripción a la que pertenece cada persona privada de libertad con el objeto de hacerle llegar las papeletas que corresponden a su circunscripción electoral. Un reproche que puede realizarse a esta alternativa es que reduce la participación.

**b) En todas las elecciones y plebiscitos:** Se amplía la participación de las personas privadas de libertad con derecho a sufragio, pero la logística para hacer llegar a cada uno las papeletas que corresponden a su circunscripción electoral hacen compleja la gestión y la logística. Lo anterior se simplifica según el tipo de mecanismo de sufragio que se utilice (por ejemplo, instaurando voto electrónico).

Las alternativas anteriores no excluyen la posibilidad de incorporar de forma progresiva la implementación, es decir en una primera etapa elecciones de Presidente/a de la República y plebiscito, de manera de establecer procedimientos, procesos y generar aprendizajes y, en una segunda etapa, incorporar todas las elecciones y plebiscitos de manera de generar una participación en la totalidad de las elecciones de nuestro país.

27 Fundación Paz Ciudadana. (2015). Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad. Santiago de Chile.

### 3.4.2 Formas de sufragio

A continuación, se analizan las alternativas o propuestas para implementar el sufragio de personas que se encuentran privadas de libertad, las que consideran la experiencia comparada que se ha señalado en el diagnóstico. A nivel comparado, las maneras más comunes de implementar el sufragio de personas privadas de libertad son el voto por correo, el establecimiento de urnas al interior de cárceles y el traslado de privados de libertad a los locales de votación.

A continuación, se analizan cuatro propuestas para implementar el sufragio de personas que se encuentran privadas de libertad en nuestro país.

### 3.4.3 Sufragio de las personas privadas de libertad bajo la modalidad de voto en recintos penales

Este tipo de sufragio es uno de los más comunes en la experiencia comparada y, básicamente, implica habilitar urnas en cada penal donde existan internos/as con derecho a sufragio. Esta alternativa es económicamente más viable que trasladarlos a sus domicilios electorales, además la logística es más factible e inminentemente más seguro para la población penal, funcionarios/as de Gendarmería de Chile y ciudadanía en general.

En esta alternativa se distinguen dos variaciones de acuerdo a las elecciones en que se aplique:

- a) En el caso de sufragio en todas las elecciones y plebiscito.
- b) En el caso de sufragio sólo en elecciones Presidenciales y plebiscito, se sugiere trasladar las cédulas desde el domicilio electoral original de las personas al recinto penal.

Procesos centrales para su implementación:

- » Organización interna de Gendarmería de Chile y el SERVEL para determinar las personas que tienen derecho a sufragio, facilitando que puedan obtener sus cédulas de identidad.
- » Contar con el padrón actualizado de las personas privadas de libertad y que tienen derecho a sufragio.
- » Coordinación de Gendarmería de Chile con el Servicio de Registro Civil e Identificación para que internos/as con derecho a sufragio puedan obtener cédula de identidad.
- » La realización de la jornada plebiscitaria o electoral una semana antes de las comunes para toda la ciudadanía.
- » Instalación en un espacio habilitado en el recinto de las mesas, cámaras, urnas, y mesas de los apoderados y apoderadas.
- » Transporte, a cargo del Estado, para los/as apoderados/as destinados en el recinto<sup>28</sup>.
- » Escrutinio de los votos en el SERVEL, oficinas regionales, por los/as apoderados/as de

28 En Argentina, este rol lo asume un mismo interno.

mesas.

- » Traslado, a cargo del Estado, para los/a apoderados/as a las oficinas regionales del SERVEL para el recuento de los votos.

### Matriz FODA <sup>29</sup>

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Procedimiento seguro para Gendarmería de Chile y SERVEL, no implica traslado de internos y reduce riesgo de fuga.</li> <li>» El costo del sufragio presencial es bajo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Fomenta el acceso a las funciones públicas del país y a la participación del gobierno mediante la elección de sus autoridades.</li> </ul>
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Logística de traslado de urnas a nivel nacional compleja.</li> <li>» Logística de conteo de votos nuevo.</li> <li>» Requiere tener actualizado el padrón electoral para este tipo de población.</li> <li>» Inexistencia de procedimientos al interior de los recintos penitenciarios.</li> <li>» Falta de capacitación en los/as internos/as respecto al sufragio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Baja participación voluntaria a sufragar.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

#### 3.4.4 Sufragio de las personas privadas de libertad bajo la modalidad traslado a locales de votación

Es una de las alternativas que más se ha mencionado en nuestro país por los organismos involucrados. Si bien es una alternativa posible, es de mayor complejidad logística y presenta importantes riesgos de seguridad y fuga, ya que implica trasladar a las personas privadas de libertad a los recintos de votación donde se encuentra asignado el domicilio electoral de origen de las personas.

Procesos centrales para su implementación:

- » Contar con el padrón actualizado de las personas privadas de libertad y que tienen derecho a sufragio.
- » Coordinación con Servicio de Registro Civil para que internos con derecho a sufragio puedan obtener cédula de identidad.

<sup>29</sup> El Análisis o Matriz FODA, es una herramienta de estudio de la situación de una organización en su contexto y de las características internas de la misma, a efectos de determinar sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (Ballesteros et al., 2010). Este análisis es utilizado para innumerables materias y/o ámbitos, permitiendo la generación de estrategias para lograr determinados objetivos.

- » Identificar el local de votación donde las personas privadas de libertad y con derecho a sufragio deben sufragar.
- » Definir el mecanismo de traslado de las personas de acuerdo a altos estándares de seguridad.
- » Definir el personal de Gendarmería responsable de ejecutar los traslados y la definición de los protocolos de seguridad para la aplicación del mismo.
- » La coordinación con el SERVEL y los locales de votación para el ingreso y salida de las personas privadas de libertad a los recintos de votación.
- » De definirse, podría requerirse servicio de monitoreo telemático para disminuir riesgo de fuga o eventual monitoreo de la ubicación de las personas privadas de libertad.

## Matriz FODA

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>» No implica generar procesos propios para GENCHI en lo que respecta al sufragio, sólo habría logística de traslado.</li> <li>» No requiere recursos adicionales de personas para el escrutinio.</li> <li>» El costo del sufragio se asume como parte del proceso para población general.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Fomentar el acceso a las funciones públicas del país y a la participación del gobierno mediante la elección de sus autoridades.</li> </ul>
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Procedimiento de traslado que implica riesgo de fuga.</li> <li>» Requiere establecer un sistema de gestión de seguridad entre múltiples instituciones que velan por la seguridad del proceso (GEENCHI, SERVEL, CARABINEROS, FFAA, entre otros).</li> <li>» Identificar el local de votación donde las personas privadas de libertad y con derecho a sufragio deben sufragar.</li> <li>» Incorporación de procedimientos para el ingreso y salida en el local de votación.</li> <li>» Falta de capacitación en los/as internos/as respecto al sufragio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Riesgos de seguridad en los traslados y locales de votación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.4.5 Sufragio de las personas privadas de libertad bajo la modalidad voto electrónico

El voto electrónico es una alternativa que consiste en la emisión del sufragio a través de instrumentos electrónicos por urna electrónica, mediante un computador que hace posible el ejercicio del voto y su escrutinio electrónico, registro y control de la identidad del elector, recuento de los sufragios emitidos y la transmisión de los resultados.

En Chile, estas nuevas tecnologías han tenido resistencia para ser implementadas, particularmente en los espacios de participación democrática. Así, el voto electrónico no ha logrado generar consenso, especialmente porque no ha funcionado de manera adecuada en experiencias pilotos, como es el caso de las elecciones realizadas por partidos políticos, demostrando ciertas debilidades en su fiabilidad.

Procesos centrales para su implementación:

- » Contar con el padrón actualizado de las personas privadas de libertad y que tienen derecho a sufragio.
- » Coordinación con el Servicio de Registro Civil e Identificación para que internos/as con derecho a sufragio puedan obtener cédula de identidad.
- » Implementación de la mesa electoral.
- » Instalación de la urna electrónica y otros materiales.
- » Identificación personal (puede ser con documento de identificación y/o huella dactilar).
- » Elegir los/as candidatos/as en la pantalla.
- » Emitir el voto (puede ser directamente en el computador o a través de un comprobante que se inserta en la urna, en este último caso quedaría doble registro).
- » Firma del padrón electoral.

## Matriz FODA

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"><li>» Procedimiento seguro para Gendarmería de Chile y SERVEL, no implica traslado de internos/as y reduce riesgo de fuga.</li><li>» Registro y consolidación de la información inmediata.</li><li>» No requiere recursos adicionales de personas para el escrutinio.</li><li>» El costo del sufragio electrónico por persona va a la baja.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» La implementación del sufragio electrónico al interior de los recintos penales serviría como experiencia piloto a nivel nacional.</li></ul>
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"><li>» Dificultad de ejercer control en el conteo, por ejemplo: no es posible recontar los votos, posibilidad de fallo de máquinas en el registro de la información.</li><li>» Requiere establecer un sistema de gestión de seguridad informática que garantice la gestión de la seguridad de la información.</li><li>» Requiere de inversión o arriendo de equipos.</li><li>» Requiere la incorporación de funcionarios/as especialistas que administren el proceso tecnológico en forma paralela al sufragio en papel.</li><li>» El costo de arriendo o adquisición en una población acotada no permite acceder a precios competitivos de la tecnología (al por menor).</li><li>» Falta de capacitación en los/as internos/as respecto al sufragio y al uso de tecnologías.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» Riesgos de seguridad cibernética, por ejemplo, en modificar resultados que muestran los sitios oficiales.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.4.6 Sufragio de las personas privadas de libertad bajo la modalidad voto por correspondencia

Una alternativa que tendría un procedimiento más económico es la instauración del voto por correspondencia. Para esto, se requiere identificar la población que tiene derecho a sufragio, el domicilio registrado en el SERVEL y proveer las cédulas respectivas. Así, el voto por correspondencia, es la opción más segura y económicamente más viable. Además, la logística que se debe desplegar es más simple que las alternativas precedentes.

Procesos centrales para su implementación:

- » Contar con el padrón actualizado de las personas privadas de libertad y que tienen derecho a sufragio.

- » Realizar coordinaciones con Correos de Chile para su implementación.
- » Para el desarrollo del sufragio, identificar la forma en que las personas privadas de libertad reciban los sobres y papeletas de votación.
- » Poner a disposición del Director del SERVEL o a quien corresponda, y por medio de servicio de correo postal, los correos con votos y los votos sobrantes, si alguno hubo.
- » El SERVEL, en la Dirección Nacional, escrutará los votos y los resultados los pondrá de forma inmediata a disposición de los ciudadanos y ciudadanas y de todos los recintos penales del país.

### Matriz FODA

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Procedimiento seguro para Gendarmería de Chile y SERVEL, no implica traslado de internos/as y reduce riesgo de fuga.</li> <li>» El costo del sufragio por correo es mínimo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Fomentar el acceso a las funciones públicas del país y a la participación del gobierno mediante la elección de sus autoridades.</li> </ul>
Debilidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Coordinaciones entre Correos de Chile, SERVEL y Gendarmería prácticamente inexistentes.</li> <li>» Inexistencia de procedimientos en los recintos penitenciarios para voto por correo.</li> <li>» Falta de capacitación en los/as internos/as respecto al sufragio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Bajo uso del correo en la sociedad chilena.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

### 3.5 COMITÉ GARANTE DEL PROCESO ELECCIONARIO

Para garantizar un desarrollo efectivo y ajustado a derecho del sufragio en personas privadas de libertad, se propone evaluar la creación de una comisión centralizada que opere como garante del procedimiento eleccionario en cada recinto. Esta comisión estará instalada en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y contará con una comisión regional presidida por él o la Secretario Regional de Justicia y Derechos Humanos.

La Comisión estará integrada, además, por un representante de Gendarmería de Chile, del SERVEL en la región donde se encuentre emplazado el recinto penal, del Instituto Nacional de Derechos Humanos y un representante del Servicio Nacional de Menores.

Esta comisión tendrá las siguientes funciones, las que deberán adaptarse según la modalidad de sufragio por la que se opte:

- » Elaboración del listado, en conjunto con Gendarmería de Chile y el Servicio de Registro Civil e Identificación, de las personas que tienen derecho a sufragio.

- » Mantener actualizado el padrón de las personas privadas de libertad y que tienen derecho a sufragio.
- » Coordinación con Servicio de Registro Civil e Identificación para que internos e internas con derecho a sufragio puedan obtener cédula de identidad.
- » Identificar el domicilio que las personas privadas de libertad y con derecho a sufragio registran en el SERVEL.
- » Proveer información respecto a las votaciones, candidatos y procedimientos.
- » Velar que el procedimiento se ajuste a derecho.

### 3.6 NORMAS QUE DEBEN SER MODIFICADAS Y PL

La procedencia y profundidad de las modificaciones legales dependerá de la alternativa por la cual se opte. Sin perjuicio de lo anterior, la alternativa que trae consigo menos impacto legislativo (en cuanto a las normas y profundidad de reforma) es el “voto por correspondencia”, que considera modificaciones a:

- » Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral 18.556<sup>30</sup>.
- » Decreto Ley N° 2.859 que fija la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile<sup>31</sup>.
- » Proyecto de ley que crea la Comité Garante del Proceso Eleccionario en recintos penales.
- » Ley N° 18.700, de 1988, Orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- » Ley N° 18.460, de 1985, Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones.

30 Con el objeto de crear un Registro Electoral, de personas privadas de libertad (en prisión preventiva o condenados), por delitos con penas inferiores a tres años y un día, y Padrones Electorales que deberán usarse en cada plebiscito o elección.

31 Con el objeto de incorporar como función de la Subdirección de Reinserción Social la función de informar de llevar registro de privados de libertad con derecho a sufragio e informar al SERVEL para la constitución de Registro y Padrones Electoral.



- » No existe cuestionamiento alguno al derecho al sufragio de las personas imputadas o condenadas por un delito que no merezca pena aflictiva.
- » Pese a existir consenso sobre la necesidad de hacer efectivo el derecho a sufragio de las personas privadas de libertad que están habilitadas para realizarlo, a la fecha no se han podido generar acciones para avanzar en su implementación.
- » La experiencia comparada, muestra diversidad en torno a la forma de implementar el sufragio en personas privadas de libertad, pudiendo recoger elementos de interés en los diferentes países analizados.
- » Se analizaron cuatro alternativas de sufragio mediante un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA):
  - » Voto en recintos penales.
  - » Traslado a locales de votación.
  - » Voto electrónico.
  - » Voto por correspondencia.
- » De acuerdo a la procedencia y profundidad de las modificaciones legales que deban realizarse para implementar para hacer efectivo el derecho a sufragio en esta población, la alternativa que trae consigo menos impacto legislativo (en cuanto a las normas y profundidad de reforma) es el “voto por correspondencia”.

# Bibliografía

- » LONGTON HERRERA, A. (s.f.). Boletín N°12426-06.
- » “El sufragio de las personas privadas de libertad”. (2018). Revista chilena de Derecho, volumen 45, número 1, Santiago.
- » Barros, N. y. (2017). “El derecho de sufragio de los privados de libertad en establecimientos penitenciarios: un análisis desde la perspectiva de las restricciones constitucionales y fácticas para su ejercicio”.
- » BBC. (2018). Los niños que lograron hackear el sistema electoral de Estados Unidos.
- » CNN. (2012). Que tan seguro es tu voto electrónico.
- » Constitución. (s.f.). Ministerio de Justicia. Obtenido de [https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Constitucion-Politica-del-Peru-marzo-2019\\_WEB.pdf](https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Constitucion-Politica-del-Peru-marzo-2019_WEB.pdf)
- » Constitución Política de la República de Perú. (s.f.).
- » Constitución. (s.f.). Constitución Política de la Republica de Perú.
- » Defensoría Nacional, D. d. (2012). Breves observaciones a la ley de indulto general conmutativo (Ley 20.588).
- » Fundación Paz Ciudadana. (2015). Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad. Santiago.
- » Huamán Oscuivilca, L. Á. (s.f.). ¿DEBERÍAN LOS INTERNOS PENITENCIARIOS PARTICIPAR EN LOS PROCESOS ELECTORALES? Universidad San Martín de Porres. Obtenido de [https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion\\_11/articulos\\_investigadores/4.%20Deberian%20los%20internos.pdf](https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_11/articulos_investigadores/4.%20Deberian%20los%20internos.pdf)

- » Hugo Passarello, Lucas Parera. (2007). Estudio de caso: Argentina, el voto y los presos. Ace newsletter.
- » INDH. (2012). Informe Anual 2012: Situación de los derechos humanos en Chile.
- » INDH. (2014). Informe Anual: Situación de los derechos humanos en Chile. Santiago.
- » Mundo, E. (2011). ¿Pueden votar los presos?
- » Presno, M. (2005). Estudio sobre la globalización del voto electrónico. Oviedo.
- » Presno, M. (2005). La globalización del voto electrónico.
- » Sobrado, Luis Antonio. (2007). Experiencia Costarricense del voto de personas privadas de libertad. Derecho electoral.
- » Verdugo Marinkovic, M. y. (2012). Derecho Constitucional Tomo I. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- » Vivanco Martínez, Á. (2004). Curso de Derecho Constitucional, Aspectos Dogmáticos de la Carta Fundamental de 1980 (Primera edición 1000 ejemplares ed., Vol. II). Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- » Voto Digital. (2020). Voto electrónico Brasil.

