

## EXPERIENCIA COSTARRICENSE DEL VOTO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD \*

Luis Antonio Sobrado González \*\*  
[lsobrado@tse.go.cr](mailto:lsobrado@tse.go.cr)

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 25 de julio, 2006

**Revisión, corrección y aprobación:** 11 de octubre, 2006

**Resumen:** Expone la experiencia vanguardista de Costa Rica en América Latina en lo que respecta al derecho y ejercicio del sufragio de las personas privadas de libertad. Se fundamenta en datos estadísticos sobre la participación electoral de esa población y cómo la administración electoral desplegada desde el Tribunal Supremo de Elecciones garantiza ese derecho. Por último, anexa el Reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios dictado por el mismo Tribunal.

**Palabras claves:** Sufragio / Derecho Electoral / Proceso electoral / Privados de libertad / Centros penitenciarios / Costa Rica.

**Abstract:** It expound Costa Rican forefront experience in Latin America concerning to inmates right to vote prisoners. Based on statistical data on electoral participation of that population and how unfolded electoral administration from Electoral Supreme Tribunal to guarantees that right. Finally, Regulation for exercise of suffrage in penitentiary centers dictated by Electoral Supreme Tribunal is annexed.

**Key words:** Suffrage / Electoral law / Electoral process / Prisoners / Penitentiary centers / Costa Rica.

---

\* Ponencia presentada en la VIII Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y la XX Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), celebradas de modo simultáneo en Panamá del 8 al 10 de agosto del 2006.

\*\* Magistrado Propietario del Tribunal Supremo de Elecciones. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor y Director de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

*SUMARIO: I. Antecedentes. II. Características según la reglamentación vigente. III. Algunos datos sobre la participación electoral de los privados de libertad. IV. Balance y retos de la administración electoral sobre el particular. V. Bibliografía citada. VI. Anexo: Reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios.*

## **I. ANTECEDENTES**

La Constitución vigente en Costa Rica desde 1949, entiende por ciudadanía el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los nacionales mayores de dieciocho años (art. 90). Ese status jurídico, que naturalmente incluye el derecho al sufragio activo, sólo se suspende por "*interdicción judicialmente declarada*" y por "*sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos*" (art. 91).

De dichas reglas constitucionales se desprende el principio según el cual los costarricenses mayores de edad comprendidos dentro de la población penitenciaria

gozan del derecho a votar, salvo los declarados judicialmente en estado de interdicción<sup>1</sup> y los condenados cuya sentencia imponga de manera específica la indicada pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos. Tal principio diferencia a Costa Rica de otros países de Latinoamérica, cuya tendencia es de negarlo de pleno derecho a los que estén purgando pena de prisión e, incluso, a todo el que se encuentre detenido aunque esté pendiente su juzgamiento.<sup>2</sup>

Esa concepción favorable al ejercicio del sufragio por parte de los privados de libertad se refuerza por la circunstancia de que el Código Penal costarricense prevé la privación de dicho derecho como pena aplicable en muy pocos supuestos delictivos.<sup>3</sup>

No obstante lo anterior, el artículo 168 del Código Electoral (Ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952) prohibía la instalación de juntas receptoras de votos en cualquier "cárcel u otro centro semejante de reclusión"; disposición que, por sus efectos,

---

<sup>1</sup> Una declaratoria de esa naturaleza debe estar precedida del procedimiento contemplado en los artículos 847 y siguientes del Código Procesal Civil.

<sup>2</sup> Respecto del primer supuesto, Manuel Aragón Reyes menciona los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; y, en relación con el segundo, a Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Paraguay y Uruguay (Aragón Reyes, 1988: 109). En relación con esta última mención que se hace de la República Argentina, cabe sin embargo aclarar que su Corte Suprema de Justicia, mediante fallo adoptado el 9 de abril del 2004, declaró inconstitucional la norma contenida en el artículo 3º del Código Electoral Nacional, que excluía del padrón electoral a los "detenidos por orden del juez competente mientras no recuperen su libertad" (citado por Ardón Acuña, 2004: 19).

<sup>3</sup> Esa posibilidad excepcional está contemplada, por ejemplo, cuando se trate de delitos contra la autoridad pública, la administración de justicia o los deberes de la función pública y su autor fuere empleado o funcionario público, en cuyo caso quedan los jueces facultados para imponer como pena accesoria las de inhabilitación absoluta o especial en tanto lo estimen pertinente, de acuerdo con la gravedad del hecho y dentro de los límites fijados para esa pena (art. 358 del Código Penal). Conviene aclarar que, dentro de las consecuencias de una inhabilitación absoluta, está prevista la "*Privación de los derechos políticos activos y pasivos*" por un lapso de seis meses a doce años (art. 57.3) y que la inhabilitación especial consiste en la restricción de uno o más de los derechos o funciones contempladas en la absoluta (art. 58).

resultaba nugatoria del derecho fundamental a sufragar que la Constitución formalmente reconocía a la población penitenciaria,<sup>4</sup> traicionando con ello la regla constitucional según la cual la ley debe ofrecer garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilitará a todos los ciudadanos el ejercicio de ese derecho (art. 95.4).

La Licda. Elizabeth Odio Benito, en su condición de Ministra de Justicia durante la administración 1990-1994, lo hacía ver al Tribunal Supremo de Elecciones (en lo sucesivo TSE) a través de oficio n.º DM-930075 del 27 de enero de 1993.<sup>5</sup> En dicha oportunidad mostró expresamente el interés de su despacho por lograr la derogatoria

---

<sup>4</sup> Ciertamente hay que reconocer que el Tribunal Supremo de Elecciones había establecido que “... la Dirección General de Adaptación Social debe tratar por todos los medios a su alcance, de que los detenidos con derecho a ello, voten ...” (acuerdo de sesión n.º 8266 del 17 de setiembre de 1985) y que, posteriormente, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia n.º 2016-94, dispuso que “... la Administración Penitenciaria tiene el deber de garantizar y respetar su libre ejercicio, mediante la creación de un sistema que asegure de manera efectiva que los internos cuyo derecho no resulte afectado por la sentencia, tengan la posibilidad de emitir su voto”. También es de mencionar que la organización electoral realizó desde aquella época visitas de cedulación que permitieron que algunos interesados se inscribieran electoralmente en el centro de votación más cercano al centro penal correspondiente, lo que posteriormente permitía a las autoridades de Adaptación Social trasladarlos a votar el día de las elecciones. Sin embargo, las dimensiones de la población penal, los requerimientos mínimos de seguridad para evitar fugas y la limitación de recursos que es propia de la administración penitenciaria, tornaban muy limitada esta posibilidad y, en términos reales, se trataba de un simple gesto simbólico.

<sup>5</sup> “En la actualidad, nuestro país tiene aproximadamente 4000 internos. El Sistema Penitenciario no está, ni ha estado nunca posibilitado para transportar a cada uno de los privados y las privadas de libertad a su respectivo centro de votación.

*La instalación de juntas receptoras en lugares cercanos a los centros penitenciarios tampoco es la solución, ya que por razones de seguridad institucional no conviene desplazar a los internos el día de las elecciones.*

*En resumen, la prohibición de instalar juntas receptoras en los centros penitenciarios, en la práctica se materializaba, a mi juicio, como una prohibición para los privados y las privadas de libertad de ejercer su derecho al voto.*

*Aunque el enunciado del Art. 168 no lo declare así, en la vida real no es otra cosa que la negación del sufragio, sin eufemismos que lo justifiquen.*

*El mencionado artículo no solo viola los mandatos constitucionales y los instrumentos internacionales citados, sino que además, a mi criterio choca frontalmente con el principio de igualdad del artículo 33 constitucional”.*

de tal disposición, con lo cual respaldaba oficialmente una gestión que en ese sentido ya había formulado con anterioridad el Defensor de los Derechos del Interno del Sistema Penitenciario, Lic. Vernor Muñoz Villalobos.

El Tribunal prohió tal iniciativa y, a través de oficio n.º 4329 del 4 de febrero de 1993, se dirigió al Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa para presentarle un proyecto de reforma al citado numeral del Código Electoral,<sup>6</sup> sobre una base argumental similar a la expuesta por las autoridades del Ministerio de Justicia.<sup>7</sup>

Dicha propuesta fue finalmente recogida, en términos prácticamente idénticos, en la Ley n.º 7653, del 28 de noviembre de 1996, que –entre otros– modificó el indicado

---

<sup>6</sup> En lo que interesa, el proyecto sugería la siguiente redacción: las personas “... *que, siendo hábiles para votar estuvieren detenidos o prestando servicio en los cuarteles y cárceles, tendrán derecho a que se les permita comparecer a emitir libremente el voto. El Tribunal Supremo de Elecciones reglamentará todo lo concerniente al voto en los centros penitenciarios y el Ministerio de Justicia prestará el material logístico y apoyo que el Tribunal requiera*”.

<sup>7</sup> “... *el sufragio es un derecho básico, elemental y de primer orden que –en cuanto que piedra angular de nuestro sistema democrático– no admite ni tolera restricción alguna. De ahí que el dispositivo contenido en el artículo 168 del Código Electoral constituya una ilegítima restricción al ejercicio de un derecho constitucionalmente consagrado, toda vez que proscribire en forma expresa la instalación de juntas receptoras de votos en los centros penitenciarios, estableciendo así velada y prácticamente una prohibición de sufragar a sujetos que sólo tienen vedado el derecho de libre tránsito, pero que gozan y tienen –por lo demás– los mismos derechos y deberes que el resto de los ciudadanos.*

4.- *De esta forma, al haberse establecido la prohibición de instalar juntas receptoras de votos en los centros penales, se ha establecido velada y igualmente una prohibición de sufragar puesto que –en la práctica– los aproximadamente 4000 internos que –según apreciaciones del Ministerio de Justicia– conforman la población penal costarricense constituyen una cifra, de todo punto (sic) inconveniente de ser transportada por razones de seguridad hasta sus respectivos centros de votación.*

5.- *Así las cosas, y de conformidad con las razones que se han expuesto sucintamente, es palmario que la prohibición contenida en el artículo 168 electoral es violatoria tanto del artículo 93 como del numeral 33 constitucionales, puesto que induce a una diferenciación en el ejercicio del sufragio, contraria en todo a aquellas normas ...”.*

artículo 168 del Código Electoral, el cual, como resultado de ello, actualmente preceptúa:

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

Con fundamento en esa norma, el primero de setiembre de 1997 el TSE promulgó el “Reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios”, decreto n.º 10-97.<sup>8</sup>

Sobre la base de esas disposiciones, los privados de libertad han podido sufragar en Costa Rica de manera ininterrumpida a partir de las elecciones generales de 1998, con lo cual el país se coloca en una posición de vanguardia internacional en la adopción de políticas incluyentes respecto de ese sector social, verdaderamente pioneras en América Latina.

Conviene mencionar que, a partir de los procesos electorales del 2006, el TSE tiene establecido dentro de los programas electorales uno denominado “Equiparación de condiciones para el ejercicio del voto”, cuyo propósito es estudiar y proponer medidas

---

<sup>8</sup> El texto del mismo se incluye como anexo. También puede obtenerse su versión digital en la página electrónica del TSE ([www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)).

que potencien la participación electoral –en condiciones de igualdad– de varios sectores sociales cuyas características les imponen serias limitaciones a ese respecto, a saber: personas con discapacidad, adultos mayores, poblaciones indígenas y privados de libertad.

Uno de los productos que es fruto del accionar de dicho programa electoral, fue la adopción de un protocolo oficial denominado “Proceso electoral costarricense accesible a las personas privadas de libertad”, que contiene información por cuyo intermedio se pretende *“Facilitar el conocimiento de los apoyos que puede necesitar la ciudadanía que atiende a las personas privadas de libertad, en el proceso electoral y cómo brindárselos”* y *“Procurar las condiciones de accesibilidad requeridas en los centros de votación”*, con lo cual se busca *“eliminar barreras de índole actitudinal, de información y comunicación”* que restringen la participación electoral de ese colectivo.<sup>9</sup>

## **II. CARACTERÍSTICAS SEGÚN LA REGLAMENTACIÓN VIGENTE**

El mencionado “Reglamento para el ejercicio del sufragio en los centros penitenciarios” predetermina las condiciones bajo las cuales los privados de libertad pueden ejercer su derecho al sufragio activo, a las cuales haremos referencia de seguido.

---

<sup>9</sup> Páginas 6 y 7 del Protocolo, el cual puede consultarse en la página web del TSE, mediante el siguiente acceso: [www.tse.go.cr/descargas/prot\\_privad.zip](http://www.tse.go.cr/descargas/prot_privad.zip).

En primer lugar, el artículo 1º precisa quiénes podrán acceder al voto en los centros penitenciarios:

- a) Los ciudadanos costarricenses ahí reclusos, salvo que tengan suspendida su ciudadanía (en lo supuestos constitucionales ya señalados) y aquellos que, por razones de seguridad, "*... no sea posible autorizar su traslado a la correspondiente junta receptora de votos, esto último previa justificación de las autoridades competentes del Ministerio de Justicia*". Debe entenderse que este tipo de decisiones ministeriales, así como cualquier otra que adopte la administración carcelaria con incidencia en el ámbito electoral, es recurrible –vía amparo electoral– ante el TSE como juez electoral.<sup>10</sup>
- b) Dicha posibilidad se hace extensiva a los funcionarios que presten sus servicios en los respectivos centros penitenciarios, así como a los exinternos que al momento de las elecciones ya hayan recuperaron su libertad pero no reportaron a tiempo su nuevo domicilio.

Es indispensable que el privado de libertad cuente con cédula de identidad vigente o con no más de un año de vencida y esté debidamente empadronado en la respectiva junta receptora de votos –que son requisitos que se imponen a toda la ciudadanía costarricense (artículo cuarto del Código electoral y 94 de la Ley Orgánica del TSE)–,

---

<sup>10</sup> De hecho ya existe un antecedente jurisprudencial del cual se desprende la idoneidad del amparo electoral como mecanismo jurisdiccional para encauzar reclamos de esta naturaleza (sentencia n.º 394-E-2006 de las 14:30 horas del pasado 3 de febrero).

para lo cual debe haber solicitado previa y oportunamente el traslado electoral correspondiente.

Para hacer posible esta forma de participación electoral, mediante el artículo 2º del Reglamento el TSE se autoimpone como obligación una serie de diligencias previas al proceso electoral, a saber:

- a) La creación de los distritos electorales necesarios para amparar la consideración de las cárceles como centros de votación y la posterior instalación de juntas receptoras de votos dentro de los mismos.
- b) Otorgar las facilidades necesarias a la población penitenciaria para que oportunamente puedan gestionar su traslado electoral y así aparecer empadronados ante esas juntas. En cumplimiento de esta obligación, personal del TSE realiza periódicamente visitas a esos centros, con el propósito de dar esa facilidad y, en general, atender las demandas de cedulaación y otros servicios registrales.

A lo largo del proceso, las agrupaciones políticas tienen derecho a realizar propaganda político-electoral en los centros penitenciarios, siempre que respeten las directrices que sobre el particular gire la autoridad responsable de cada uno de ellos, "*quien está obligada a dar igualdad de trato y de oportunidades a todos los partidos políticos*" (art. 7º). Mediante circular n.º 17-2001 del 4 de octubre de 2001, la

Dirección General de Adaptación Social estableció algunas de esas directrices, dentro de las que cabe destacar las siguientes:

- a) Los partidos que estén interesados en realizar acciones proselitistas en dichos centros, habrán de solicitarlo por escrito a la dirección de cada centro penal con al menos tres días de anticipación. En dichas actividades podrá autorizarse una delegación partidaria no mayor a cinco personas; su duración no deberá exceder las dos horas y estarán sometidas al siguiente horario: de lunes a viernes de 8 a.m. a 4 p.m.
- b) Se considerará prohibido repartir calcomanías o banderas y el uso de equipos de sonido o discomóviles.

A efectos de que los electores reclusos en centros penales puedan contar con mayor información político-electoral, el Tribunal se pronunció sobre la conveniencia de autorizar el ingreso y reparto de propaganda impresa, como por ejemplo los programas de gobierno (artículo 6º de sesión n.º 88-2001 del 19 de octubre del 2001), a lo cual accedió la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia (circular n.º 25-2001 de noviembre del mismo año).

Las juntas receptoras de votos instaladas en los centros penales tienen las mismas características y reglas de funcionamiento que rigen a las demás del país. Sin embargo, los funcionarios de los centros penitenciarios no podrán ser nombrados como miembros de dichas juntas (art. 6º del Reglamento), como tampoco lo podrán ser los propios

privados de libertad (así lo precisó el TSE en circular n.º 5696 del 30 de setiembre de 1997, al estimar que por el sometimiento de éstos a la disciplina penitenciaria "... *no estarían en posibilidad de realizar las labores que demanden los cargos de referencia ...*"). El Reglamento además preceptúa que el Ministerio de Justicia debe colaborar con el TSE en la designación de los lugares idóneos para instalar la junta o juntas de cada centro, "*comprometiéndose a que esos lugares cuenten con las medidas de seguridad apropiadas para el adecuado funcionamiento de las juntas*" (art. 3º).

El procedimiento y las características de la votación es el usual, aunque ciertas particularidades están normadas por obvias razones de seguridad:

- a) La administración penitenciaria es la responsable del traslado de los votantes al local de las juntas, así como su debida custodia, y está expresamente autorizada para establecer los horarios y mecanismos de traslado que resulten oportunos, previa coordinación con las juntas y procurando que todos los empadronados tengan la oportunidad de ejercer su derecho (art. 4º).
- b) También corresponde a esa administración definir las medidas de seguridad que resulten convenientes con motivo de la comparecencia de los privados de libertad para emitir el voto, aunque ninguna de ellas debe lesionar su secrecía (art. 5º). Con motivo del proceso electoral de febrero del 2002, el TSE autorizó expresamente la permanencia de dos oficiales de seguridad por

mesa en los centros de votación penitenciaria que así lo requieran (artículo 2º de sesión n.º 10-2002 del 31 de enero del 2002).

Según el Reglamento, también corresponde a las autoridades de cada centro penitenciario brindar las condiciones y medidas de seguridad pertinentes para el ingreso y salida de los miembros de las juntas electorales, otros funcionarios electorales y fiscales partidarios, así como las necesarias para el adecuado traslado y custodia del material electoral (art. 8º).

Para concluir, el Reglamento establece dos disposiciones relevantes en orden a garantizar la posibilidad con que cuentan los privados de libertad de sufragar: en primer lugar, la obligación de los funcionarios penitenciarios de facilitar y colaborar con los trámites de cedulación que se realicen (art. 8º) y, en segundo lugar, la prohibición de que esos funcionarios confisquen o decomisen las cédulas de identidad de los internos (art. 10º).

### **III. ALGUNOS DATOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS PRIVADOS DE LIBERTAD**

Gracias a las acciones desplegadas por el TSE en los últimos años, actualmente son considerados distritos electorales prácticamente todos los centros penales del país, según se desprende del siguiente cuadro:

Nº	Provincia	Cantón	Distrito Electoral	Electores Inscritos (febrero del 2006)		
				Hombres	Mujeres	Total
1	San José	San José	C.P. Cristo Rey	483	0	483
2	San José	Desamparados	C.P. San Rafael Arriba	3	324	327
3	San José	Pérez Zeledón	C.P. Palmares	370	8	378
4	Alajuela	Alajuela	C.P. Talleres Industriales	122	0	122
5	Alajuela	Alajuela	C.P. San Rafael	306	0	306
6	Alajuela	Alajuela	C.P. Ámbito B (Mínima)	461	0	461
7	Alajuela	Alajuela	C.P. Ámbito C (Mediana Abierta)	300	0	300
8	Alajuela	Alajuela	C.P. Ámbito D (Mediana Cerrada y Máxima)	202	0	202
9	Alajuela	Alajuela	C.P. Gerardo Rodríguez Echeverría	597	1	598
10	Alajuela	Alajuela	C.P. Adulto Mayor	105	0	105
11	Alajuela	San Ramón	C.P. San Ramón	91	0	91
12	Alajuela	San Carlos	C.P. La Palmera (La Marina)	139	2	141
13	Cartago	Cartago	C.P. San Francisco	367	3	370
14	Guanacaste	Liberia	C.P. Liberia	194	15	209
15	Puntarenas	Puntarenas	C.P. El Roble	372	2	374
16	Limón	Limón	C.P. Río Blanco (Sandoval)	373	0	373
17	Limón	Pococi	C.P. Roxana	308	0	308
<b>TOTALES</b>				<b>4793</b>	<b>355</b>	<b>5.148</b>

El número total de personas empadronadas en dichos centros ha crecido notablemente con el correr del tiempo: en 1998 eran 2046, en el 2002 subió a 3724 (elecciones presidenciales) y 4047 (elecciones municipales) y, para las elecciones presidenciales de febrero del 2006, quedó en 5148.

Este último dato revela un nivel muy satisfactorio de empadronamiento, puesto que si a julio de este año las autoridades del Ministerio de Justicia estimaban en 7737 la

población adulta atendida en centros penitenciarios de carácter cerrado,<sup>11</sup> resulta verosímil estimarlo en una cifra cercana al 70%, tal y como lo hacía recientemente la anterior Ministra de Justicia, quien fijaba en 2525 los privados de libertad excluidos del padrón electoral.<sup>12</sup> Esa exclusión parece obedecer a motivos ajenos a la diligencia debida por parte del TSE y el referido Ministerio, dado que hay que tomar en cuenta factores tales como los siguientes: la alta y a menudo imprevisible movilidad de ciertos sectores de la población penitenciaria,<sup>13</sup> la presencia de extranjeros en las cárceles y que se ha entendido que se requiere de la anuencia del interno para tramitar su inclusión en el padrón electoral penitenciario,.

No obstante lo anterior, históricamente se registra un mayor nivel de abstencionismo electoral de los privados de libertad en relación con la media nacional; diferencia de participación que se incrementa dramáticamente en los procesos electorales del 2002 y el 2006:

---

<sup>11</sup> Ver página web del indicado Ministerio ([www.mj.go.cr/DGAS\\_Estadísticas.htm](http://www.mj.go.cr/DGAS_Estadísticas.htm)).

<sup>12</sup> Diario Extra, edición del 19 de enero del 2006, pág. 4.

<sup>13</sup> Así sucede, por ejemplo, con los indiciados. Además, debe tenerse en cuenta que todos los que ingresen al sistema penitenciario en fecha cercana a la de cierre del padrón electoral (cuatro meses antes de la respectivas votaciones) o con posterioridad, no pueden ser legalmente empadronados.

ELECCIÓN	PORCENTAJE DE ABSTENCIONISMO	
	En centros penitenciarios	Promedio nacional
1998: General	42,2	30,01
2002: Presidencial, primera vuelta	57,4	31,16
2002: Presidencial, segunda vuelta	63,9	39,78
2002: Municipal	86,15	77,2
2006: Presidencial	64,78	34,79

Aunque el TSE se ha preocupado por estudiar, con rigor científico, las características y motivos de la conducta abstencionista a nivel general,<sup>14</sup> no se ha indagado de manera específica la que se presenta en los centros penales. Sin embargo, intuitivamente se pueden proponer algunas explicaciones sobre la mayor apatía electoral de ese sector social:

- a) Obviamente se trata de personas severamente aisladas de la problemática común de los demás ciudadanos, excluidas de casi todas las formas de participación social e incluso invisibilizadas por el entorno nacional, frente a lo cual no cabe esperar grandes dosis de entusiasmo cívico.
- b) Al ser una minoría poco significativa numéricamente (los electores privados de libertad no llegan al 0,2% del padrón nacional), los partidos políticos le prestan poca atención en su acción propagandística. Con ello se dificulta el

---

<sup>14</sup> En particular cabe destacar el estudio realizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, auspiciado y cofinanciado por el TSE, que se tradujo en la publicación "Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?", que se cita en la bibliografía de este trabajo y que puede ser descargado de la página web institucional ([www.tse.go.cr/otros.html](http://www.tse.go.cr/otros.html)).

ya de por sí difícil acceso de la población carcelaria a la información político-electoral mínima para poder sufragar racional y reflexivamente.

- c) Posiblemente por la misma circunstancia, la problemática de los privados de libertad tiene una casi nula exposición en los programas de gobierno de los partidos,<sup>15</sup> lo cual refuerza la apatía general.<sup>16</sup>
- d) Su desinterés electoral también parece ser una reacción ante el discurso de ciertos candidatos, que tiende a ser dominante, que ve en el endurecimiento de las penas y las condiciones y beneficios carcelarios una estrategia para enfrentar el creciente problema de inseguridad ciudadana que sufre el país.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Un reciente trabajo de investigación universitaria, realizado por estudiantes de la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Estatal a Distancia, señalaba que, de cinco programas de gobierno que se consultaron electrónicamente, sólo uno hacía referencia a la necesidad de mejorar el sistema penitenciario y proteger los derechos de los privados de libertad, aunque sin mención específica al tema del sufragio (“El derecho al sufragio en las personas privadas de libertad”, Mary Anne Mannix, Vinicio Mora, Priscilla Piedra y Juan Luis Rivera).

<sup>16</sup> Así lo entiende Ardón Acuña, 2004: 18.

<sup>17</sup> En el foro “La accesibilidad del proceso electoral para las personas con discapacidad, adultos mayores, privadas de libertad y poblaciones indígenas”, organizado por el TSE el 12 de enero del presente año, el señor Saúl Campos Arce, que precisamente es interno del sistema penitenciario, apuntaba: el abstencionismo “*Se lo debemos precisamente a las campañas políticas que hoy estamos viendo donde los candidatos a la presidencia, candidatos a diputados y regidores y todos los participantes en las campañas políticas utilizan al privado de libertad para ganar votos poniéndolo en el suelo, usted oye hablar bajo el pretexto de la seguridad ciudadana, de quitar los beneficios penitenciarios, oye hablar bajo el pretexto de la seguridad ciudadana de hacer penas más altas llevando a la colectividad una histeria de pedir ojalá la cadena perpetua y por qué no la pena de muerte, cosa que en un país de derecho como el nuestro es de alarmar ...*”.

#### **IV. BALANCE Y RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL SOBRE EL PARTICULAR**

Como ha quedado expuesto, el ordenamiento electoral costarricense destaca por reconocer, como regla de principio, el derecho al sufragio activo de los privados de libertad y constituye un caso excepcional, a nivel mundial, por instalar juntas receptoras de votos en los centros penitenciarios del país (a partir de 1998) y por promover por ese medio medidas de inclusión y profundización democráticas, que aspiran a una mayor equidad en la participación política de todos los ciudadanos y a una más intensa promoción de sus derechos humanos.

Las acciones oportunas del TSE y la decidida colaboración de las autoridades del Ministerio de Justicia han permitido alcanzar un nivel casi óptimo de empadronamiento de la población penitenciaria, a la cual se le permite sufragar bajo las mismas condiciones y procedimientos que el resto de los ciudadanos, aunque sujeta a las medidas de seguridad que impone su condición particular.

Sin embargo, llama poderosamente la atención la marcada diferencia en los índices de participación electoral de los privados de libertad, en relación con el comportamiento general de los ciudadanos costarricenses.

Ello demanda del TSE un estudio particular sobre las causas del fenómeno, que ilumine las decisiones necesarias para contrarrestarlo. Es de esperar que su programa

de "Equiparación de condiciones para el ejercicio del voto" tenga un liderazgo natural en este proceso, en el cual los propios privados de libertad también han de ser protagonistas.

Resulta imprescindible considerar, dentro de esas medidas posibles, aquellas que puedan facilitar un mayor acceso de los privados de libertad a la información político-electoral relevante, que no sólo incentive su participación sino que les permita que sus escogencias electorales sean responsable y racionalmente adoptadas.

## V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Aragón Reyes, Manuel. *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*. En: Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE y Fondo de Cultura Económica, 1998, pág. 104-122.

Ardón Acuña, Luis Roberto. *Derecho al voto de los privados de libertad*. En: *Hermenéutica* (Revista Jurídica Estudiantil), n.º 13: pág. 15-19 (San José de Costa Rica, octubre 2004).

Raventós Vorst, Cisma y otros. *Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?* San José de Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, IIDH/CAPEL y TSE, 2005.

Tribunal Supremo de Elecciones. *Proceso electoral costarricense accesible a las personas privadas de libertad (protocolo)*. San José de Costa Rica: TSE, 2005.

## **VI. ANEXO:**

### **REGLAMENTO PARA EL EJERCICIO DEL SUFRAGIO EN LOS CENTROS**

#### **PENITENCIARIOS:<sup>18</sup>**

*“Artículo 1º.- Todos los ciudadanos que estén prestando servicios o se encontraren reclusos en los diversos centros penitenciarios del país, tienen derecho a que se les permita votar libremente el día de las elecciones, salvo aquellos que por sentencia judicial firme han sido objeto de suspensión del ejercicio de los derechos políticos, o que por razones de seguridad no sea posible autorizar su traslado a la correspondiente junta receptora de votos, esto último previa justificación de las autoridades competentes del Ministerio de Justicia.*

*Artículo 2º.- Para dar cabal cumplimiento al ejercicio del derecho al sufragio, el Tribunal Supremo de Elecciones dispondrá las medidas necesarias para la instalación de juntas receptoras de votos en los principales centros penitenciarios del país, para lo cual de previo ordenará la creación de los distritos electorales que correspondan, a los efectos de poder empadronar en éstos a las personas referidas en el artículo anterior que así lo soliciten, a quienes se le otorgarán las facilidades necesarias para que gestionen el traslado correspondiente.*

*Artículo 3º.- El Ministerio de Justicia 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.*

---

<sup>18</sup> Publicado en La Gaceta n.º 181 del 22 de setiembre de 1997.

*Artículo 4º.- 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.*

*Artículo 5º.- Compete en forma exclusiva a los funcionarios responsables del Ministerio de Justicia establecer las medidas de seguridad que crean oportuno y conveniente mantener en la comparecencia de las personas privadas de libertad a emitir el voto, pero tales medidas en modo alguno pueden lesionar el derecho fundamental de éstos al secreto de su voto.*

*Artículo 6º.- Los funcionarios que deban prestar servicio en los centros penitenciarios el día de las elecciones, no podrán ser nombrados como miembros de las juntas receptoras de votos que se instalen en éstos.*

*Artículo 7º.- Los partidos políticos tienen derecho a realizar propaganda político-electoral dentro de los centros penitenciarios, pero respetando 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.*

*Artículo 8º.- Las autoridades respectivas de cada centro penitenciario deberán brindar las condiciones y medidas de seguridad pertinentes para el ingreso y salida tanto de los miembros, propietarios y suplentes, de las juntas receptoras de votos, como de los miembros de la junta cantonal, asesores electorales y miembros del Cuerpo de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, fiscales, supervisores y miembros de los partidos políticos que así lo soliciten para el cumplimiento de sus funciones, así como también para el ingreso, custodia y salida del material electoral. Asimismo, deberán brindar las facilidades necesarias y colaborar con los trámites de cedulación que el Registro Civil realice en los centros penitenciarios.*

*Artículo 9º.- Las personas a las que se refiere el artículo anterior, que en virtud de sus funciones deban ingresar a las juntas electorales ubicadas en los centros penitenciarios, deberán observar y respetar las medidas de seguridad y directrices generales que giren las autoridades respectivas.*

*Artículo 10º.- Es prohibido que las autoridades o funcionarios de los distintos centros penitenciarios confisquen o decomisen las cédulas de identidad de las personas privadas de libertad, de hacerlo podrían incurrir en la infracción prevista y sancionada por el artículo 150 inciso d) del Código Electoral, en caso de que con tal actuación se le impidiere a un interno ejercer su derecho al sufragio.*

*Artículo 11º.- Rige a partir de su publicación.*

*Dado en la ciudad de San José, el primer día del mes de setiembre de mil novecientos noventa y siete".*