

# URNAS TRAS LAS REJAS: EL DERECHO AL VOTO DE LOS CONFINADOS\*

## ARTÍCULO

*Karla M. Morales Santiago*

I. Introducción .....	30
II. Una mirada a las cárceles puertorriqueñas del 1979.....	31
III. La Ley Electoral de Puerto Rico.....	31
IV. La derogada “muerte civil” en Puerto Rico .....	33
V. El derecho al voto de los confinados en nuestra Carta Magna .....	35
VI. La rehabilitación más que una filosofía, es política pública y disposición constitucional.....	38
VII. Argumentos en relación a los reclusos como electorado .....	39
VIII. El derecho al voto de los penados en Estados Unidos .....	40
IX. Los confinados en el ámbito internacional.....	43
X. Conclusión .....	48

La comunidad fuera de los muros de la cárcel nunca debe separarse de la comunidad dentro. Y las medidas correctivas contra el crimen deben administrarse, al menos parcialmente, en la misma comunidad. El problema esencial no es que hay un individuo “impropio” detrás de las rejas, porque la mayoría de nosotros sabemos intuitivamente que el problema básicamente es el de una sociedad impropia fuera de los muros. Es una sociedad que está plagada de contradicciones inherentes.<sup>1</sup>

—John Conyers Jr.

---

\* Estudiante de tercer año y Directora Asociada del vol. L de la Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana. La autora agradece a Lorenzo Villalba Rolón, profesor y exsecretario del Departamento de Corrección y Rehabilitación por compartir sus experiencias y opiniones.

<sup>1</sup> Fernando Picó, *El día menos pensado: Historia de los presidiarios en Puerto Rico (1793-1993)* 191 (Ediciones Huracán 1994) (citando a Anthony Scacco, *What All This Means-Can Anything Be Done to Affect Change*, *op.cit.*, 299).

## I. Introducción

Sin mediar diferencia entre las rejas carcelarias y los portones de cientos de colegios electorales en Puerto Rico, el proceso de elecciones se lleva a cabo cada cuatro años. Es decir, tanto los confinados como el resto de los ciudadanos libres ejercen su derecho a votar. Igualmente, cada cuatrienio el pueblo puertorriqueño se cuestiona la validez del derecho al voto de las personas reclusas en instituciones penales.

Específicamente, la polémica gira en torno a si la Ley Electoral de Puerto Rico al disponer que los reclusos votarán mediante el voto ausente es incongruente con el Artículo II, Sección 12 de nuestra Constitución. El Art. II de nuestra Carta Suprema dispone que la suspensión de derechos civiles, entre ellos el derecho al voto cesará cuando se cumpla la pena exigida. Como resultado de esta controversia nace la idea del presente artículo. El propósito es dar luz sobre este tema tan escaso en los tratados y textos puertorriqueños. Por otro lado, el derecho al sufragio de los confinados ha sido un tema ampliamente discutido en jurisdicciones a nivel federal e internacional, fuentes que nutrirán el presente escrito. Además, es pertinente señalar que el derecho a participar en la toma de decisiones y elección de los líderes políticos ha sido reconocido como uno fundamental tanto por el Tribunal Supremo Federal como el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Igualmente, entes internacionales, entre ellos el Tribunal de Derechos Humanos de Europa y el Comité de las Naciones Unidas reconocen el sufragio como derecho fundamental de las democracias. Esto demuestra que el derecho al voto de los confinados es un asunto de gran relevancia jurídica y social a nivel nacional e internacional.

Como preámbulo, se hará un recorrido por la situación de las cárceles puertorriqueñas en el 1979. Lo anterior tiene el fin de familiarizarnos con la realidad de los presos en esa época y profundizar más allá del contexto político bajo el cual se dio el voto a las personas confinadas. Segundo, discutiremos la enmienda a la Ley Electoral puertorriqueña que instaura el voto a la comunidad penal. Posteriormente, se alude a la interdicción civil y su influencia en nuestra Carta Magna. En cuarto término, se discute la relación entre la finalidad de la rehabilitación en las penas impuestas y el sufragio de los presos. También nos adentraremos en el sufragio de los reclusos en los Estados Unidos y sus repercusiones sociales. Por último, se compara el derecho al sufragio de los reos en otros países y las decisiones de órganos internacionales sobre el asunto.

El análisis de las fuentes pertinentes probará nuestra teoría de que la Constitución de Puerto Rico y la Ley Electoral son compatibles. Más aún, las disposiciones constitucionales deben verse en armonía. Por ello, no puede dejarse de lado el fin de la rehabilitación como disposición constitucional y política pública en la Isla. Además, la jurisprudencia internacional sirve como fuente persuasiva que valida la inclusión de los reclusos en el proceso electoral. Es por ello que, la concesión del voto de los confinados en el 1977, fue un paso adelante en relación a los derechos fundamentales que estos deben mantener.

## II. Una mirada a las cárceles puertorriqueñas del 1979

Para entender la realidad de las cárceles años antes de la concesión del voto de los confinados, se debe tener en perspectiva ciertos sucesos que ocurrieron antes de estas reformas. En el 1980, un confinado presentó demanda en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por alegadas violaciones a sus derechos civiles.<sup>2</sup> El pleito fue certificado junto a otras demandas, convirtiéndolo en un pleito de clase y abrió al público la realidad de nuestras facilidades penitenciarias. El descubrimiento de prueba por parte de expertos permitió salir a la luz las pobres condiciones sanitarias de las cárceles, la epidemia de enfermedades y tratamientos inadecuados a pacientes de salud mental.<sup>3</sup> Igualmente, se encontró problemas de hacinamiento, condiciones insalubres en las áreas de cocina, baños y tuberías de las instituciones carcelarias.<sup>4</sup> El estudio presentado concluyó que existía una emergencia y que ocurriría un daño irreparable de no tomarse las medidas necesarias.<sup>5</sup> El Tribunal Federal del Distrito de Puerto Rico dictaminó que luego de hacer un balance entre los derechos de los confinados, la responsabilidad del Estado al operar las facilidades y el presupuesto económico, las condiciones no podían seguir siendo toleradas.<sup>6</sup>

Este es uno de los casos de más importancia en nuestro país respecto a los derechos de los presidiarios. En el mismo no solo se revela que las circunstancias que vivían los penados en esa época eran inhumanas, sino que el pleito estuvo abierto por 37 años ya que no se cumplían con las condiciones mínimas requeridas para estos.<sup>7</sup> Cercano a la época en que se presentó la demanda aludida se hicieron enmiendas a legislaciones relacionadas con los presos.

## III. La Ley Electoral de Puerto Rico

Nuestras primeras legislaciones electorales provienen de la Constitución de Cádiz del 11 de marzo de 1812, esta requería la ciudadanía como parte de los requisitos para votar.<sup>8</sup> No obstante, en esa época cuando una persona era sentenciada con una pena que incluía reclusión perdía su ciudadanía y se suspendía su capacidad física o moral por medio de la interdicción civil.<sup>9</sup> Es decir, los penados con confinamiento perdían su derecho a participar en las elecciones, así como otros derechos civiles.

---

<sup>2</sup> *Morales Feliciano et al. v. Romero Barceló et al.*, 497 F. Supp. 14 (1979). Véase además: 605 F. Supp. 967 (1985); 672 F. Supp. 591 (1986); *Morales Feliciano v. Rullán, Secretario del Departamento de Salud de Puerto Rico*, 378 F.3d 42 (2004).

<sup>3</sup> *Id.* págs. 19-20.

<sup>4</sup> *Id.*

<sup>5</sup> *Id.* pág. 21.

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> El Vocero, *Caso Morales Feliciano*, El Vocero de Puerto Rico <http://elvocero.com/caso-morales-feliciano/> (6 de enero de 2015).

<sup>8</sup> Fernando Bayrón Toro, *Manual del derecho electoral puertorriqueño*, 78 (Editorial Barco de Papel 1998).

<sup>9</sup> *Ex parte José Sostre Olivo*, 1 Junta Revisora Electoral 114 (Com. Estatal de Elecciones 1979).

Posteriormente, con el cambio de soberanía vino el régimen militar norteamericano en el 1900. Como consecuencia, el nuevo régimen trajo consigo la aplicación de la Ley Orgánica Foraker de 1900 y la Ley Jones de 1917.<sup>10</sup>

La Ley Foraker y la Jones imponían los requisitos para los electores, pero guardaban silencio en relación al voto de los confinados. Por otro lado, desde el año 1898, Puerto Rico ha tenido varias leyes electorales criollas: la Ley Electoral de 1906, 1919, 1974 y 1977, según enmendadas.<sup>11</sup> Las primeras no conferían el derecho al voto de los confinados, sino que algunas vedaban expresamente a los que habían cometido delito grave.<sup>12</sup>

No obstante, es meritorio señalar que el ordenamiento electoral puertorriqueño no solo privaba del sufragio a los reclusos, este vedaba a otros grupos también. Sobre este aspecto, las leyes de 1906 y 1919 solo otorgaban el sufragio a los hombres y ello “restringido por condiciones de literacia”.<sup>13</sup> No fue hasta el 1929 que se extiende el derecho al voto para que las mujeres participen y es en el 1936 que se concede el derecho a las personas que no sabían leer y escribir.<sup>14</sup> Asimismo, se amplió la franquicia electoral para los que no tenían propiedad en el 1917 y a los jóvenes en el 1970.<sup>15</sup> En relación a los confinados, no fue hasta que se enmendó la Ley Electoral del 1977 [en adelante *Ley Electoral*] que se permitió que las personas reclusas en instituciones penales voten por medio del voto ausente.<sup>16</sup>

Posterior a la enmienda de la Ley Electoral, en el 1979, un grupo de penados se comunicaron por medio de carta con el gobernador Carlos Romero Barceló para expresar que querían ejercer su derecho a votar en las elecciones del 1980.<sup>17</sup> El Gobernador refirió la misiva a la Junta Revisora Electoral [en adelante *Junta Revisora*], la cual consideró la acción promovida. En la decisión de *Ex parte José R. Sostre Olivo*, la Junta Revisora realizó un recorrido histórico de las disposiciones electorales anteriores a los cambios en la legislación del 1977 y la Constitución de Puerto Rico.<sup>18</sup> Además, en el caso se discutió la controversia de si el lenguaje de la Sección 12 de la Constitución adopta la suspensión de derechos civiles y electorales. Sobre lo anterior, la Junta expresó que interpretar que la Asamblea Constituyente tenía la intención de limitar los derechos de los reos es contrario a las normas de interpretación constitucional y no es acorde a las disposiciones de la Sección 19 del Artículo II, la cual establece que los derechos antes enumerados no deben extenderse

---

<sup>10</sup> Bayrón Toro, *supra* n. 8, pág. 80.

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Ley Electoral y de inscripciones de Puerto Rico*, 7 de mayo de 1906.

<sup>13</sup> José Julián Álvarez González, *Derecho Constitucional de Puerto Rico y relaciones con los Estados Unidos*, 938 (Editorial Temis S.A. 2009).

<sup>14</sup> Héctor Luis Acevedo, *Cinco principios de derecho electoral producto de la experiencia*, 39 Rev. Der. P.R. 1 (2000).

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Ley Electoral de Puerto Rico*, Núm. 4-1977, 16 L.P.R.A. § 3240(h) (Westlaw 2016).

<sup>17</sup> *Sostre Olivo*, 1 Junta Revisora Electoral.

<sup>18</sup> *Id.*

restrictivamente ni excluirse otros derechos que le pertenecen al pueblo en una democracia.<sup>19</sup>

En *Ex parte Sostre* se señaló que la disposición constitucional le pone límites al estado para que no pueda privar del voto a los exconvictos y simultáneamente no permite la interpretación restrictiva de que por ello los que sí estén reclusos deban perder el derecho.<sup>20</sup> En la decisión se concluyó que las personas en instituciones penales tienen derecho al voto en vista de que la Ley Electoral lo reconoce, por lo que la Comisión Estatal de Elecciones debe salvaguardar dicho derecho y establecer las guías especiales para que estos voten. Por lo tanto, luego del análisis de las legislaciones y la Constitución de Puerto Rico, la Junta Revisora validó la participación electoral de los confinados en el plebiscito del 1980.

Por su parte, el Tribunal Supremo de Puerto Rico en el 1988, tuvo ante sí una controversia sobre unos confinados que solicitaron participar en las primarias de los partidos políticos locales.<sup>21</sup> En *William Rivera v. Gobernador Rafael Hernández Colón*, dicho foro analizó el Artículo II, Sec. 2 de nuestra Constitución en armonía con la Ley Electoral y el Reglamento para los procesos de primarias de los partidos políticos. La Curia resolvió que no se pueden imponer requisitos que impidan o pongan en difícil condición a un elector menoscabando su derecho al voto.<sup>22</sup> Por tal razón, encontró responsables de la privación al sufragio tanto a la Comisión Estatal de Elecciones como a los partidos políticos de los demandantes y ordenó a que se viabilice el proceso para que estos últimos pudiesen votar en las primarias.<sup>23</sup> Es decir, el Tribunal reconoció el derecho al voto de las personas en las instituciones penales y que la Comisión debe proveerles el procedimiento adecuado. Con el propósito de profundizar conviene discutir la validez de los presidiarios como votantes en conjunto con la figura de la interdicción civil.

#### IV. La derogada “muerte civil” de Puerto Rico

La interdicción civil se define como la privación de los derechos civiles.<sup>24</sup> Esta “muerte cívica” proviene de las antiguas sociedades romana y griega, adoptada por la Europa medieval.<sup>25</sup> Dicha figura llega a nosotros por medio del régimen español<sup>26</sup> y se mantiene en nuestro ordenamiento con la llegada de Estados

---

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Rivera v. Hernández Colón*, 121 D.P.R. 558, 564 (1988).

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> Ignacio Rivera García, *Diccionario de términos jurídicos* 133 (2da ed., Equity Publishing Corporation 1985).

<sup>25</sup> Michael B. Mushlin, *Rights of Prisoners* vol. 3, 482 (West 2009).

<sup>26</sup> José Luis Manzanares Samaniego, *La pena de interdicción civil*, [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2796481.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2796481.pdf) (accedido en 1 de noviembre de 2014). El artículo expone la evolución de la interdicción civil y contiene un análisis de derecho comparado.

Unidos, quienes a su vez la adoptaron del *common law* de Inglaterra.<sup>27</sup> El concepto de suspensión civil tiene origen en la creencia de que una persona convicta es infame y por ello no debe participar en los procesos civiles.<sup>28</sup>

Nuestro más Alto Foro en *Rodríguez Candelario v. Rivera* se expresó sobre la derogación de la “muerte civil” en la Isla. En dicho caso, el Tribunal realizó un recuento histórico sobre la suspensión de derechos civiles. Aparte de la privación al sufragio, entre las suspensiones civiles se encontraban los derechos de patria potestad, tutela, administración de bienes y autoridad marital.<sup>29</sup> No obstante, el Tribunal Supremo expresó que los enfoques de la doctrina penal moderna hacia una justicia rehabilitadora produjeron que en el Código Penal del 1974 se derogaran los artículos 20 y 21 del Código Penal de 1937.<sup>30</sup> Los artículos aludidos establecían la interdicción civil como pena accesoria.<sup>31</sup> En *Rodríguez v. Rivera* la controversia giraba en torno a si existe la causal de divorcio por razón de la reclusión de uno de los cónyuges.<sup>32</sup> El Tribunal concluyó que la derogación de la interdicción civil en el Código Penal, a su vez ocasionó una derogación implícita de esa causal de divorcio y que: “no es posible atribuirle, por ficción, vida independiente en el Código Civil”.<sup>33</sup>

Posteriormente, el Tribunal Supremo siguió el fundamento de *Rodríguez* para resolver en otra decisión que la eliminación de la “muerte civil” en nuestro estado de derecho derogó el artículo 40 (c) del Código de Enjuiciamiento Civil.<sup>34</sup> En esta ocasión, la Curia señaló que “[m]ás que una derogación implícita, estamos ante un colapso total de las disposición adjetiva desprovista de fundamento sustantivo: abolida la pena de pérdida o suspensión de derechos civiles, se perdió la virtud remediadora”.<sup>35</sup> Por lo tanto, la interdicción civil no tiene vigencia en Puerto Rico y con ello las suspensiones civiles también han sido despojadas.

La interdicción civil no solo se abolió en Puerto Rico en el 1974, sino que en España, de donde heredamos dicha figura, se eliminó en el 1983.<sup>36</sup> Esto a raíz de la reforma del Código Penal español por la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio y quedaron eliminadas sus consecuencias civiles en la reforma del Código Civil de

---

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> *Rodríguez Candelario v. Rivera Vega*, 123 D.P.R. 206, 210 (1941).

<sup>30</sup> *Id.* pág. 212.

<sup>31</sup> *Id.* págs. 210-212. Véase: 33 L.P.R.A. § 3001 (1974) (derogado 2004).

<sup>32</sup> *Id.* pág. 209. Nótese que la motivación de esta causal de divorcio no era la comisión de un acto delictivo, sino que la pérdida de derechos civiles podría afectar o interferir con la relación conyugal.

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> *Sierra Serpa v. Martínez*, 132 D.P.R. 670, 673 (1993). Véase además: *Sierra v. Martínez*, 995 F.2d 325 (1993).

<sup>35</sup> *Id.* pág. 674.

<sup>36</sup> Rosa María Moreno Flórez, *Reflexiones sobre la modificación del régimen económico constante matrimonio, en el Derecho civil de Puerto Rico*, 49 Rev. Jurídica U. Inter. P.R. 427, 433 (2015). La autora de dicho artículo es doctora en derecho y profesora titular de Derecho Civil, acreditada a Catedrática de la Universidad Complutense de Madrid. Además, es profesora del Máster Universitario Derecho Español Vigente y Comparado de la Universidad Complutense.

España por Ley 13/1983, del 24 de octubre.<sup>37</sup> Igualmente, en Estados Unidos luego de la adopción de la Constitución Federal las cortes estatales han interpretado que este concepto fue desterrado del *common law* americano y solamente puede ser utilizado si está expresamente en una ley.<sup>38</sup> Actualmente, solo cuatro estados han mantenido legislación relacionada a la interdicción civil y aún así estas leyes son más simbólicas que las consecuencias reales que tienen.<sup>39</sup> Por consiguiente, tanto en el derecho puertorriqueño como en el español y en Estados Unidos la figura de la suspensión civil es inoperante.<sup>40</sup> Según estos fundamentos, suspender el derecho que tienen los confinados como electores parecería retroceder y revivir la interdicción civil en nuestra Isla. Esto sería contrario al análisis del Tribunal Supremo de Puerto Rico, así como al ordenamiento español y el norteamericano.

Además, retomemos brevemente una de las expresiones del Tribunal en el caso de *Rodríguez Candelario*, antes discutido. El foro manifestó que los fundamentos de la incapacidad o inhabilidad civil de los penados tiene varias apreciaciones.<sup>41</sup> Una de ellas es que la interdicción no es una pena principal, sino accesoria al encarcelamiento.<sup>42</sup> Unamos lo último con nuestro Código Penal vigente, el cual dispone que no se pueden establecer penas adicionales a las establecidas con anterioridad a los hechos delictivos.<sup>43</sup> Es decir, la interdicción civil sería una condena añadida, y por lo tanto, inválida por no estar establecida en nuestro estado de derecho. Aunque en nada excluye el que se implante de manera prospectiva, no podemos perder el norte de que, esto sería contrario a las prácticas de la doctrina penal moderna que derogó la muerte civil de nuestro ordenamiento.

## V. El derecho al voto de los confinados en nuestra Carta Magna

Al examinar la validez del voto de los confinados es pertinente examinar la intención de la Asamblea Constituyente. Retomemos la Sección 12 del Artículo II de nuestra Ley Suprema. Esta establece que no se impondrán castigos crueles e inusitados y que la suspensión de los derechos civiles, incluyendo el derecho al voto, concluirá luego de cumplidas las penas impuestas.<sup>44</sup> Como discutido anteriormente, en el año 1952 todavía estaba vigente en nuestro ordenamiento la “muerte civil” y la disposición constitucional reconoce esa realidad. En el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente se aclaró que “el contenido de esta sección es una consecuencia de la libertad y del carácter inviolable de las personas, así como principios jurídicos fundamentales que son su derivación, tal y como han ido depurándose en el

---

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> Mushlin, *supra* n. 25 pág. 482.

<sup>39</sup> *Id.* Los estados que aún tienen leyes relacionadas a la interdicción civil son: Idaho, Rhode Island, Nueva York y Missisipi.

<sup>40</sup> *Id.*

<sup>41</sup> *Rodríguez*, 123 D.P.R. pág. 209.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> 33 L.P.R.A. § 5002 (2012).

<sup>44</sup> Const. P.R. art. II, § 12.

desarrollo humanitario del derecho penal en todos los países civilizados”.<sup>45</sup> Vemos que la Convención Constituyente consideró la doctrina penal desarrollada hasta ese momento a nivel local e internacional en la creación de la Sección 12. Esto demuestra que los avances en el sistema penal son pertinentes cuando se crean o analizan disposiciones. Asimismo, la Convención señala que la evolución del derecho penal y las instituciones carcelarias ha sido una “lucha incesante” por humanizar al delincuente y nos recuerda que este es una persona independientemente de que haya cometido algún acto delictivo.<sup>46</sup> Por ello, es importante que la pena del delito sea proporcional al mismo.<sup>47</sup> La consecuencia de dar un trato humano es que se reprochan los castigos crueles e inusitados, los cuales degradan y humillan a la persona.<sup>48</sup>

Luego de analizar los fundamentos que fueron base para la redacción de la Sección 12 es inevitable reconocer la gran influencia que tuvo la evolución en el derecho penal y la humanización del confinado. La intención de la Asamblea Constituyente fue proteger a los reos frente a la privación de sus derechos civiles. La consecuencia de la sección aludida fue restituir el derecho al voto a los exconfinados automáticamente y que el gobernador no tuviese que restituirlo caso a caso como se hacía en esa época.<sup>49</sup>

A pesar de la intención plasmada en el Diario de Sesiones, algunos argumentan que hay una incongruencia entre reconocer el derecho a sufragar de la comunidad carcelaria y la Sección 12.<sup>50</sup> El fundamento de estos es que los convictos por delito grave no tienen el derecho a participar de la franquicia electoral acorde a la redacción de nuestra Constitución. No nos parece que la Convención enfatizara sobre la lucha que se ha dado para humanizar a los penados y que simultáneamente persiga privarlos de un derecho fundamental. Derecho que, incluso, la Constitución establece que se les devuelva tan pronto cumplan su pena y libra la carga ejecutiva que esto podría conllevar.

Sobre la alegada incongruencia, el profesor de Derecho Constitucional, José Julián Álvarez González difiere del argumento de que la enmienda a la Ley Electoral viola el Art. II sec. 12 de nuestra Constitución.<sup>51</sup> Álvarez expresa que “la sec. 12 no parece ordenar que se prive a los confinados del derecho al voto, sino que, si la ley les ha privado de ese derecho, como se les privaba de él en 1952, el cumplimiento con la pena lo restituya automáticamente”.<sup>52</sup> El comentario del profesor es cónsono a nuestra interpretación de la voluntad de la Convención Constituyente.

Igualmente, la Comisión de Derechos Civiles considera que la Sección 12 de nuestra Constituyente “no prohíbe de forma taxativa y perpetua, el derecho al voto de los confinados”.<sup>53</sup> Entienden que la sección fue producto del ordenamiento jurídico

---

<sup>45</sup> *Diarios de Sesiones de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, vol. IV, 2571 (1951).

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> Op. Sec. Just. Núm. 26, 3 (1958).

<sup>50</sup> Véase Carlos M. Cabrera Colón, *El voto de los confinados: un análisis constitucional*, 36 Rev. D.P. 145 (1997). El autor afirma que la enmienda aludida viola el Art. II sec. 12 de la Constitución de Puerto Rico y que los penados por delito grave no deben tener derecho al voto.

<sup>51</sup> Álvarez González, *supra* n. 13 pág. 950.

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> Comisión de Derechos Civiles, *Comentarios en torno al Proyecto de la Cámara 1296*, 8 (2013).

existente en el 1952, por ello hay que tener presente el contexto de ese momento y las razones de la Convención Constituyente.<sup>54</sup> Entendemos que el planteamiento de la Comisión toma en consideración la realidad histórica y el verdadero propósito de la Sección 12. No podemos ignorar estos contornos al buscar la intención de nuestra Constitución.

Además, la Sección 19 del artículo aludido, dispone que “[l]a enumeración de derechos que antecede no se entenderá en forma restrictiva ni supone la exclusión de otros derechos pertenecientes al pueblo en una democracia, y no mencionados específicamente.<sup>55</sup> En relación a esta disposición, la Comisión de la Carta de Derechos protege los derechos individuales de interpretaciones restrictivas. La sección se encamina a que los derechos que no están expresados puedan desprenderse de los ya mencionados.<sup>56</sup> Se busca dar la protección más liberal a los derechos civiles y señalan que la salud del pueblo es la ley suprema.<sup>57</sup> Por consiguiente, entender que el derecho a votar de los penados se excluye por no estar expresamente mencionado es claramente contrario no solo al principio de humanizar al delincuente, sino a la propia teoría interpretativa de nuestra Carta de Derechos. Las limitaciones que se imponen son para la protección ciudadana frente al Estado, no para restringir derechos del Pueblo. Excepto que los derechos afecten la salud o el bien común, el cual no es el caso de la controversia en discusión.

Más aún, entendemos que la enmienda de la Ley Electoral<sup>58</sup> no solo armoniza con el Art. II, sec. 12 de la Constitución puertorriqueña, sino que también con su Preámbulo y el Art. II, sec. 2. Este último, garantiza el voto universal, equitativo, directo y secreto, además, protege a las personas de toda coacción al ejercer su derecho a votar.<sup>59</sup> En cuanto al Preámbulo, la Ley Suprema establece que “el sistema democrático es fundamental para la vida de la comunidad puertorriqueña” y así nos aseguramos de la libre participación del ciudadano en la toma de decisiones colectivas.<sup>60</sup> Además, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que el derecho al voto es uno fundamental y su ejercicio es la principal arma de la democracia.<sup>61</sup> En relación a las poderosas declaraciones antes mencionadas y las expresiones de nuestro Tribunal Supremo, el profesor Raúl Serrano Geyls expresa en su tratado de derecho constitucional que estas consagran el sufragio como objeto de la mayor protección.<sup>62</sup> Analicemos otra disposición constitucional que está estrictamente atada a los confinados, la rehabilitación.

---

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> Const. P.R. art. II, § 19.

<sup>56</sup> *Diarios de Sesiones, supra* n. 45, pág. 2576.

<sup>57</sup> *Id.*

<sup>58</sup> 16 L.P.R.A. § 3240(h).

<sup>59</sup> Const. P.R. art. II, § 2.

<sup>60</sup> *Id.* Preámbulo.

<sup>61</sup> *Granados v. Rodríguez Estrada*, 127 D.P.R. 1, 81 (1990).

<sup>62</sup> Raúl Serrano Geyls, *Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico* vol. II, 1204 (Educación Jurídica Continua Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico 1988).

## VI. La rehabilitación más que una filosofía, es política pública y disposición constitucional

Otro de los mandatos legales que guardan relación con los confinados es la filosofía de la rehabilitación en las penas. La Asamblea Constituyente de Puerto Rico estableció que la rehabilitación es parte de la política pública del estado al reglamentar las instituciones carcelarias.<sup>63</sup> De esta forma, el Estado promueve dar un tratamiento adecuado a los reclusos para que logren ser rehabilitados.<sup>64</sup> El fin de reinsertar a los confinados en la sociedad también está presente en nuestro Código Penal de 2012.<sup>65</sup> En el Código se estatuye la rehabilitación como uno de los principios que rigen la aplicación de sanciones.<sup>66</sup> De manera que, en la Carta Magna aparte del derecho fundamental del voto, surge la filosofía de rehabilitar a los penados. Incluso, el proceso de rehabilitar es la finalidad de las medidas penales.

En este aspecto, nuestro Tribunal Supremo ha señalado que la rehabilitación es un proceso extenso y complicado que busca transformar la conducta de un ser humano.<sup>67</sup> Por su parte, la Comisión de Derechos Civiles puertorriqueña define rehabilitación social como “promover y potenciar el desarrollo de las capacidades individuales de cara a facilitar su reinserción en la sociedad”.<sup>68</sup> Es decir, la intención es que los reos vuelvan a ser parte de la comunidad.

Recientemente, en nuestra jurisdicción se aprobaron enmiendas al Código Penal de 2012, ello con la intención de cumplir con la norma constitucional de la rehabilitación.<sup>69</sup> La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 1210 del Senado manifiesta que: “[e]n cuanto a las penas, diversos sectores han validado que la legislación vigente no da espacio ni incentiva la rehabilitación del convicto, que no dispone penas alternativas a la reclusión en delitos de severidad intermedia y que coarta considerablemente la discreción judicial en este ámbito”.<sup>70</sup> La Asamblea Legislativa protegió la rehabilitación y enmendó las penas de algunos delitos por ser consideradas muy onerosas. Por consiguiente, la reinsertión social es de gran importancia en nuestro ordenamiento y debe tomarse en consideración a la hora de legislar. Más

---

<sup>63</sup> Const. P.R. art. VI, § 19.

<sup>64</sup> *Id.*

<sup>65</sup> 33 L.P.R.A. § 5011.

<sup>66</sup> *Id.*

<sup>67</sup> *López v. Administración de Corrección*, 185 D.P.R. 603, 612 (2012).

<sup>68</sup> Comité Asesor en Asuntos de Rehabilitación, *Análisis del sistema correccional puertorriqueño: Modelos de rehabilitación*, 25 (Comisión de Derechos Civiles 2009). El estudio realizado por la Comisión discute la rehabilitación en las instituciones penales y los posibles modelos que deben considerarse. Acuden a fuentes internacionales y modelos de diversas jurisdicciones.

<sup>69</sup> Antonio R. Gómez & Rebecca Banuchi, *Enmiendas al Código Penal atesoran la rehabilitación*, El Nuevo Día <http://www.elnuevodia.com/enmiendasalcodigopenalatesoranlarehabilitacion-1891598.html> (accedido en 15 de abril de 2016).

<sup>70</sup> Proyecto del Senado 1210, 4ta. Sesión Ordinaria (7 de octubre de 2014). *Véase además*: Microjuris, *Senado aprueba enmiendas al Código Penal*, <http://aldia.microjuris.com/2014/11/14/senado-aprueba-enmiendas-al-codigo-penal/> (accedido en 15 de abril de 2016).

adelante, se discutirá la rehabilitación en otras jurisdicciones. Examinemos algunas de las argumentaciones más recientes en contra de la votación de los reclusos.

## VII. Argumentos en relación a los reclusos como electorado

En Puerto Rico se han presentado proyectos de reforma de ley en la Cámara de Representantes para enmendar la Ley Electoral y revocar el derecho al sufragio de los presidiarios.<sup>71</sup> Ninguno de los proyectos se han convertido en ley, por lo cual los reclusos continúan siendo electores en la Isla. Una de las propuestas es tan reciente como el 2013, la misma propone solucionar y afrontar la realidad de los “desaciertos” que hemos tenido debido a la concesión del voto a esta comunidad.<sup>72</sup> Veamos los planteamientos que hicieron los autores del proyecto de ley.

Entre los argumentos esbozados, uno de ellos es que el proceso de rehabilitación es el mismo cumplimiento de la pena impuesta.<sup>73</sup> Otro es que no se ha precisado como ayuda el sufragio a reintegrarse a la sociedad de manera expedita.<sup>74</sup> Además, arguyen que el gobierno solo es responsable de garantizar los servicios necesarios para el bienestar del confinado.<sup>75</sup> También sugieren que, cuando se pretenda tomar decisiones sobre el proceso rehabilitador en las instituciones carcelarias, debe excluirse en la toma de decisiones a los confinados.<sup>76</sup> Lo último, con el propósito de que el proceso se mantenga “puro” y sea acorde a la rehabilitación.<sup>77</sup> En esa misma línea, los autores del proyecto plantean que “los confinados deben mantenerse al límite de los procesos políticos del país”.<sup>78</sup> Su razonamiento es que esto evitaría que los políticos de turno utilicen a los reos ofreciéndoles promesas que probablemente no les van a cumplir.<sup>79</sup> Por último, alegan que los amigos y familiares darán apoyo a los políticos que implanten las políticas más adecuadas para el proceso rehabilitador y que los reclusos pueden descansar en esa premisa.<sup>80</sup>

Como discutido anteriormente, la Convención Constituyente protegió la rehabilitación como disposición constitucional y en el Informe de la Comisión de la Carta de Derechos dejó claro su importancia.<sup>81</sup> En contrario, el fundamento de la Exposición de Motivos del P. de la C. 1296 se aleja de ese principio constitucional. Si la rehabilitación busca a reinsertar al delincuente a la sociedad no vemos cómo el privarlos

---

<sup>71</sup> Véase Proyecto de la Cámara de Representantes 1655, 3ra. Sesión Ordinaria (24 de junio de 2010); Proyecto de la Cámara de Representantes 1296, 2da. Sesión Ordinaria (17 de julio de 2013).

<sup>72</sup> P. de la C. 1296. Este es el intento más reciente para revocar el derecho al voto de los confinados. El proyecto no ha sido aprobado, pero sigue en consideración.

<sup>73</sup> *Id.*

<sup>74</sup> *Id.*

<sup>75</sup> *Id.*

<sup>76</sup> *Id.*

<sup>77</sup> *Id.*

<sup>78</sup> *Id.*

<sup>79</sup> *Id.*

<sup>80</sup> *Id.*

<sup>81</sup> *Diarios de Sesiones, supra* n. 45.

de participar en el proceso eleccionario los ayudaría a mantener un vínculo con la comunidad fuera de la institución penal. Excluirlos de elegir los líderes que tomarán decisiones que los afectarán directamente no provoca que el proceso se mantenga “puro”, más bien excluye la representación de una comunidad entera. Además, el argumento de que los familiares votarán por los líderes que velen por el bienestar de los confinados no es algo que se pueda asegurar. Por ello, la mejor manera de tener representación de las personas recluidas en el sistema penitenciario es permitir que ellos puedan ser parte de la franquicia electoral. Por otro lado, el argumento de que la privación del sufragio protegerá a los presos de promesas que no se cumplirán conduce a que el resto de la población puertorriqueña no debe votar en las elecciones. El silenciar la voz de las comunidades no protegerá al Pueblo de los políticos. Veamos como el derecho al sufragio ha sido atendido en los Estados Unidos.

### VIII. El derecho al voto los penados en Estados Unidos

En contraste con la Carta Magna de Puerto Rico, en Estados Unidos la Constitución guarda silencio en relación al voto de los reos. No obstante, varias disposiciones constitucionales aluden al sufragio universal y que no se podrá discriminar a las personas para la privación del voto. Una de ellas es la protección del derecho a votar frente a la discriminación por sexo.<sup>82</sup> Asimismo, se prohíbe la privación del voto por motivos raciales.<sup>83</sup> La Constitución Federal establece que tampoco podrá vedarse el voto a los mayores de dieciocho años por causa de edad.<sup>84</sup> Ante la reserva que hay en la Ley Suprema, veamos las expresiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos.

El Supremo Federal interpretó que los estados tienen discreción para legislar y limitar el sufragio de los reos.<sup>85</sup> Incluso, el Tribunal indagó el historial constitucional de la Sec. 2 de la Enmienda XIV y sostuvo la prohibición del voto a los reclusos.<sup>86</sup> Esto a pesar de que el propio Tribunal Supremo de EE.UU. reconoce que votar es un derecho fundamental en su estructura constitucional.<sup>87</sup>

Por otro lado, el Tribunal invalidó una disposición constitucional del estado de Alabama que prohibía el voto de delincuentes que hubieran cometido delitos de depravación moral, debido a que se demostró que la verdadera intención era discriminar por motivos raciales.<sup>88</sup> En varias ocasiones, Tribunal Supremo Federal ha resuelto que los estados pueden imponer condiciones para participar de las elecciones siempre que sean razonables.<sup>89</sup> Por lo tanto, es prerrogativa de los estados otorgar el voto a los confinados. Sin embargo, en la práctica los tribunales han limitado la

---

<sup>82</sup> Const. EE.UU. enm. XIX.

<sup>83</sup> *Id.* enm. XV.

<sup>84</sup> *Id.* art. XXVI, § 1.

<sup>85</sup> *Richardson v. Ramirez*, 418 U.S. 24, 52 (1974).

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> *Burdick v. Takushi*, 504 U.S. 428, 433 (1992).

<sup>88</sup> *Hunter v. Underwood*, 471 U.S. 222, 231 (1985).

<sup>89</sup> Serrano Geyls, *supra* n. 62, pág. 1199.

facultad que ostentan los estados cuando hay intención de discriminar al privar a las personas del sufragio.<sup>90</sup>

Sobre ese último aspecto, hay tribunales que han resuelto que la excepción del caso de Alabama es única y no una de varias excepciones.<sup>91</sup> Ahora bien, en Estados Unidos se puede perder permanentemente el derecho al voto en varios estados por delitos no tan graves como lo son: conducta desordenada, romper una tubería de agua, aconsejar o inducir a otro en hacer apuestas y motivar a cualquier perro, oso, o gallo a pelear.<sup>92</sup> Por ende, la extensión de las limitaciones para sufragar luego de cometido casi cualquier delito son abarcadoras.

Más aún, en el 2010 un estimado de 5.85 millones de estadounidenses no pudieron participar en el plebiscito como electores debido a la comisión de crímenes.<sup>93</sup> Actualmente, en Estados Unidos hay más instituciones penales que universidades.<sup>94</sup> Por cada 100,000 residentes hay 707 encarcelados, esta cifra es la más alta a nivel mundial y por un margen de gran diferencia.<sup>95</sup> Esto proyecta la magnitud y el nivel de impacto que tiene la protección de los derechos de los penados en los estados y en Puerto Rico.<sup>96</sup>

Recientemente, varios estados han excluido de privar del derecho al voto a personas que se encuentren en probatoria o han cumplido sus sentencias.<sup>97</sup> Bajo esta premisa, se considera que estos cambios señalan una preocupación social y una tendencia a devolver derechos a los reos. Por nuestra parte, entendemos que esto demuestra una inclinación de regresar los derechos de los confinados y acorde a la situación en Puerto Rico. Pasemos a contrastar brevemente el concepto de rehabilitación en la Isla con el de EE.UU.

A diferencia de Puerto Rico, la rehabilitación no se origina de una disposición de la Constitución norteamericana. No obstante, es un concepto que ha llamado la atención de los legisladores y los tribunales.<sup>98</sup> Varios estados han creado legislaciones que reconocen la importancia de la rehabilitación y que debe ser parte de las penas impuestas.<sup>99</sup> Actualmente, mientras los confinados no tienen el derecho absoluto

---

<sup>90</sup> Michael B. Mushlin, *supra* n. 25, pág. 536.

<sup>91</sup> Development in Law, *One Person, No Vote: The Laws of Felon Disenfranchisement*, 115 Harv. L. Rev. 1939, 1952 (2002). Este artículo recoge la jurisprudencia del derecho al voto en varios estados de los Estados Unidos y profundiza en la legislación de varias de sus jurisdicciones.

<sup>92</sup> *Id.* pág. 1940.

<sup>93</sup> ProCon, *Number of People by State Who Cannot Vote Due to a Felony Conviction*, <http://felonvoting.procon.org/view.resource.php?resourceID=000287> (accedido 20 de octubre de 2014).

<sup>94</sup> Christopher Ingraham, *The U.S. has more jails than colleges. Here's a map of where those prisoners live* <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/01/06/the-u-s-has-more-jails-than-colleges-heres-a-map-of-where-those-prisoners-live/> The Washington Post (accedido en 6 de abril de 2016).

<sup>95</sup> *Id.*

<sup>96</sup> *Id.*

<sup>97</sup> Development in Law, *supra* n. 78, pág. 1942.

<sup>98</sup> Richard E. Hardy & John G. Cull, *Introduction to Correctional Rehabilitation*, 21 (Charles C. Thomas 1973).

<sup>99</sup> *Id.*

de rehabilitación, la jurisprudencia se ha inclinado a intervenir en procedimientos correccionales cuando no se da un tratamiento justo y equitativo a los reos.<sup>100</sup>

Incluso, tan reciente como en el 2010, la *American Bar Association* [en adelante *ABA*] creó los estándares para el sistema de justicia y el tratamiento de los presos.<sup>101</sup> En la introducción de las Reglas se señala que el derecho ha evolucionado en protección de los presos y que la mayor influencia proviene de los derechos humanos reconocidos.<sup>102</sup> En el estándar 23-8.2, la ABA regula los programas de rehabilitación que deben estar disponibles para los confinados incluyendo los que tengan sentencias de prisión de por vida.<sup>103</sup> Los comentarios del Comité de la ABA sobre la sección 23-8.2 expresan que a pesar de que no hay un derecho federal a la rehabilitación dichos programas son necesarios tanto para la seguridad de nuestras comunidades cuando los reclusos salgan libres como para la salud mental de los penados.<sup>104</sup>

Sin embargo, hay escritos que señalan que la nación americana se ha vuelto una punitiva en las últimas tres décadas, de acuerdo a literatura legal, criminológica y periodística.<sup>105</sup> Algunas de las razones para esa conclusión es por su aprobación sobre la pena de muerte y por tener la tasa de reclusos más alta en el mundo.<sup>106</sup> Además, la privación de derechos civiles como lo es el derecho al voto es otro fuerte indicativo de que el estado es uno punitivo.<sup>107</sup> Sean estos privados de sus derechos por consecuencias criminales o civiles, son indicios de un ordenamiento que persigue el castigo.<sup>108</sup> Vedar de derechos a cierto grupo, es un mensaje del gobierno de que no tiene interés en tratar a los convictos e ignora el principio básico de que las penas impuestas son la única consecuencia por delinquir.<sup>109</sup> Para mostrar las señales punitivas, es suficiente que el gobierno impida a parte de la ciudadanía la oportunidad de participar en los procesos democráticos.<sup>110</sup>

Según estadísticas e información de cada estado americano, solamente Maine y Vermont permiten el voto de los reos.<sup>111</sup> Los restantes 48 estados prohíben el sufragio de estos. Algunos incluso impiden que los exconvictos voten.<sup>112</sup> Otros permiten que

---

<sup>100</sup> *Id.* pág. 22.

<sup>101</sup> ABA, Standards for Criminal Justice Treatment of Prisoners [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/criminal\\_justice\\_section\\_newsletter/treatment\\_of\\_prisoners\\_commentary\\_website.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/publishing/criminal_justice_section_newsletter/treatment_of_prisoners_commentary_website.authcheckdam.pdf) (accedido el 15 abril de 2016).

<sup>102</sup> *Id.*

<sup>103</sup> *Id.*

<sup>104</sup> *Id.*

<sup>105</sup> Besiki Kutateladze, *Is America Really So Punitive? Exploring a Continuum of U.S. State Criminal Justice Policies*, 1 (LFB Scholarly Publishing LLC, United States 2009).

<sup>106</sup> *Id.*

<sup>107</sup> *Id.*

<sup>108</sup> *Id.* pág. 55.

<sup>109</sup> *Id.*

<sup>110</sup> *Id.*

<sup>111</sup> ProCon, *State Felon Voting*, <http://felonvoting.procon.org/view.resource.php?resourceID=000286> (accedido en 6 de abril de 2016).

<sup>112</sup> *Id.*

participen del proceso electoral mientras cumplen las penas, pero dependiendo del delito cometido y la pena impuesta.<sup>113</sup> De los resultados surge que Maine es menos punitivo y Vermont se encuentra en el cuarto lugar, a diferencia de Florida que está en el último lugar convirtiéndolo en el más sancionador.<sup>114</sup> A pesar de que Maine y Vermont no se encuentran entre las jurisdicciones con menos cifras de reincidencias, debe considerarse que estados más disciplinarios como Florida, Hawaii y Washington tienen los índices más altos de reincidencia.<sup>115</sup>

La privación del sufragio en Estados Unidos tiene otra consecuencia, esta es la marginación de las clases sociales pobres y de las minorías. Entre estas minorías, el despojo del voto afecta a los afroamericanos particularmente, quienes constituyen un 13 por ciento de la población, pero comprenden el 40 por ciento de la población carcelaria.<sup>116</sup> Según el artículo que hacemos alusión en este párrafo, hoy día hay más personas de color bajo custodia o cárcel que esclavos en el 1850.<sup>117</sup> Incluso, hay más hombres negros sin derecho a sufragar que los privados de votar para el 1870, año en que la Quinta Enmienda de la Constitución de EE.UU. fue ratificada.<sup>118</sup> Estas cifras demuestran una barrera en la representación de los afroamericanos y otras minorías en las urnas. Es evidente que la restricción del derecho al voto tiene grandes consecuencias en la representación no solo de la comunidad recluida en las cárceles, sino en grupos sociales marginados. Comparemos el derecho a votar de los reos en otras jurisdicciones y las repercusiones que ha tenido el no privarlo.

### **IX. Los confinados en el ámbito internacional**

Los derechos y tratamientos que deben mantener los reclusos han sido discutidos por órganos y jurisdicciones a nivel internacional. Una de estas discusiones se dio en el 1955, cuando se celebró en Ginebra el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención de Delitos y el Tratamiento del Delincuente.<sup>119</sup> Así como alude su título, el fin de este era prevenir y humanizar a los penados.<sup>120</sup> Además, en dicho Congreso se adoptaron las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, las cuales fueron aprobadas por el Consejo Económico y Social en 1957 y 1977.<sup>121</sup> A pesar de que las Reglas no aluden al derecho al voto, estas recogen los conceptos generales admitidos en los sistemas penales contemporáneos y la importancia de la rehabilitación.<sup>122</sup> En

---

<sup>113</sup> *Id.*

<sup>114</sup> Besiki Kutateladze, *supra* n. 105, pág. 249-250.

<sup>115</sup> *Id.*

<sup>116</sup> Ann Cammett, *Shadow Citizens Felony Disenfranchisement and the Criminalization of Debt*, 117 Penn St. L. Rev. 365 (2012).

<sup>117</sup> *Id.*

<sup>118</sup> *Id.*

<sup>119</sup> Naciones Unidas, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx> (accedido el 15 de abril de 2016).

<sup>120</sup> *Id.*

<sup>121</sup> *Id.*

<sup>122</sup> *Id.*

la segunda parte de las Reglas, se disponen los principios rectores en relación a los condenados.<sup>123</sup> En estos principios se expresa que el fin y justificación de las penas es proteger a la sociedad contra el crimen.<sup>124</sup> Asimismo, los principios establecen que se pretende reducir las diferencias entre la vida en prisión y en la libre comunidad ya que esto solo abona a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso y el respeto a la dignidad de su persona.<sup>125</sup> Esto demuestra que los órganos internacionales consideran que la inclusión de los confinados en la sociedad libre es importante tanto para la seguridad como la rehabilitación. Igualmente, estos rechazan que el propósito de las penas sea uno punitivo, el propósito no es privar a los reclusos de derechos civiles como castigo por cometer delito, sino la protección de los ciudadanos.

Algunas de las jurisdicciones que aparte de discutir la rehabilitación o tratamiento de los penados analizan el derecho al voto de estos son Canadá, Australia, Noruega y el Tribunal de Derechos Humanos de Europa. A continuación analizaremos las opiniones de los tribunales y en algunos casos las consecuencias de no privar el derecho aludido.

### A. Canadá

En el 2002, el Tribunal Supremo de Canadá resolvió que el derecho al voto en una democracia es fundamental.<sup>126</sup> Rechazaron el argumento del gobierno de que privar del voto a la comunidad carcelaria aportaría al respeto de las leyes.<sup>127</sup> El Tribunal consideró que denegarles el derecho a votar es más parecido a enviar un mensaje que socava el respeto por la ley y la democracia más que destacar su valor.<sup>128</sup> También expresaron que es arbitrario restringir un derecho tan importante porque se aplica a todos los reos sin importar sus crímenes.<sup>129</sup> Ciertamente, el más Alto Foro de Canadá señaló que tiene un costo negativo el vedar del sufragio a los convictos, esto por desviarlos de la política de la rehabilitación y reinserción social.<sup>130</sup> En síntesis, el Tribunal Supremo canadiense encontró que la prohibición al derecho al voto no era adecuada como castigo penal.<sup>131</sup> En otras palabras, no hay una relación lógica para suprimir la participación en las elecciones como pretexto de que es parte de cumplir la sentencia impuesta por la convicción de un delito. Esto no provocará que los reos o exconvictos quieran respetar la ley, sino que los aleja de la sociedad.

---

<sup>123</sup> *Id.*

<sup>124</sup> *Id.*

<sup>125</sup> *Id.*

<sup>126</sup> *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, 3 S.C.R. 519 (2002).

<sup>127</sup> *Id.* pág. 521.

<sup>128</sup> *Id.* pág. 522.

<sup>129</sup> *Id.*

<sup>130</sup> *Id.* pág. 523.

<sup>131</sup> *Id.* pág. 522.

## B. Tribunal de Derechos Humanos de Europa

Como opiniones de organismos supranacionales, se toma en consideración las decisiones del Tribunal de Derechos Humanos de Europa.<sup>132</sup> En *Hirst v. United Kingdom* (No. 2) la mayoría concluyó que no se debe de privar del voto a los confinados sin tener al menos unas categorías de presos que podrán votar, esto es así por violar el sufragio universal establecido en la Convención del Tratado de Derecho Humanos de Europa.<sup>133</sup> La decisión causó gran revuelo en el 2011 y se ha mantenido como el precedente sobre este asunto.<sup>134</sup> Gran Bretaña se negaba rotundamente a permitir el sufragio de los confinados.<sup>135</sup> En este caso el Tribunal siguió el análisis del caso *Sauvé v. Canadá*.

Posteriormente, en *Scoppola v. Italy* (No. 3) la Gran Sala del Tribunal Europeo retomó el tema del derecho al voto de los reclusos y ratificó su posición.<sup>136</sup> La Curia confirmó dieciséis votos a uno que la normativa italiana impugnada cumplía con el margen de apreciación concedido a los países miembros de la Unión.<sup>137</sup> La legislación italiana no privaba a los confinados automáticamente ni indiscriminadamente, sino que establecía categorías según los delitos y condenas.<sup>138</sup> El Tribunal citó directamente de *Hirst v. U.K.* lo siguiente: “[t]he provision imposes a blanket restriction on all convicted prisoners in prison.<sup>139</sup> It applies automatically to such prisoners, irrespective of the length of their sentence and irrespective of the nature or gravity of their offence and their individual circumstances.”<sup>140</sup> Es decir, lo esencial es que no se prive a los penados sin establecer divisiones y considerar las circunstancias, porque no hacerlo sería discriminar contra una comunidad entera.

## C. Australia

En el año 2006, se hicieron enmiendas a la legislación relacionada con el derecho al voto de los penados en Australia.<sup>141</sup> El *Electoral and Referendum Act 2006* derogó

<sup>132</sup> “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (también conocido como “Tribunal de Estrasburgo”) es el Tribunal destinado a enjuiciar, bajo determinadas circunstancias, las posibles violaciones de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y en sus Protocolos por parte de los Estados parte de dicho Convenio”. Fundación Acción Pro Derechos Humanos, *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* <http://www.derechoshumanos.net/tribunales/TribunalEuropeoDerechosHumanos-TEDH.htm> (accedido el 23 de mayo de 2016).

<sup>133</sup> *Hirst v. United Kingdom* (No. 2), 42 Eur. Ct. H.R. 41 (2005).

<sup>134</sup> *Id.*

<sup>135</sup> Prensa asociada, ¿Deben detener el derecho a votar de los presos?, [http://www.wapa.tv/noticias/internacionales/--deben-tener-derecho-a-votar-los-presos--\\_20110210155541.html](http://www.wapa.tv/noticias/internacionales/--deben-tener-derecho-a-votar-los-presos--_20110210155541.html) (accedido en 6 de abril de 2016).

<sup>136</sup> *Scoppola v. Italy* (No. 3), App. No. 126/05, Grand Chamber Judgment (Eur. Ct. H.R. May 22, 2012); Djurdja Lazic, *Introductory Note to the European Court of Human Rights Grand Chamber: Scoppola v. Italy* (No. 3) 52 I.L.M. 323 (Westlaw 2013).

<sup>137</sup> *Id.*

<sup>138</sup> *Id.*

<sup>139</sup> *Id.*

<sup>140</sup> *Id.*

<sup>141</sup> *Roach v. Electoral Commissioner*, 233 C.L.R. 162 (2007).

y reemplazó las secciones 93(8AA) y 208(2)(2) del *Commonwealth Electoral Act 1918* para establecer que las personas recluidas en la cárcel no podrán votar en las elecciones federales sin importar la duración de su sentencia o el delito cometido.<sup>142</sup> Antes de esta enmienda y acorde al *Electoral and Referendum Amendment Act 2004* solo eran privados de sufragio los reos con condenas de tres años o más.<sup>143</sup>

A raíz del cambio en 2006, se presentó el caso de *Roach v. Electoral Commissioner*. En *Roach* el Alto Foro de Australia invalidó el que se vedara a todos los prisioneros de votar.<sup>144</sup> El fundamento del Tribunal fue que las elecciones del Parlamento están en el corazón del sistema de gobierno representativo, acorde a lo dispuesto en la Constitución.<sup>145</sup> Por ello, cuando se prive de participar en la franquicia electoral a un adulto debe ser por una razón sustancial.<sup>146</sup> Por otro lado, privar el voto a todos los presos es muy abarcador.<sup>147</sup> La legislación de 2004 que solo privaba a los confinados por tres años o más era válida por tener criterios de descalificación adecuados.<sup>148</sup> Los casos de Canadá y del Tribunal de Derechos Humanos de Europa fueron discutidos en *Roach v. Electoral*, particularmente las clasificaciones que deben hacerse al privar el sufragio. Además, es pertinente señalar que luego de cumplir su sentencia los exconvictos recuperan automáticamente su derecho al voto.

Vemos una tendencia a mantener el sufragio de los reclusos y que si se va a privar de este sea por una razón sustancial. Al privarse del voto se debe incluir en dicha legislación clasificaciones según delitos o por los años de reclusión para que así no se prive a una comunidad entera de tener representación en las urnas.

#### D. Noruega

Particularmente, Noruega ha captado nuestra atención, aparte de ser uno de los países que permite el sufragio de todos los penados<sup>149</sup> tiene un sistema de rehabilitación único. Recientemente, ha sido motivo de noticias la prisión Bastøy, ubicada en una isla noruega. Los prisioneros de Bastøy, “algunos de ellos asesinos y violadores viven en condiciones cómodas y lujosas”.<sup>150</sup> En dicha penitenciaría los presos son recibidos con una calurosa bienvenida, tienen responsabilidades y su propia habitación.<sup>151</sup> Es una casa de reos que los prepara para cuando salgan a la libre comunidad.<sup>152</sup> Según

---

<sup>142</sup> *Id.*

<sup>143</sup> *Id.*

<sup>144</sup> *Id.*

<sup>145</sup> *Id.*

<sup>146</sup> *Id.*

<sup>147</sup> *Id.*

<sup>148</sup> *Id.*

<sup>149</sup> ProCon, *International Comparison of Felon Voting Rights*, <http://felonvoting.procon.org/view.resource.php?resourceID=000289> (accedido en 6 de abril de 2016).

<sup>150</sup> Erwin James, *The Norwegian Prison Where Inmates Are Treated Like People*, <http://www.theguardian.com/society/2013/feb/25/norwegian-prison-inmates-treated-like-people> (accedido en 7 de abril de 2016).

<sup>151</sup> *Id.*

<sup>152</sup> *Id.*

expresado en el noticiero, sirve más para sanar que para castigar.<sup>153</sup> Aún cuando el sistema de Noruega fue recibido con ojos escépticos por algunos, tiene por mucha diferencia la más baja tasa de reincidencia en Europa.<sup>154</sup> Por tal motivo, ha sido recomendado para ser incluido en la política de otras naciones.<sup>155</sup> Este tipo de sistema, que ya ha demostrado resultados positivos, nos enseña que la inclusión social de los reclusos es la clave para una rehabilitación exitosa. El permitir la participación de los reclusos en las elecciones y pertenecer a sistemas rehabilitadores debe continuar siendo parte de la política pública de nuestra Isla.

### **E. Estadísticas a nivel internacional de la concesión del voto a los confinados**

Resulta interesante considerar las estadísticas sobre las jurisdicciones a nivel internacional que han permitido el sufragio de los presidiarios.<sup>156</sup> En la nación norteamericana, en 10 estados los presos pierden su derecho al sufragio permanentemente, incluso luego de cumplir su sentencia.<sup>157</sup> Asimismo, hay 20 estados que restituyen el derecho luego de cumplir las penas de cárcel, libertad condicional y probatoria.<sup>158</sup> Otros 4 estados solo privan del voto mientras las personas están en la cárcel o libertad condicional.<sup>159</sup> Mientras que en dos estados (Maine y Vermont) y en Puerto Rico los confinados puede votar durante su encarcelación.

En las gráficas a nivel internacional, de una muestra de 45 países, 21 de ellos permiten que los presidiarios ejerzan su derecho al sufragio. Otros 14 conceden que ciertos reclusos voten dependiendo del tipo de delito cometido o la pena que se les impuso.<sup>160</sup> Por otro lado, diez países privan del proceso electoral a los reos solamente mientras están prisión.<sup>161</sup> Por último, solo cuatro países prohíben que los convictos aún después de cumplir su sentencia puedan votar.<sup>162</sup> En síntesis, se puede apreciar que cada vez suelen favorecer más el sufragio de la comunidad carcelaria. Son menos los países punitivos en este sentido y es menester considerar esta tendencia internacional.

---

<sup>153</sup> *Id.*

<sup>154</sup> *Id.* Véase Carolyn W. Deady, *Incarceration and Recidivism: Lesson from Abroad*, [http://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration\\_and\\_Recidivism.pdf](http://www.salve.edu/sites/default/files/filesfield/documents/Incarceration_and_Recidivism.pdf) (accedido en 7 de abril de 2016).

<sup>155</sup> *Id.*

<sup>156</sup> Véase además American Civil Liberties Union, *Out of Step with the World: An Analysis of Felony Disfranchisement in the U.S. and Other Democracies* <https://www.aclu.org/out-step-world> (accedido en 6 de abril de 2016). El estudio realizado por la ACLU contiene información a nivel internacional del derecho al voto de los penados y defiende la inclusión de los confinados en la franquicia electoral.

<sup>157</sup> ProCon, *State Felon Voting*, <http://felonvoting.procon.org/view.resource.php?resourceID=000286#misdemeanor> (accedido en 9 de abril de 2016).

<sup>158</sup> *Id.*

<sup>159</sup> *Id.*

<sup>160</sup> *Id.*

<sup>161</sup> *Id.*

<sup>162</sup> *Id.*

Entre los argumentos a favor de la adjudicación del derecho a sufragar, es que permitir que voten puede reforzar sus vínculos sociales y su compromiso con el bien común y así promover la participación lícita y responsable en la sociedad civil.<sup>163</sup> En cambio, la privación del voto aumenta la distancia entre el reo y la sociedad y reafirma sentimientos de aislamiento. El proceso electoral enfatiza que todos somos miembros de una comunidad y un vínculo social. El poder votar puede permitir que los presos se perciban como útiles y ciudadanos que deben respetar la ley. En fin, puede ayudar a su reinserción social.

## X. Conclusión

De la discusión se aprecia que el reconocimiento de los derechos de la comunidad tras las rejas ha evolucionado en las últimas décadas, vemos una tendencia de los países en reconocer que estos mantienen la mayoría de sus derechos civiles. Así lo demuestra la promulgación de las *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos de la ONU*, los *Standards for Criminal Justice Treatment of Prisoners* de la ABA y las decisiones de los tribunales antes discutidos. Lo anterior es cónsono con la derogación de la interdicción civil en nuestro ordenamiento y el fin de la rehabilitación en las penas. A su vez, demuestra que cuando se pretenda privar a un confinado de un derecho civil, debemos analizar cuidadosamente las repercusiones que conllevaría y si hay algún interés del Estado.

En lo pertinente al derecho al voto, un derecho tan fundamental debe ser analizado restrictivamente cuando se intente vedar. En la situación particular de los presos es importante analizar varias disposiciones constitucionales en conjunto. Estas son el derecho al voto universal,<sup>164</sup> la rehabilitación<sup>165</sup> y la Sección 12 de nuestra Carta de Derechos.<sup>166</sup> Como discutido anteriormente, nuestra Constitución establece el derecho al voto universal y secreto, arma de nuestro sistema democrático.<sup>167</sup> Asimismo, la rehabilitación es una política pública establecida en la Carta Magna y en el Código Penal<sup>168</sup>. Además, la rehabilitación ha sido ampliamente discutida y aceptada por la comunidad internacional. En lo pertinente a la Sección 12, esta no priva del voto a los reclusos, sino que les regresa automáticamente el derecho cuando cumplen su pena en caso de que se les haya privado de este.<sup>169</sup> Lo último resultaba acorde con la realidad del 1952, en la que todavía operaba la muerte civil de los reclusos.

---

<sup>163</sup> Mandeep Dhani, *La política de privación del sufragio a los presos: ¿una amenaza para la democracia?*, [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071809502009000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071809502009000200007&script=sci_arttext) (accedido en 9 de abril de 2016).

<sup>164</sup> Const. P.R. art. II, § 2.

<sup>165</sup> *Id.* en art. VI, § 19.

<sup>166</sup> *Id.* en art. II, § 12.

<sup>167</sup> *Id.* § 2.

<sup>168</sup> 33 L.P.R.A. § 5011.

<sup>169</sup> Const. P.R. art. II, § 12.

En relación a nuestra Carta Magna, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado que la permanencia y estabilidad de la Constitución depende de cómo se enfrente a los problemas económicos, sociales y políticos que ocurran en el país.<sup>170</sup> Por ello, los tribunales en su rol de intérpretes no pueden limitar su alcance ni principios a la época en la que se promulgó.<sup>171</sup> Cuando se interprete no se puede olvidar que la Ley Suprema no establece ni debe establecer normas sobre el presente en el que se escribió, sino para el futuro que se avecina.<sup>172</sup> Además, el Tribunal admite que cuando analizan controversias, el lenguaje escrito de una Constitución, en particular sus disposiciones, es susceptible a diversas interpretaciones.<sup>173</sup> Estudiar la voluntad escrita de la Constituyente ayuda a dar con una interpretación diáfana. Del análisis que realizamos sobre las expresiones en el Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente se aprecia que estos emulaban el avance de los sistemas de derecho penal de la época y la humanización de los confinados.<sup>174</sup> La búsqueda de humanizar al reo y rehabilitarlo debe armonizarse con su participación en la sociedad. Por lo tanto, de acuerdo a las normas de hermenéutica discutidas concluimos que de limitarse el derecho a sufragar de los presidiarios sería un retroceso no solo a la interdicción civil, sino que es contrario a la evolución penal internacional.

Es claro que la realidad del derecho al sufragio de los confinados es parte de nuestra sociedad actual y refleja la tendencia internacional a reconocer los derechos civiles de los presidiarios. Por consiguiente, la enmienda de la Ley Electoral en el 1977, se ha convertido en un paso al frente en la protección de los derechos civiles de los confinados.

Además, la humanización del reo ha influenciado en los cambios de las condiciones de vida y de trato que los afectan. En la discusión que hicimos al inicio sobre las situaciones en las cárceles de Puerto Rico en el 1979 se aprecia como el acceso de estos a los tribunales y el ser escuchados ha ayudado a que vivan en mejores condiciones. Por tal razón, el privarlos de poder elegir a los políticos que tomarán decisiones que los afectarán no solo es un retroceso, sino que silencia la voz de toda una comunidad.

En respuesta a la preocupación que puede sentir la comunidad libre, entendemos que organizar y velar el proceso electoral en las penitenciarias subsanaría el problema de la alegada intimidación que podrían recibir los confinados por parte de los políticos u otros grupos. Entre las recomendaciones que proponemos, entendemos se les debe proveer a los presos los planes de trabajo de cada partido y de los aspirantes a puestos públicos. Más allá, adoptamos algunas de las sugerencias hechas por el profesor Lorenzo Villalba Rolón, quien propone que se realicen talleres para educar a los reclusos sobre el uso correcto de las papeletas y la organización de las elecciones.<sup>175</sup>

---

<sup>170</sup> *P.I.P. v. C.E.E.*, 120 D.P.R. 580, 613 (1988).

<sup>171</sup> *Id.*

<sup>172</sup> *Id.*

<sup>173</sup> *Nogueras v. Hernández Colón*, 127 D.P.R. 405, 411 (1990).

<sup>174</sup> Diarios de Sesiones, *supra* n. 45, pág. 2571

<sup>175</sup> Entrevista con Lorenzo Villalba Rolón, profesor y exsecretario del Depto. de Corrección y Rehabilitación de Puerto Rico (23 de octubre de 2014). Además, Villalba Rolón es el actual ayudante del Secretario de la agencia aludida.

Asimismo, el profesor promueve que los políticos puedan darse cita en las cárceles para ilustrar a la comunidad penitenciaria sobre sus propuestas y planes.<sup>176</sup> A su vez, Villalba entiende que debe estar presente un grupo de observadores que fomenten la transparencia de las charlas y comunicaciones entre políticos y reos.<sup>177</sup> Entiende conveniente que se mantenga un centro de mando activo desde el día que comienzan a votar los presidiarios, los policías y otros votos adelantados hasta que concluya el evento.<sup>178</sup> Añade que debe estar presente un observador de cada partido cuando se contabilice el voto ausente.<sup>179</sup> También se pudo celebrar un adiestramiento para estos observadores, como se ha hecho en el pasado con algunos, para así evitar que los empleados u otros confinados intimiden a los penados.<sup>180</sup>

El pasado 4 de marzo de 2016, tuvimos la oportunidad de visitar varias instituciones penales de Bayamón para ver el proceso de las primarias republicanas. En las primarias estaban presentes el personal de la Comisión Estatal de Elecciones y un grupo de voluntarios del partido republicano que asistían con el procedimiento. El personal de la cárcel es el encargado de traer al área de votación a cada uno de los reclusos y de alguno no querer participar deberá firmar un acuerdo para expresar que voluntariamente desistió de votar. La conducta de los confinados al hacer las filas para entrar a las urnas fue una pacífica y de respeto tanto hacia los funcionarios de la Comisión como los voluntarios del partido. Esto demuestra que el proceso es uno abierto y lejos de manipulación política. Incluso, en algunas de las cárceles la prensa estuvo presente y documentaron el evento.

En síntesis, de acogerse las sugerencias antes presentadas se pondría fin a muchas de las preocupaciones y argumentos en contra del sufragio de nuestros confinados. El hecho de que se documente el orden y organización del proceso electoral, así como el que asista un grupo de ciudadanos voluntarios ayuda a disipar las dudas sobre la parcialidad e intimidación. No podemos olvidar que los confinados son parte de nuestra comunidad y no dejan de ser ciudadanos por estar tras las rejas. Por lo tanto, no deben perder sus derechos civiles, a excepción de aquellos que de mantenerlos presentarían un peligro para la sociedad o para ellos mismos.

---

<sup>176</sup> *Id.*

<sup>177</sup> *Id.*

<sup>178</sup> *Id.*

<sup>179</sup> *Id.*

<sup>180</sup> *Id.*