



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023



Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, lo siguiente:

- i) Proyecto de Ley **1760/2021-CR**, Ley que elimina el uso del holograma en los procesos electorales.
- ii) Proyecto de Ley **3971/2022-CR**, Ley que condona las multas electorales de las elecciones generales del 2021 y elecciones regionales y municipales del 2022 a consecuencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional.
- iii) Proyecto de Ley **4301/2022-CR**, Ley que condona las multas por omisión al sufragio en las elecciones generales - 2021, regionales y municipales - 2022.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Decimoquinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 11 de abril de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Caverro Alva, Aguinaga Recuenco, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Cerrón Rojas, Flores Ramírez, Quito Sarmiento, Aragón Carreño, López Ureña, Soto Palacios, Salhuana Cavides, Paredes Gonzales, Echaíz de Núñez Izaga, Muñante Barrios, Tudela Gutiérrez, Echeverría Rodríguez, Luque Ibarra, Cutipa Ccama, Pablo Medina y Barbaran Reyes (accesitaria del congresista Alegría García); ningún voto en contra y ninguna abstención.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- a. El Proyecto de Ley **1760/2021-CR**, Ley que elimina el uso del holograma en los procesos electorales, fue presentado por el grupo parlamentario **ACCIÓN POPULAR** a iniciativa de la congresista de la República, **KAROL IVETT PAREDES FONSECA**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 20 de abril de 2022, y fue decretado el 26 de febrero de 2022 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora;
- b. El Proyecto de Ley **3971/2022-CR**, Ley que condona las multas electorales de las elecciones generales de 2021 y elecciones regionales y municipales de 2022 a consecuencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, fue presentado por el grupo parlamentario **FUERZA POPULAR** a iniciativa del congresista de la República, **VÍCTOR SEFERINO FLORES RUIZ**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 12 de enero de 2023, y fue



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

decretado el 13 de enero de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora;

- c. El Proyecto de Ley **4301/2022-CR**, Ley que condona las multas por omisión al sufragio en las elecciones generales - 2021, regionales y municipales - 2022, fue presentado por el grupo parlamentario **PERÚ LIBRE** a iniciativa del congresista de la República, **AMÉRICO GONZA CASTILLO**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 20 de febrero de 2023, y fue decretado el 22 de febrero de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión dictaminadora;

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

1.1. Proyectos de ley

Durante el periodo comprendido entre los años 2016 a 2021 se han presentado las siguientes iniciativas legislativas sobre condonación de multas electorales.

Cuadro 1
Antecedentes sobre condonación de multas electorales
Periodo Parlamentario 2016-2021

Proyectos de ley	Título	Sumilla	Último estado
3656/2018-CR	Ley que establece la eliminación de toda multa o sanción pecuniaria, administrativa y accesorias al ejercicio del derecho a voto	Propone suprimir las multas y sanciones de diversa naturaleza por la omisión al sufragio respecto de los peruanos residentes en el extranjero mediante la modificación de la Ley N° 26859	Archivado
5374/2020-CR	Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la condonación de deuda por única vez a los ciudadanos de las comunidades nativas y pueblos andinos que no sufragaron en las elecciones generales, regionales y municipales.	Propone condonar las multas por omisión al sufragio de los ciudadanos de las comunidades nativas y pueblos andinos en las elecciones en todos los niveles de gobierno	Archivado
6098/2020-CR	Ley que exonera de multa electoral a la omisión de	Propone la exoneración de las multas por omisión al sufragio respecto de las Elecciones	Archivado

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

	sufragio en las elecciones generales de 2021	Generales del año 2021 con la finalidad de prevenir el contagio del COVID-19	
7604/2020-CR	Ley de exoneración del pago de multa por omisión al proceso de elecciones generales del 2021	Propone la exoneración de las multas electorales tanto por la omisión al sufragio como por la no integración de las mesas de sufragio electoral.	Archivado

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Cuadro 2
Antecedentes sobre eliminación del holograma como constancia de sufragio
Periodo Parlamentario 2016-2021

Proyectos de ley	Título	Sumilla	Último estado
696/2016-CR	Ley que elimina la necesidad del holograma en el documento nacional de identidad como constancia de sufragio.	Propone sustituir el uso de hologramas en el DNI como constancia de sufragio y en su lugar utilizar la verificación a través del sitio web de los organismos electorales. Además de modificar la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Archivado
5742/2020-CR	Ley que elimina el holograma como constancia de sufragio en los procesos electorales	Propone eliminar el uso de hologramas en el DNI como constancia de sufragio y que esta se realice a través de la consulta en la base de datos de los organismos pertenecientes al Sistema Electoral. Además de modificar la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.	Archivado

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

1.2. Opiniones solicitadas y recibidas

- a. Mediante los OFICIOS 1095, 1096, 1097 y 1098 de fecha 16 de mayo de 2022 se solicitó opinión a las siguientes entidades y especialistas sobre el Proyecto de Ley 1760/2021-CR:

Cuadro 3
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 1760/2021-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
1095-2022-2023-CCR/CR	Presidente del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	16/05/2022
1096-2022-2023-CCR/CR	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	Piero Alessandro Corvetto Salinas	16/05/2022
1097-2022-2023-CCR/CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	16/05/2022
1098-2022-2023-CCR/CR	Presidente del Instituto Peruano de Derecho Electoral	Víctor Amilcar Velásquez Javier	16/05/2022

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

- i. A la fecha del presente dictamen, se recibió el Oficio N° D001279 del 02 de junio de 2022 al cual se adjunta el Informe N° D000745-2022-PCM-OGAJ, en el que concluye que por competencia no corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros la emisión de opinión y se traslade el mismo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que actúe según sus atribuciones. Por su parte, luego de trasladársele el Oficio al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, este emitió el Oficio N° 2946-2022-JUS/SG de fecha 7 de noviembre de 2022 al cual se adjunta el Informe Legal N° 289-2022-JUS/DGDNCR, señalando entre sus conclusiones que, **el Proyecto de Ley es jurídicamente viable con observaciones y resulta necesario que los órganos del sistema electoral emitan opinión**, a fin de contar con mayores alcances sobre la efectividad y la fiabilidad de los sistemas informáticos.
- ii. Se recibió el Oficio N° 000864-2022-JN/ONPE del 09 de junio de 2022 al cual se adjunta el Informe N° 004510-2022-GAJ/ONPE, en el que concluye que la finalidad del **proyecto de ley resulta viable**, precisando que:
 - a. (...) *La eliminación del uso del holograma como constancia de sufragio supondrá - cuando menos – la simplificación o reducción de las tareas de los miembros de mesa para la instalación y cierre de las mesas de sufragio; reducción de costos en la adquisición de*

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

material electoral; y, dejar de utilizar un mecanismo obsoleto para verificar el cumplimiento de la obligación de sufragar.

- b. (...) *El portal institucional que debería ser consultado para saber si un ciudadano ha cumplido con su obligación de sufragar es el que corresponde al Jurado Nacional de Elecciones.*

- iii. Se recibió el Oficio N° 00087-2023-P/JNE del 14 de febrero de 2023 al cual se adjunta el Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones del 16 de enero de 2023 así como el Informe N° 066-2022-GAP/JNE, en el que concluye que el **proyecto de ley es viable** señalando que:

- a. (...) *No se advierte inconveniente por parte del JNE en cumplir con poner al servicio de la ciudadanía en general y las instituciones que lo requieran, una base de datos en la que se pueda consultar si una persona ha cumplido o no con su deber de votar, pues dicha base de datos ya se encuentra implementada.*
- b. (...) *se señalan solo dos supuestos ante los que se requiere verificar en las bases de datos de los organismos del sistema electoral: i) haber votado; ii) la dispensa.*
Consideramos que sería adecuado que se consigne también el supuesto de pago de la multa, ya que podría también estar sujeto a verificación.

- b. Mediante los OFICIOS 1652, 1653, 1654, 1655 de fecha 23 de enero de 2023 se solicitó opinión a los siguientes especialistas sobre el Proyecto de Ley 3971/2022-CR:

Cuadro 4
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 3971/2022-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
1652-2022-2023-CCR/CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	24/01/2023
1653-2022-2023-CCR/CR	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	Piero Alessandro Corvetto Salinas	24/01/2023
1654-2022-2023-CCR/CR	Ministerio de Economía y Finanzas	Alex Alonso Contreras Miranda	24/01/2023
1655-2022-2023-CCR/CR	Presidente del Instituto Peruano de Derecho Electoral	Víctor Amilcar Velásquez Javier	24/01/2023

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

- iv. A la fecha del presente dictamen, se recibió el Oficio N° 200-2023-JN/ONPE del 17 de febrero de 2023 al cual se adjunta el Informe N° 00184-2023-

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

GAJ/ONPE, en el que concluye respecto a la iniciativa legislativa que, **no resulta viable al no haber sustento suficiente que justifique la condonación de multas electorales**. Arriba a dicha conclusión a partir de las siguientes consideraciones:

- a. ONPE adoptó diversas acciones en el contexto de la pandemia, acordes con la normativa sanitaria y las medidas extraordinarias dispuestas por ley, a fin de proteger la salud de los ciudadanos.
 - b. Se dispuso el cumplimiento obligatorio de siete Protocolos de Seguridad y Prevención contra el COVID 19 a efectos de minimizar el riesgo de contagio, documentos que contaron con la opinión favorable del ente rector en materia de salud.
 - c. En las Elecciones Generales de 2021 y las Elecciones Municipales y Regionales de 2022, contó con casi el doble de mesas de votación, frente a procesos anteriores además de ampliarse el horario de votación y poner a disposición de la ciudadanía el aplicativo “Elige tu local de votación”.
 - d. Mediante Ley 31038, se dispuso que las personas en grupos de riesgos para COVID-19, estaban exentas del pago de la multa por omisión al sufragio o de inasistencia a la integración de las mesas de sufragio, mediante la Ley 31357 se amplió la medida a las mujeres embarazadas o personas con hijos menores o igual de dos (2) años previos a la fecha de la elección.
 - e. En cuanto al fenómeno de ausentismo, indica que las razones ligadas a la COVID 19 fueron importantes en 2021; no obstante, no habrían sido mayoritarias para explicar el ausentismo en términos generales.
- c. Mediante los OFICIOS 2174, 2175, 2176 y 2177 de fecha 28 de febrero de 2023, se solicitó opinión a los siguientes entidades y especialistas sobre el Proyecto de Ley 4301/2022-CR:

Cuadro 5
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 4301/2022-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
2174-2022-2023-CCR/CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	02/03/2023
2175-2022-2023-CCR/CR	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	Piero Alessandro Corvetto Salinas	02/03/2023
2176-2022-2023-CCR/CR	Jefe Nacional del Registro Nacional de	Carmen Milagros Velarde Koechlin	02/03/2023

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

	Identificación y Estado Civil – RENIEC		
2177-2022-2023-CCR/CR	Presidente del Instituto Peruano de Derecho Electoral	Víctor Amilcar Velásquez Javier	02/03/2023

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

- i. A la fecha del presente dictamen no se ha recibido respuesta a los oficios remitidos.

1.3. Opiniones ciudadanas

- a. Sobre el **Proyecto de Ley 1760/2021-CR**, Ley que elimina el uso del holograma en los procesos electorales, consta en la página web del Congreso de la República que no se han presentado opiniones ciudadanas a la fecha de emisión del presente dictamen ¹.
- b. Sobre el **Proyecto de Ley 3971/2022-CR**, Ley que condona las multas electorales de las elecciones generales del 2021 y elecciones regionales y municipales del 2022 a consecuencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, consta en la página web del Congreso de la República las siguientes opiniones ciudadanas²:

ANDERSON RENZO PORRAS CARRASCO

13/01/2023

Me parece bien.

YANINA ROSY ANTICONA ACOSTA

12/01/2023

Bien por que muchas personas trabajamos muy lejos y no contabamos con los recursos suficientes para viajar

- c. Sobre el **Proyecto de Ley 4301/2022-CR**, Ley que condona las multas por omisión al sufragio en las elecciones generales - 2021, regionales y municipales - 2022, consta en la página web del Congreso de la República que no se han presentado opiniones ciudadanas a la fecha de emisión del presente dictamen ³.

¹ La información puede ser consultada en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1760>

² La información puede ser consultada en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3971>

³ La información puede ser consultada en el siguiente enlace:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

A continuación, resumiremos el contenido y alcances de las propuestas legislativas contenidas en los Proyectos de Ley 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022, conforme a los siguientes textos normativos:

Cuadro 6
Proyecto de Ley 1760/2021-CR

Ley N° 26859	Proyecto de Ley N° 1760/2021-CR
LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES	LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES
Artículo 390: Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del artículo 36° del Código Penal: (...) c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación con la constancia de sufragio en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.	Artículo 390: Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del artículo 36° del Código Penal: (...) c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación <u>para constatar en las bases de datos de las instituciones que forman parte del sistema electoral, que el ciudadano o ciudadana haya sufragado en las últimas elecciones</u>, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.
Ley N° 26497	Proyecto de Ley N° 1760/2021-CR
LEY ORGÁNICA DEL REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL VIGENTE	LEY ORGÁNICA DEL REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL VIGENTE
Artículo 29:	Artículo 29:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

El Documento Nacional de Identidad (DNI), para surtir efectos legales, en los casos que corresponda, debe contener o estar acompañado de la constancia de sufragio en las últimas elecciones en las que se encuentra obligada a votar la persona o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. En todo caso, queda a salvo el valor identificadorio del Documento Nacional de Identidad (DNI).

El Documento Nacional de Identidad (DNI), para surtir efectos legales, en los casos que corresponda, **tendrá que ser verificado en el sistema del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC o en los sistemas de las instituciones pertenecientes al sistema electoral, con el objetivo de constatar el sufragio** en las últimas elecciones en las que **como ciudadano** se encuentra obligado a votar, o en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. En todo caso, queda a salvo el valor identificadorio del Documento Nacional de Identidad (DNI).

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Cuadro 7 Proyecto de Ley 3971/2022-CR

Proyecto de Ley 3971/2022-CR

LEY QUE CONDONA LAS MULTAS ELECTORALES DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL 2021 Y ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES DEL 2022 A CONSECUENCIA DE LA DECLATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL

Artículo único: Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es condonar las multas electorales de los ciudadanos residentes en el país y en el extranjero por omisión al sufragio en las Elecciones Generales del año 2021 y Elecciones Regionales y Municipales del año 2022, en mérito al Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus prórrogas, que declararon el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19 en todo el territorio nacional.

Asimismo, se archivarán los procedimientos de cobranzas coactivas que se hubiera iniciado con motivo de dicha omisión.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. Encárguese al Jurado Nacional de Elecciones (JNE), a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley; en lo que respecta a cada una de las entidades, según las facultades estipuladas en sus leyes orgánicas respectivas.

SEGUNDA. La condonación de multas electorales a que se refiere la presente Ley no alcanza a quienes a la fecha hubieran cancelado las mismas, no siendo procedente la devolución del pago por dicho concepto.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Cuadro 8
Proyecto de Ley 4301/2022-CR

Proyecto de Ley 4301/2022-CR

LEY QUE CONDONA LAS MULTAS POR OMISIÓN AL SUFRAGIO EN LAS ELECCIONES GENERALES-2021, REGIONALES Y MUNICIPALES-2022.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es condonar las multas por omisión al sufragio en las Elecciones Generales del año – 2021, Regionales y Municipales del año – 2022.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La finalidad es evitar que los derechos de los ciudadanos sean menoscabados como consecuencia de no haber sufragado en las Elecciones Generales – 2021, Regionales y Municipales – 2022.

Artículo 3.- Exoneración de multas por omisión al sufragio

3.1. Se exonera de la multa por omisión al sufragio a los ciudadanos que no votaron en las Elecciones Generales – 2021, Primera y Segunda Vuelta.

3.2. Se exonera de la multa por omisión al sufragio a los ciudadanos que no votaron en las Elecciones Regionales y Municipales – 2022, Primera y Segunda Vuelta.

Artículo 4.- Archivamiento de procesos

Archívense los procedimientos sancionadores o de cobranza coactiva que se hubieran iniciado con motivo de la omisión al sufragio en las Elecciones Generales – 2021, Regionales y Municipales – 2022, de primera y segunda vuelta para ambos casos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. - Se exonera de la imposición de las restricción civiles, comerciales, administrativas y judiciales a quienes se encuentre incurso en omisión al sufragio en las Elecciones Generales – 2021, Regionales y Municipales – 2022, de primera y segunda vuelta para ambos casos.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

SEGUNDA. - Se prohíbe exigir la presentación del holograma correspondiente de las Elecciones Generales – 2021, Regionales y Municipales – 2022.

TERCERA. - Se condona las multas por omisión al sufragio a los ciudadanos que no votaron en cualquier elección anterior a las Elecciones Generales – 2021.

CUARTA. - El Jurado Nacional de Elecciones adoptará las medidas pertinentes para dar cumplimiento a la presente Ley.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

IV. MARCO JURÍDICO

a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. (...)

Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

(...) 3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.

b. LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES

Omisos al sufragio

Artículo 240.- Los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero que no emitan su voto son considerados como omisos al sufragio y deben abonar la multa de Ley.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Caso en que titulares o suplentes no concurren

Artículo 250.- Si a las ocho y treinta (08:30) horas la Mesa de Sufragio no hubiese sido instalada por inasistencia de uno de los miembros titulares, se instala con los dos (2) titulares que estuviesen presentes y con un suplente. El secretario asume la presidencia si el que falta fuese el Presidente. Desempeña la secretaría el otro titular.

Si fuesen dos (2) los titulares inasistentes, son reemplazados por dos (2) suplentes. Asume la presidencia el titular presente.

Si con los miembros asistentes, titulares o suplentes, no se alcanza a conformar el personal de la Mesa de Sufragio, quien asuma la presidencia lo completa con cualquiera de los electores presentes.

Si no hubiesen concurrido ni los titulares ni los suplentes, el Presidente de la mesa que antecede o, a falta de éste, el Presidente de la Mesa que le sigue en numeración, designa al personal que debe constituir la mesa. Se selecciona a tres (3) electores de la mesa respectiva que se encuentren presentes, de manera que la Mesa comience a funcionar, a las ocho y cuarenta y cinco (08:45) horas. El Presidente puede ser auxiliado por la fuerza pública si fuera necesario.

Las personas seleccionadas no pueden negarse al desempeño de esos cargos. La negación es sancionada con multa equivalente al 5% de la UIT; la que se hace constar en el Acta Electoral y se cobra coactivamente por el Jurado Nacional de Elecciones.

Negación a integrar la mesa

Artículo 251.- Los Titulares y Suplentes que no asistan o se nieguen a integrar la Mesa de Sufragio, son multados con la suma equivalente al 5% de la UIT, la que igualmente es cobrada coactivamente por el Jurado Nacional de Elecciones.

Artículo 381.- Las autoridades electorales no pueden dejar de cobrar ni condonar tipo alguno de multa, bajo responsabilidad, excepto por mandato de la Ley.

Artículo 390.- Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del artículo 36° del Código Penal:

(...)

c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación con la constancia de sufragio en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.

SEXTA DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Las personas en grupos de riesgo para COVID-19, identificadas por la Autoridad Nacional Sanitaria de conformidad con las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, están exentas del pago de la multa por omisión al sufragio o de inasistencia a la integración de las Mesas de Sufragio. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe habilitar una plataforma virtual para el trámite de justificación o dispensa que corresponda y emitir el reglamento respectivo. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe hacer lo propio en relación al trámite de excusas para ser miembro de Mesa. Todos los trámites señalados en la presente disposición son gratuitos.

DECIMOTERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA

Las personas en grupos de riesgo para la covid-19, identificadas por la Autoridad Nacional Sanitaria de conformidad con las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, así como las mujeres embarazadas o personas con hijos menores o igual de dos (2) años previos a la fecha de la elección, están facultadas para solicitar dispensa por omisión del sufragio y justificación por inasistencia a la integración de Mesa de Sufragio, según corresponda. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe habilitar una plataforma virtual para el trámite de justificación o dispensa que corresponda y emitir el reglamento respectivo. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe hacer lo propio con relación al trámite de excusas para ser miembro de Mesa. Todos los trámites señalados en la presente disposición son gratuitos.

c. LEY 26486, LEY ORGÁNICA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Artículo 5.- Son funciones del Jurado Nacional de Elecciones:

- (...) g. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral;
- (...) l. Dictar las resoluciones y la reglamentación necesarias para su funcionamiento;

d. LEY 26497, LEY ORGÁNICA DEL REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Artículo 29.- El Documento Nacional de Identidad (DNI), para surtir efectos legales, en los casos que corresponda, debe contener o estar acompañado de la constancia de sufragio en las últimas elecciones en las que se encuentra obligada a votar la persona o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. En todo caso, queda a salvo el valor identificador del Documento Nacional de Identidad (DNI).

e. LEY 28859, LEY QUE SUPRIME LAS RESTRICCIONES CIVILES, COMERCIALES, ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES; Y REDUCE LAS MULTAS EN FAVOR DE LOS CIUDADANOS OMISOS AL SUFRAGIO.

Artículo 1.- Deja sin efecto el artículo 89 del Decreto Supremo N° 015-98-PCM

Déjase sin efecto lo dispuesto en el artículo 89 del Decreto Supremo N° 015-98-PCM que aprobó el Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Artículo 2.- Reduce la multa por omisión de sufragio

Redúcese el pago de la multa por omisión de sufragio para los ciudadanos peruanos residentes en el país, la misma que no podrá exceder al equivalente al dos por ciento (2%) de la Unidad Impositiva Tributaria vigente al momento de la omisión y se aplicará con sujeción al Cuadro de Aplicación de Multas Escalonadas según Niveles de Pobreza a que se contrae el artículo 5 de la presente Ley.

Artículo 4.- Reduce la multa por omisión de sufragio, fija multa por no asistir o negarse a integrar o desempeñar el cargo de miembro de mesa de sufragio y elimina la multa para los peruanos en el exterior

Redúcese la multa por omisión de sufragio de cuatro por ciento (4%) de la Unidad Impositiva Tributaria; y confírmase la multa de cinco por ciento (5%) por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio y por negarse a desempeñar el cargo de miembro de mesa, a las sanciones que se sujeta el Cuadro de Aplicación de Multas Diferenciadas según Niveles de Pobreza a que se contrae el artículo 5 de la presente Ley.

Para los peruanos en el exterior no se les sancionará con multa a la omisión de sufragio, pero sí se aplicará la multa prevista para los peruanos residentes en el Perú, señalados en los literales a, b y c del artículo siguiente, solamente en los rubros, no asistencia o negarse a integrar mesa de sufragio; o, negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa.

Artículo 5.- Establece la multa diferenciada por omisión de sufragio según niveles de pobreza

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Establécese la multa diferenciada por omisión de sufragio según niveles de pobreza, la misma que fluctúa entre el cinco por ciento (5%) de la UIT hasta el nivel menor del cero punto cinco por ciento (0.5%) de la UIT, como sanción mínima.

a.- Los distritos del país, donde prime la calificación "no pobre" según clasificación del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, será como sigue:

- (a) 1.- Por omisión a la votación: 2% de la UIT
- (a) 2.- Por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio: 5% de la UIT
- (a) 3.- Por negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa conforme a la selección establecida en el artículo 250 de la Ley N° 26859: 5% de la UIT

b.- Los distritos del país, donde prime la calificación de "pobre no extremo" según clasificación del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, será como sigue:

- (b) 1.- Por omisión a la votación: 1% de la UIT
- (b) 2.- Por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio: 5% de la UIT
- (b) 3.- Por negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa conforme a la selección establecida en el artículo 250 de la Ley N° 26859: 5% de la UIT

c.- Los distritos del país, donde prime la calificación de "pobre extremo" según clasificación del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, será como sigue:

- (c) 1.- Por omisión a la votación: 0.5% de la UIT
- (c) 2.- Por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio: 5% de la UIT
- (c) 3.- Por negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa conforme a la selección establecida en el artículo 250 de la Ley N° 26859: 5% de la UIT

El Jurado Nacional de Elecciones ejerce la cobranza coactiva sobre las multas establecidas en el presente artículo.

f. REGLAMENTO DE INSCRIPCIONES DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL APROBADO MEDIANTE DECRETO SUPREMO N° 015-98-PCM

Artículo 84.- El Documento Nacional de Identidad (DNI) debe utilizarse para:

- a) Los casos en que la persona requiera acreditar su identidad.
- b) Sufragar en elecciones políticas.
- c) Solicitar la inscripción de cualquier acto relativo al estado civil u obtener certificaciones de los mismos.
- d) Intervenir en procesos judiciales o administrativos.
- e) Realizar cualquier acto notarial.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

- f) Celebrar cualquier tipo de contrato.
- g) Ser nombrado funcionario público.
- h) Obtener pasaporte.
- i) Inscribirse en cualquier sistema de seguridad o previsión social.
- j) Obtener o renovar la licencia de conductor de vehículo.
- k) Los casos en que por disposición legal deba ser mostrado por su titular.

Artículo 89.- Para poder realizar los actos señalados en el Artículo 84, el DNI deberá contener o estar acompañado de la constancia de sufragio, en las últimas elecciones en las que se encuentre obligada a votar la persona o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado.

g. REGLAMENTO DE MULTAS ELECTORALES APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN N° 264-2018-P/JNE

Artículo 6.- Determinación de la multa electoral

Las multas electorales cuya cobranza ordinaria se regula en el presente Reglamento, se encuentran determinadas por ley (artículo 250 y 251 de la N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y artículo 5 de la Ley N° 28859, Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales).

CONCEPTO	MONTO %
Ciudadano residente en territorio nacional o en el extranjero seleccionado como miembro titular de la mesa de sufragio, que no asista o se niegue a integrar la mesa de sufragio.	5%
Ciudadano residente en territorio nacional o en el extranjero que se niegue a desempeñar el cargo de miembro de mesa, por inasistencia de los miembros titulares o suplentes.	5%
CONCEPTO	MONTO %
DISTRITO "NO POBRE"	
Por omisión a la votación	2%
DISTRITO "POBRE"	
Por omisión a la votación	1%
DISTRITO "POBRE EXTREMO"	
Por omisión a la votación	0.5%

Artículo 19.- Formas de extinción de la multa

- a) Pago de la multa.
- b) Declaración de prescripción.
- c) Muerte del obligado
- d) Por resolución que concede dispensa y/o justificación.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

- e) Por condonación por mandato legal.
- f) Por compensación.

h. REGLAMENTO DE JUSTIFICACIÓN Y DISPENSA ELECTORAL APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN N° 0987-2021-JNE

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Las personas que forman parte de los grupos de riesgo para el virus Sars-Cov-2 (COVID 19) identificadas por la Autoridad Nacional Sanitaria, de conformidad con las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, están exentas del pago de la multa por omisión al sufragio y por inasistencia a la integración de la mesa de sufragio en aquellos procesos electorales comprendidos dentro la temporalidad del estado de emergencia sanitaria decretado por el Gobierno Central en el marco de la pandemia por el virus Sars-Cov-2 (COVID 19).

Para dicho fin, los ciudadanos deben solicitar la justificación o dispensa de su multa electoral a través del Sistema de Dispensa Virtual, conforme a los alcances del presente Reglamento, debiendo adjuntar copia simple del certificado médico o documento análogo expedido por la entidad de salud privada o pública que acredite el grupo de riesgo.

En el caso del riesgo asociado a la edad del solicitante, este será corroborado a través de la información contenida en el DNI.

Segunda.- En el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2022, las mujeres gestantes y las personas con hijos menores o igual de dos (2) años previos a la fecha de la elección, están facultadas para solicitar dispensa por omisión del sufragio y justificación por inasistencia a la integración de Mesa de Sufragio, según corresponda, a través del Sistema de Dispensa Virtual, plataforma habilitada por el JNE, y de manera gratuita, debiendo cumplir con adjuntar copia simple de los documentos que acrediten el estado de gestación o la edad del menor a la fecha de las ERM 2022.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1 Problema, objetivo y finalidad de las propuestas legislativas

Al respecto, esta comisión, luego de revisar el contenido y alcances de los proyectos de ley materia del presente estudio, advierte lo siguiente:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

- a) **Problema:** El común denominador identificado en los proyectos de ley acumulados es la afectación a la economía de la población derivada de la pandemia del COVID-19, dentro de las diversas causas que impactan la economía a nivel individual se encuentran las multas electorales por omisión al sufragio en los procesos electorales llevados a cabo en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19. Asimismo, se identifica la obsolescencia del uso del holograma como constancia de sufragio.
- b) **Objetivo y finalidad:** Condonar las multas electorales impuestas a los ciudadanos por la omisión al sufragio en las elecciones llevadas a cabo en las Elecciones Generales del año 2020 y las Elecciones Regionales y Municipales del año 2021, con la finalidad de mitigar el impacto económico de la pandemia por el COVID-19 en la población. Por otro lado, se busca optimizar los gastos derivados de los procesos electorales mediante la supresión del uso de hologramas.

5.2 La pandemia por el COVID-19 y su impacto

Según la Organización Mundial de la Salud (en adelante "OMS"), la enfermedad por coronavirus (COVID-19) es una enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2. Hace poco más de tres años, específicamente el 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunció oficialmente que, debido a los niveles de propagación y gravedad, el COVID-19 podía considerarse una pandemia⁴.

En la misma fecha se emitió el Decreto Supremo N° 008-2020-SA mediante el cual se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y se dictaron medidas de prevención y control del COVID-19. Para que cuatro días más tarde se declarase el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectaron la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.

La entrada en vigor del Estado de Emergencia Nacional impactó la vida de cada uno de los ciudadanos que habitan el territorio, pues si bien se trataba de una emergencia de carácter sanitario, las medidas que se aplicaron a nivel gubernamental afectaron diversos derechos constitucionales que fueron suspendidos durante su vigencia. La amplitud e intensidad de las restricciones fueron variando durante el transcurso del tiempo, desde la atención de los primeros casos detectados, el manejo de las olas de

⁴ Información revisada en el portal oficial de la OMS, disponible en:

https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab_1

<https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

contagio, el desarrollo de vacunas para combatir los efectos del COVID-19 y la masificación de la inmunización para mitigar su impacto.

El hecho de que se emitiese el Decreto Supremo que derogaba la última declaratoria del Estado de Emergencia Nacional recién el 27 de octubre de 2022⁵, más de 30 meses después de su inicio, grafica adecuadamente lo extenso del tiempo en el que se ha vivido en dicho estado, considerando que aún a la fecha continúa en vigencia la Emergencia Sanitaria.

En el estudio elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) referido a las condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del COVID-19 a partir de la información recogida en la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO del año 2019, se presenta información sobre los grupos poblacionales en riesgo, considerando entre las variables la situación de pobreza⁶ cuya tasa se ubicó en el 20.2% (6'546'093 personas) en el año anterior al inicio de la pandemia, sin dejar de recordar que:

La vulnerabilidad es un concepto dinámico, que escapa a la dicotomía pobres – no pobres, integración – exclusión y tiene un carácter multidimensional, porque se manifiesta en distintos individuos, grupos y comunidades, además de que adopta diferentes formas y modalidades⁷.

En ese sentido, reparar en las variables referidas a la situación de pobreza o pertenencia a grupos socioeconómicos, en el presente caso no pretende desconocer la existencia de otros variables que inciden en la condición de vulnerabilidad frente a la pandemia del COVID 19, sino únicamente identificar aquella información que se ha podido recabar al respecto tomando estas en cuenta.

Así se puede encontrar que la situación de hacinamiento se presenta de manera diferenciada entre la población en situación de pobreza, pues al identificar a las personas que se encuentran en hogares en situación de hacinamiento, el 15.5% en situación de pobreza se encontraban hacinados, mientras que en el caso de la población no pobre este porcentaje solo llega al 3.9%, advirtiéndose una mayor

⁵ El Estado de Emergencia Nacional se prorrogó en múltiples oportunidades hasta la emisión del Decreto Supremo N° 130-2022-PCM que derogó el Decreto Supremo N° 016-2022-PCM.

⁶ En cuanto a la medición de pobreza correspondiente al año 2019, se consideró en situación de pobreza a personas que tienen un gasto per cápita mensual que no cubriese el costo de la canasta básica valorizada en 352 soles mensuales en 2019, mientras que se consideró a la población en situación de pobreza extrema cuando sus gastos per cápita mensual no cubrían el costo de la canasta básica de alimento de 187 soles mensuales.

⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Perú: Condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del COVID-19. Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO del año 2019. Pg. 11.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

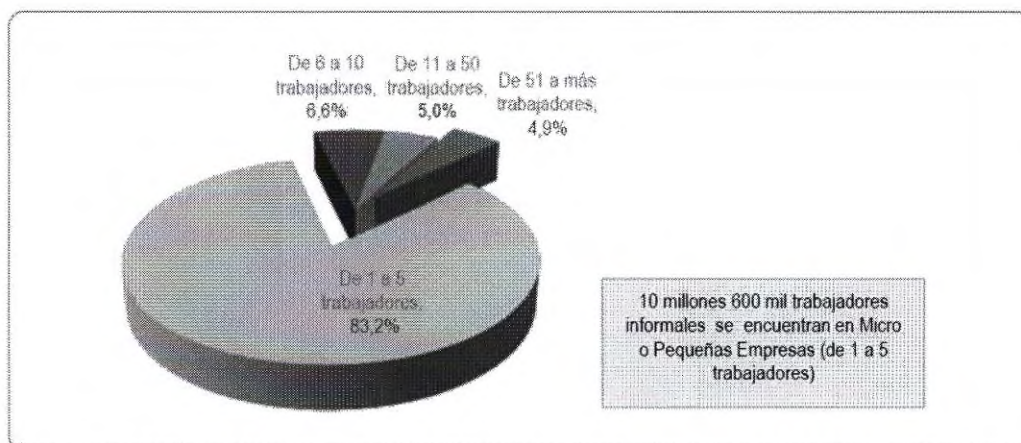
proporción de población en hogares hacinados en los departamentos de Loreto, Ucayali, Amazonas, Pasco, Puno, Junín y Huánuco.

Tal como señala el estudio, un espacio más hacinado podía propagar con mayor facilidad enfermedades, lo que, sumado a la condición de precariedad del hogar, acompañado de un barrio con características similares, puede generar contextos en los que la pandemia del COVID-19 se propague con rapidez⁸. Siendo razonable sostener que en cuanto al hacinamiento los hogares en situación de pobreza presentaron una mayor de vulnerabilidad frente a la pandemia.

Una segunda variable a considerar es la participación de la población en el sector informal del empleo, así se encuentra que al año 2019 el 73.6% de la población ocupada tenía un empleo informal y que a su vez, el 83.2% de dicho grupo se encontraba prestando servicios en micro y pequeñas empresas, lo que los colocaba en una condición de vulnerabilidad, pues la crisis derivada de la pandemia afecta a toda la fuerza de trabajo, además de que la mayoría de dichos trabajadores no disponían de ahorros suficientes para enfrentarla.

Gráfico 1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS TRABAJADORES INFORMALES POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares, 2019. Sin perjuicio de que en la actualidad ya no exista un correlato entre el número de trabajadores y la calificación de su empleador como micro o pequeña empresa⁹, la información recogida por INEI permite verificar que más de 10 millones de

⁸ Ibid. Pg. 38

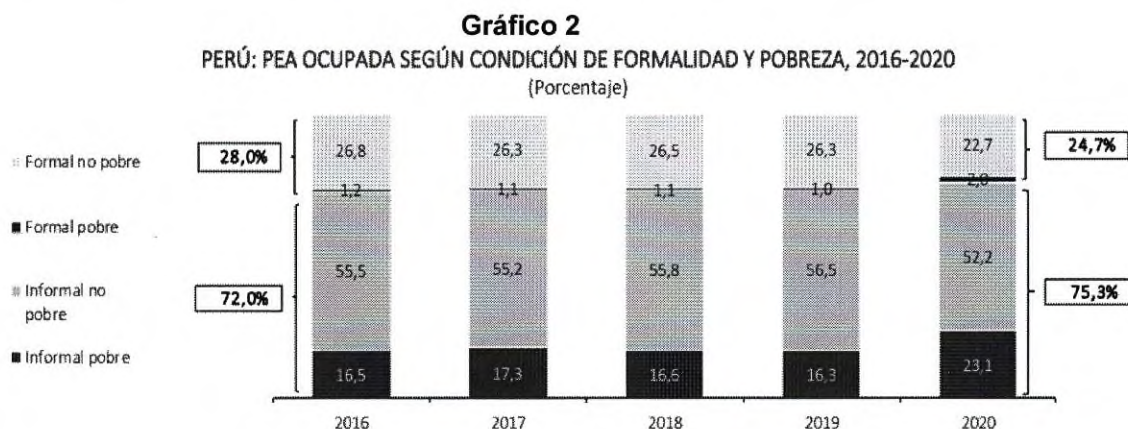
⁹ pues la normativa vigente no contempla topes en cuanto a la cantidad de personal con el que se puede contar para ostentar dicha condición

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

trabajadores del sector informal se desempeñaba en empresas de hasta cinco trabajadores en el año 2019.

De tal manera, el impacto de la pandemia en las "mypes" también repercutió en sus trabajadores, pues sus ventas disminuyeron de manera importante, de 148'276 millones de Soles en 2019 a 60'489 millones en 2020¹⁰, lo que permite inferir una reducción importante de su fuerza de trabajo, la cual no puede ser directamente detectada en información oficial, pues al no estar registrados en planilla sus ceses no son reportados al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, ni pudieron hacer parte del grupo de trabajadores que ingresaron en suspensión de labores por el mismo motivo.

Lo anteriormente señalado puede verse reflejado en el Informe Anual del Empleo en el Perú del año 2020 que permite identificar no solo un incremento en la tasa de informalidad sino también de la pobreza dentro de esta, según se refleja del gráfico referido a la distribución de la población económicamente activa ocupada y su distribución con relación a la condición de formalidad y pobreza en el primer año de pandemia.



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2016-2020.

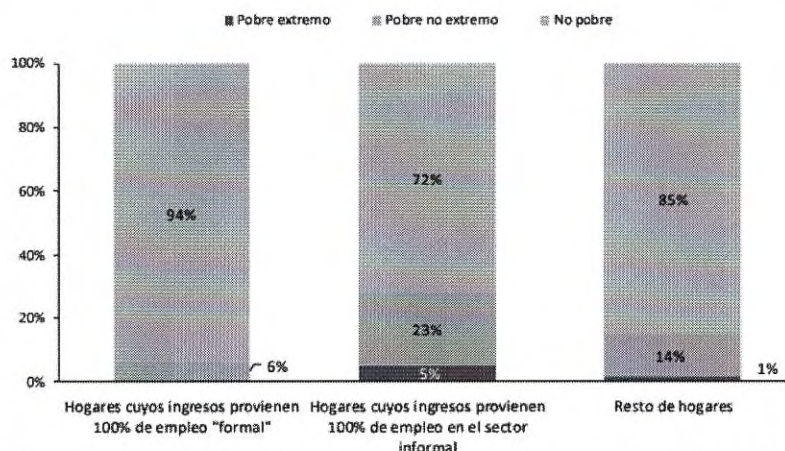
Elaboración: MTPE – DGPE – Dirección de Investigación Socio Económica Laboral (DISEL)

¹⁰ ComexPerú. Las micro y pequeñas empresas en el Perú: Resultados en 2020. Informe anual de diagnóstico y evaluación acerca de la actividad empresarial de las micro y pequeñas empresas en el Perú, y los determinantes de su capacidad formal. Pg. 6

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Por su parte, la información recogida sobre la relación entre pobreza e informalidad identifica que la pobreza y la pobreza extrema se concentran en los hogares cuyos ingresos provienen 100% de empleo en el sector informal y/o de aquellos hogares híbridos en los que la totalidad de los ingresos no provienen exclusivamente del sector informal.

Gráfico 3
PERÚ: HOGARES POR ORIGEN DE INGRESO, SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA, 2021



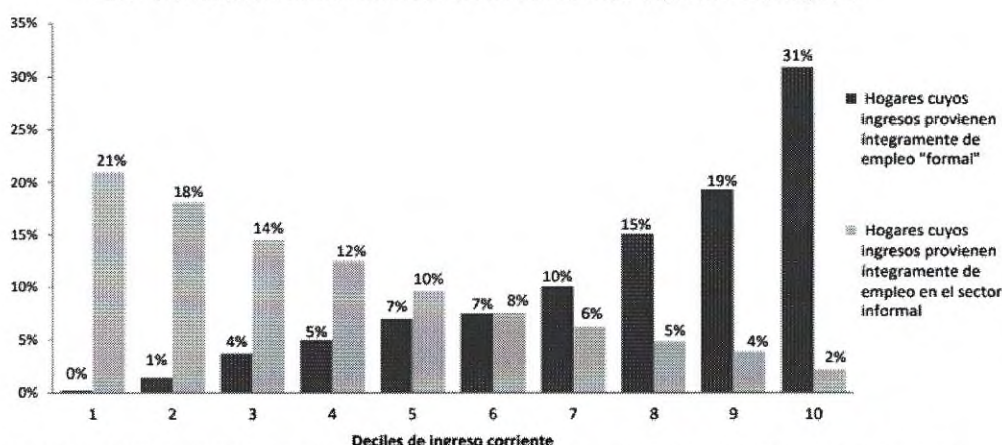
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares

Sumado a lo anterior, la data recogida hasta el año 2019, también permitía ver una correlación entre los hogares con ingresos exclusivamente provenientes del sector "formal" y los niveles de ingresos más altos medidos por deciles, lo que significaba que los hogares con ingresos por trabajo exclusivamente informal tienden a ubicarse en los lugares más bajos de la jerarquía social.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Gráfico 4

PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR ORIGEN DE INGRESO, SEGÚN DECILES, 2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares 2019

En cuanto al impacto de la pandemia en el Perú, se debe recordar que, a mayo de 2021, tras una revisión de cifras de la mortalidad asociadas al COVID-19 se determinó que habían fallecido más de 180'000 personas, con lo cual pasó a ser el país con la tasa de mortalidad per cápita más alta del mundo en la pandemia¹¹, luego del sinceramiento de sus cifras.

Si bien el Perú ha sido un país con una elevada tasa de mortalidad, debe tomarse en cuenta que esta también se podía distribuir dentro de la población en cuanto a variables asociadas al nivel de ingreso o la situación de pobreza, es así que en el estudio realizado por Cruz y Monteiro se concluyó que se ha demostrado una asociación general entre hacinamiento (como indicador de vulnerabilidad socioeconómica) y exceso de mortalidad por COVID-19, de manera que lugares con mayores niveles de hacinamiento en general tuvieron mayores niveles de mortalidad¹².

Como señalan Dizioli y Pinheiro, el impacto de la pandemia y las medidas para controlarla varían de acuerdo con el nivel de ingreso de las personas. De manera que los barrios en situación de pobreza han experimentado un número significativamente

¹¹ Según se reporte en medios informativos internacionales como BBC. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57310960>

¹² Cruz Castanheira, Helena y Montero Da Silva, José Enrique. Mortalidad por COVID-19 y las desigualdades por nivel socioeconómico y por territorio. 22 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/enfoques/mortalidad-covid-19-desigualdades-nivel-socioeconomico-territorio>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

más grande de casos y muertes. Los autores identifican algunas razones para explicar dicho patrón:

- a) Muchos de los servicios esenciales cuyo funcionamiento se mantuvo durante la pandemia fueron realizado por trabajadores de bajos ingresos.
- b) Tienen una tendencia a tener una densidad poblacional mayor, lo que facilita la propagación de la enfermedad.
- c) Usualmente se encuentran ocupados en labores que no permiten la utilización de trabajo remoto.
- d) Suelen tener muy pocos ahorros de respaldo.

Por su parte, individuos con mejores niveles de ingreso se encontraron en mejor posibilidad de minimizar su exposición al virus¹³.

En ese sentido, de manera adicional a la información que acompaña a cada uno de los proyectos de ley con relación a la disminución en el número de población ocupada durante la pandemia, así como la pérdida de puestos de trabajo durante el mismo periodo en el continente americano, se ha buscado identificar con mayor precisión a los grupos poblacionales en los que el ya conocido impacto de la pandemia tuvo una mayor incidencia.

5.3 La realización de elecciones durante la Emergencia Sanitaria por el COVID-19

Sin perjuicio del delicado contexto que produjo la pandemia por el COVID-19, el quehacer electoral no se detuvo durante los años recientes, es así como se llevaron a cabo dos procesos electorales particularmente importantes: las Elecciones Generales del año 2021 (en adelante “EG 2021”) y las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022 (en adelante “ERM 2022”). Además de estos, también tuvieron lugar las Elecciones Municipales Complementarias para el distrito de Chipao (Lucanas, Ayacucho) y la Consulta Popular de Revocatoria 2021 respecto de 13 distritos, ambas elecciones llevadas a cabo el 10 de octubre de 2021.

La necesidad de su realización dio lugar a que el legislador revise las disposiciones en materia electoral, ya que las particularidades del escenario y la vigencia del Estado de Emergencia Nacional requerían la emisión de reglas que armonicen el proceso electoral con la protección de la salud de la población. Es así como se emitieron las Leyes 31038 y 31357.

¹³ Dizioli, Allan y Pinheiro, Roberto. Information and Inequality in the Time of a Pandemic. IMF Working Paper. WP/20/188. Fondo Monetario Internacional. Pg.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

La Ley 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria ocasionada por la COVID-19, publicada el 22 de agosto de 2020, atendió a la presentación de diversas iniciativas legislativas de los parlamentarios elegidos precisamente poco antes del inicio del Estado de Emergencia Nacional, es así que la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo 2020-2021 acumuló catorce proyectos de ley para la emisión de su dictamen en mayoría que más adelante daría lugar a la referida Ley, además de convocarse a diversas autoridades y especialistas para conocer su opinión durante su debate .

Tal como detalló ONPE en el informe presentado al ser consultado sobre el Proyecto de Ley 3971/2022-CR, se implementaron transitoriamente diversos mecanismos orientados a proteger la salud de los ciudadanos que participaron de las elecciones, tales como:

- La ampliación del horario de funcionamiento de las mesas de sufragio desde las 07:00 a las 19:00 horas.
- La exención del pago de la multa por omisión al sufragio o de inasistencia a la integración de las mesas de sufragio a las personas en grupos de riesgo por COVID-19, para lo cual el trámite de la dispensa o justificación es gratuito.
- La disposición de que en un mismo local funcionen el menor número posible de mesas de sufragio y se garanticen todas las medidas de control y seguridad sanitarias.
- La posibilidad de que la capacitación de los miembros de mesa, personeros y personal involucrado en el desarrollo del proceso electoral pueda realizarse mediante medios virtuales.

Por su parte, y en atención a lo dispuesto por el Congreso, la ONPE emitió la Resolución Jefatural 00382-2020-JN/ONPE se aprobaron siete “Protocolos de Seguridad y Prevención contra el COVID 19” en la ODPE y ORC, en el local de votación y espacios abiertos, en la mesa de sufragio, para los electores, para los personeros durante el proceso electoral, para los observadores durante el proceso electoral y para los periodistas, los mismos que recibieron la opinión favorable del Viceministerio de Salud Pública del Ministerio de Salud.

De manera similar, el 31 de octubre de 2021 se emitió la Ley 31357, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la COVID-19, mediante la cual también se introdujeron disposiciones transitorias en la Ley Orgánica de Elecciones, en dicha oportunidad el dictamen que dio lugar a la norma acumuló tres proyectos de ley.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Se mantuvo la orientación de las disposiciones previstas para las EG 2021, variando el periodo de funcionamiento de las mesas de sufragio desde las 07:00 hasta las 17:00 horas, a las previsiones sobre exoneración de multas electorales por sufragio e inasistencia a la integración de mesa de sufragio, se agregó a las mujeres embarazadas o personas con hijos menores o igual de dos (2) años previos a la fecha de elección.

Luego de realizados ambos procesos electorales se recoge la siguiente información sobre la participación ciudadana:

Cuadro 9
Participación ciudadana en las EG 2021 y ERM 2022

EG 2021	Participación		Ausentismo		Electores hábiles
	Total asistentes	% Total asistentes	Total ausentes	% Total ausentes	
Primera vuelta	17,713,716	70.048%	7,574,238	29.952%	25,287,954
Segunda vuelta	18,856,802	74.568%	6,431,152	25.432%	
ERM 2022	Participación		Ausentismo		Electores hábiles
	Total asistentes	% Total asistentes	Total ausentes	% Total ausentes	
Primera vuelta	19,139,804	77.301%	5,620,258	22.699%	24,760,062
Segunda vuelta	4,576,684	66.400%	2,315,963	33.600%	6,892,647

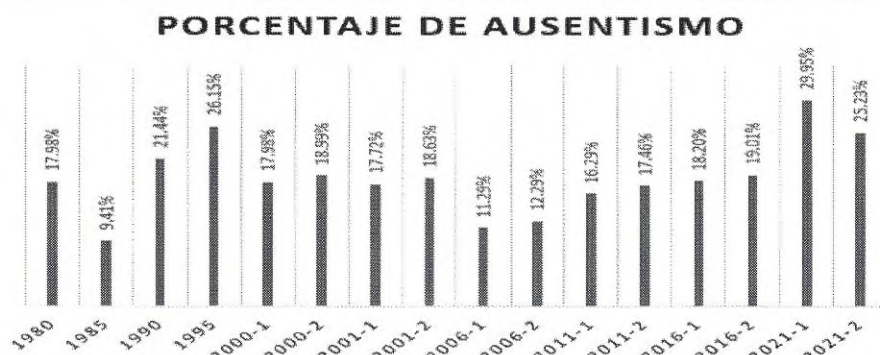
Fuente: Información estadística del portal web de ONPE.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Desde una visión temporal de los procesos electorales llevados a cabo desde el año 2000, se puede observar que en el caso de las EG 2021 se produjo un importante incremento en el nivel de ausentismo de la población electoral en contraste con la segunda vuelta del año 2016 (10 puntos porcentuales), aunque también es cierto que existía una ligera tendencia a su incremento en elecciones previas al inicio de la pandemia, más no tan acentuada:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Gráfico 5
Ausentismo en las elecciones generales de 1980 a 2021



Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales¹⁴.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

5.4 Las multas electorales, su reducción y condonación

En consonancia con el carácter obligatorio del voto previsto por el constituyente en el artículo 31 de la Constitución, la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante “LOE”), prevé la consideración de “omiso al sufragio” a quien no emita su voto y en consecuencia la generación del deber de abonar una multa.

En el mismo sentido, la LOE prevé la imposición de multas en el caso en que los miembros titulares y suplentes no asistan o se nieguen a integrar la mesa de sufragio, así como aquellos casos en los que en ausencia de miembros titulares y suplentes se deba seleccionar a electores que se encuentren presentes. Dejar de lado el cobro o la condonación de las multas se encuentra fuera del ámbito de discrecionalidad de las autoridades electorales, pues el artículo 381 LOE prevé que la única excepción para dejar de cobrarlas será el mandato de la Ley.

La LOE fue publicada en 1997, y fue en 2006 que mediante la Ley 28859 se emitieron disposiciones para regular con mayor precisión la imposición de las multas, pues además de establecer un tope del 2% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) para la multa por omisión al sufragio para los ciudadanos peruanos residentes en el país, se estableció un cuadro de multas diferenciadas en función a la residencia en distritos “no pobres”, “pobres” y “pobres extremos”, según la clasificación del INEI, en el que las multas fluctúan entre el 0.5% y 5% de la UIT.

¹⁴ Rebata Delgado, Rocío Denisse. Ciudadanía, voto obligatorio y penalidades por no votar en el Perú (1823-1993). En: Oficina Nacional de Procesos Electorales. Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú: Tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio. ONPE. Primera edición. 2019. Pg. 111.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

El establecimiento de las multas diferenciadas a través de la Ley 28859 puede explicarse en la recurrencia a la emisión de Leyes que condonaban las multas electorales, así encontramos que la Ley 26344 publicada en agosto de 1994 condonó las multas electorales generadas en anteriores procesos electorales incluidas las correspondientes a la elección del Congreso Constituyente Democrático y al referéndum de 1993.

En noviembre de 1999 se emitió la Ley 27190 que estableció importes reducidos de las multas electorales generadas hasta el 8 de abril del año 2000. La emisión de dicha norma ya daba cuenta de cómo se incorporó en el debate la idea de aplicar con excepcionalidad la figura de la condonación, explorando alternativas como la reducción, pues el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento que llegó al Pleno contemplaba una condonación; sin embargo, fue el debate en este el que dio lugar a un texto sustitutorio que plasmó el consenso de los parlamentarios.

Sin embargo, mediante la Ley 27416 en febrero de 2001 se dejaron sin efectos las multas referidas a la inasistencia de los miembros de mesas de sufragio, así como la negativa a integrar, además del artículo único de la Ley 27190 que estableció la reducción de dichas multas.

Luego de la emisión de la Ley 28859, que a su vez comprendió una condonación de las multas por omisión al sufragio, se redujo significativamente la utilización de la condonación de multas electorales. Así encontramos que con la emisión de la Ley 29262 en setiembre de 2008, se condonó las multas electorales a favor de los damnificados por los sismos del 15 de agosto de 2007, de forma delimitada a aquellas personas domiciliadas en las zonas declaradas en Estado de Emergencia en los departamentos de Ica, Huancavelica y Lima.

Si bien no se trata de una condonación de multas electorales, sino de una forma de extinción de estas, se debe tomar en consideración que, según el Reglamento de Justificación y Dispensa Electoral, cuya última versión fue aprobada mediante Resolución 264-2018-P/JNE, estas también se pueden extinguir mediante la resolución que concede una dispensa o justificación, la misma que, según el Reglamento de Justificación y Dispensa Electoral, aprobado mediante Resolución 0987-2021-JNE, pueden otorgarse por las siguientes causas:

- Ciudadanos que viajan al extranjero para realizar estudios académicos.
- Ciudadanos que salen del país para ser atendidos por motivos de salud en el extranjero.
- Desastres naturales o de origen humano.
- Error en el padrón electoral.
- Defectos en la actualización, organización y actividades electorales durante el desarrollo de la elección atribuible a las entidades electorales.
- Reclusión en establecimientos penitenciarios.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

- Discapacidad física, mental, sensorial o intelectual.
- Fallecimiento de familiar directo.
- Por incidencias electorales.
- Lactancia y mujeres en periodo de gestación.
- Robo o pérdida de DNI.
- Salud.
- Fuerza mayor.

Precisamente se utilizó el mecanismo de la dispensa o justificación en las elecciones desarrolladas durante la pandemia para que las personas que formaban parte de los grupos de riesgo para el COVID-19 a la fecha de su realización, pudiesen justificar su no participación en el proceso, en lugar de establecerse un supuesto de exoneración general.

5.5 Sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley bajo análisis

La revisión de los proyectos de ley acumulados en el presente dictamen permite concluir que dos de estos buscan disponer excepcionalmente la condonación de las multas electorales por omisión al sufragio en las EG 2021 (ambas vueltas) y las ERM 2022 (también ambas vueltas) como consecuencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional por el COVID-19.

Habiéndose revisado los antecedentes de leyes que dispusieron también la condonación por multas electorales podemos encontrar que las propuestas se encuentran dentro del ámbito de la constitucionalidad pues si bien el artículo 31 de la Constitución establece la obligatoriedad del voto, no realiza precisiones sobre los mecanismos a aplicar para garantizar su cumplimiento, sino es la LOE la que se encarga de establecer las sanciones aplicables al incumplimiento de la obligación a través de la imposición de multas y es también la LOE la que recoge la posibilidad de condonarlas por mandato de la Ley.

Por otro lado, el Proyecto de Ley 1760/2021-CR busca eliminar la utilización del holograma como constancia de sufragio en el Documento Nacional de Identidad (DNI) y armonizar la normativa en la LOE y la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, lo cual tampoco colisiona con la Constitución, al no encontrarse previsión alguna a dicho nivel normativo que prevea el deber de su utilización como constancia de sufragio.

En ese sentido, los proyectos son compatibles con la Constitución en cuanto a la posibilidad de disponer la condonación de multas electorales por omisión al sufragio, así como la eliminación del uso de hologramas en el DNI.

6. Sobre la propuesta en atención a la problemática expuesta

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Como se ha sostenido en la exposición de motivos de los proyectos de ley presentados, la pandemia por el COVID-19 tuvo un importante impacto en la población peruana afectando tanto al empleo como al nivel de ingresos de la ciudadanía, que en muchos casos representó pasar a situación de pobreza. Es en dicho escenario que tuvieron lugar las EG 2021 y las ERM 2022, en las que se registraron niveles importantes de ausentismo por parte de la población.

La no participación de la ciudadanía en los procesos electorales mencionados dio lugar a que un importante porcentaje de la población haya sido pasible de multas electorales que afectan a su economía. En ese sentido la problemática expuesta se encuentra asociada al impacto de las multas electorales sobre una población que ya se encontraba afectada por las consecuencias económicas de la crisis generada por la pandemia, que aún se mantiene vigente, por lo que las propuestas legislativas buscan mitigar o aliviar el impacto que se genera por las multas electorales.

De tal manera, y retomando las consideraciones recogidas en el debate iniciado en 1999, la propuesta de la Comisión de Constitución y Reglamento busca conciliar la adopción de medidas que en efecto mitiguen el impacto económico de la pandemia con la finalidad de la previsión de sanciones pecuniarias en nuestra normativa, como mecanismo para asegurar el cumplimiento del deber de votar.

Por lo cual, la propuesta se explica a partir de las siguientes consideraciones:

a. Sobre el contexto en el cual se realizaron los procesos electorales

Tal como se recogió en el apartado referido a la realización de elecciones durante la pandemia por el COVID-19, efectivamente se adoptaron medidas tendientes a evitar el contagio de la ciudadanía a propósito del desarrollo de las elecciones, es decir, hubo una intención por parte del Estado de garantizar condiciones adecuadas para su realización en atención al contexto mediante la implementación de Protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19.

No obstante, debe analizarse el alcance de las medidas adoptadas con relación a la problemática expuesta, y es que tomando como referencia la gestión de la seguridad y salud en el trabajo, la evaluación de los riesgos implica su identificación y la adopción de medidas que permitan gestionarlos, ya sea suprimiéndolos, controlándolos en su origen, reduciendo su probabilidad o disponiendo la utilización de equipos de protección personal adecuados.

En ese sentido, los protocolos de seguridad y prevención gestionan el riesgo; sin embargo, no necesariamente lo suprimen como en el caso de la pandemia, sino que reducen la probabilidad de ocurrencia de un evento que puede afectar a la persona, en este caso el contagio del COVID-19. Por lo cual, es atendible considerar que, independientemente de lo adecuado de los protocolos de seguridad y prevención, así

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

como la efectividad con que estos fueron ejecutados, el ausentismo de la población en los procesos electorales ciertamente pudo deberse a los reparos que generaba la probabilidad de contagio.

La Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones ha elaborado perfiles con información relevante vinculada a los procesos electorales, en el perfil referido a "Los retos de la pandemia para la elección del bicentenario" realiza un análisis sobre el contexto particular que representaba la pandemia por el COVID-19 con las correspondientes dificultades que presentaría para la elección del año 2021, advirtiendo que según una encuesta realizada a nivel nacional en setiembre de 2020, el 44% de personas entrevistadas manifestó que no acudiría a votar si la pandemia continuaba¹⁵.

Un segundo aspecto que considerar es el avance de la vacunación contra el COVID-19 a la fecha de realización de los procesos electorales. Como se recuerda, el proceso de vacunación inició en marzo de 2021 segmentando a la población por grupos etarios. Adicionalmente debe recordarse que se trató de la aplicación de la primera dosis de un esquema de dos dosis y dos refuerzos.

Gráfico 6



Fuente: Ministerio de Salud¹⁶

¹⁵ Infogob. Perfil Electoral N° 2. Elecciones Generales 2021: Los retos de la pandemia para la elección del bicentenario. Pg. 2. Disponible en: https://dnf.ine.gob.pe/documentos/investigacion/perfil-electoral/Perfil%20Electoral%202020-%20EG2021_Retos%20de%20la%20pandemia.pdf

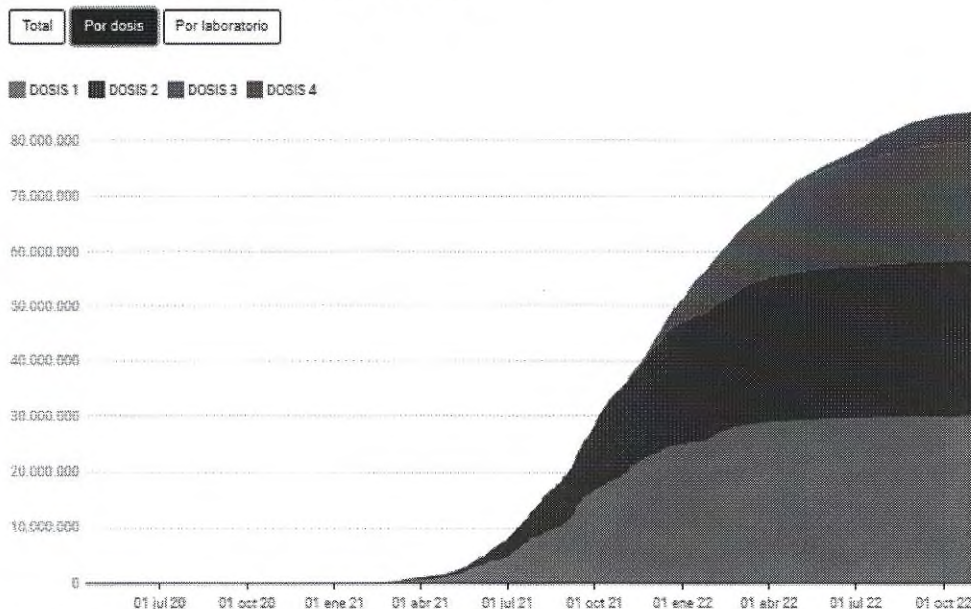
¹⁶ Publicación de fecha 16 de julio de 2021. Disponible en: <https://www.facebook.com/minsaperu/photos/a.306009007764/10158072349917765/?type=3>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Al 11 de abril de 2021 (primera vuelta de las EG 2021), aún no había iniciado la vacunación de la población menor a 70 años, mientras que, al 6 de junio de 2021 (segunda vuelta) recién se había iniciado la aplicación de la primera dosis a la población del grupo etario de 60 a 69 años. Mientras que al 2 de octubre de 2022 (primera vuelta de las ERM 2022) ya se habían aplicado más de 80 millones de dosis a la población y la tasa de aplicación de la primera y segunda dosis superaba los 29 millones, es decir, en 2022 ya se había avanzado sustancialmente con la inmunización de la población electoral

Gráfico 7

Acumulado de dosis aplicadas en Perú



Fuente: Diario La República: Así avanza la vacunación contra la COVID-19 en Perú¹⁷

Por otro lado, la primera vuelta de las EG 2021 tuvo lugar durante la segunda ola de contagios por COVID-19 y cerca de su pico en cuanto al número diario de fallecidos, pues según la información recogida por la sala situacional del Ministerio de Salud, el 11 de abril se registraron 793 defunciones por COVID-19, mientras que la segunda vuelta, tuvo lugar luego de alcanzado el pico de la segunda ola, registrándose 298 defunciones por COVID-19 el 6 de junio.

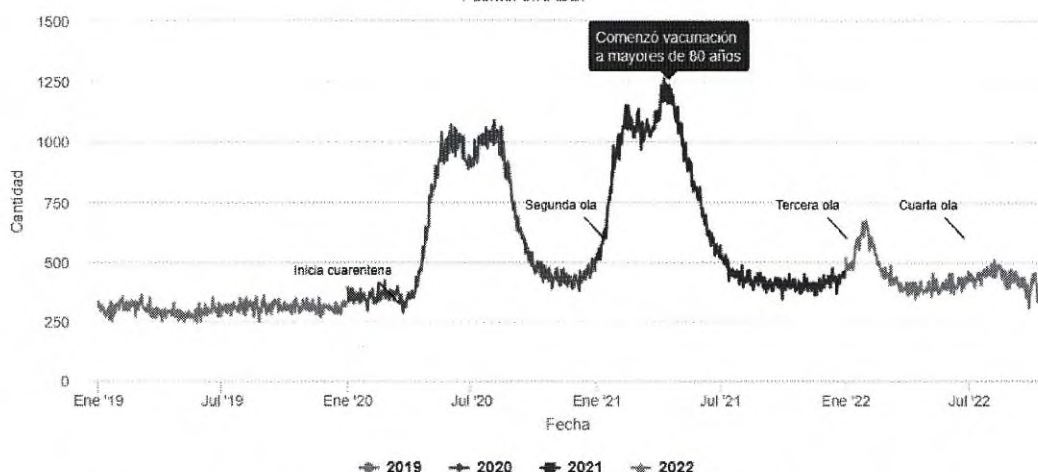
¹⁷ Disponible en: <https://data.larepublica.pe/avance-vacunacion-covid-19-peru/>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Gráfico 8

Personas fallecidas (2019-2022)

Fuente: SINADEF



Fuente: Diario La República: Así avanza la vacunación contra la COVID-19 en Perú

En el perfil electoral sobre el padrón electoral para las ERM 2022 se abordó el problema del ausentismo, incidiendo en particular en la participación en las EG 2021, proporcionándose data recogida en la encuesta realizada sobre las razones por las que el electorado no participó del proceso electoral, los resultados arrojaron que un 15% no participó por temor a contraer la COVID-19 y un 7% porque tenía COVID-19 o síntomas de este¹⁸.

Identificado lo particular del escenario en que se llevaron a cabo los procesos electorales durante la pandemia por el COVID-19, se puede concluir que, independientemente de la efectividad de los protocolos de seguridad y prevención, el nivel de contagios, el número de defunciones y el avance del proceso de la inmunización son variables especialmente importantes al considerar los motivos por los cuales los electores no participaron del proceso electoral, por lo que la posibilidad de extender los supuestos de justificación con trámite gratuito, aplicar condonaciones o reducir las multas, resultan pertinentes frente a lo excepcional del escenario.

En cuanto a las previsiones adoptadas para las EG 2021 se encuentra la exención del pago de las multas electorales para las personas en grupos de riesgo por COVID-19 mediante un trámite de carácter gratuito. La medida se replicó para las ERM 2022,

¹⁸ Infogob. Perfil Electoral N° 2. ERM 2022 Elecciones Regionales y Municipales: Análisis del padrón electoral de las ERM 2022. Pg. 8 Disponible en: <https://dnef.jne.gob.pe/documentos/investigacion/perfil-electoral/Perfil%20Electoral%202022-%20An%20lisis%20del%20padr%C3%B3n%20electoral%20ERM%202022.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

extendiéndose su alcance a las mujeres embarazadas o personas con hijos menores o igual de dos (2) años previos a la fecha de elección.

Siendo así, la propuesta planteada en el presente dictamen estima necesario extender los supuestos de gratuidad del trámite previsto por inasistencia de las personas pertenecientes al grupo de riesgo para el COVID-19, también a la "salud" como causa de justificación, pues bien pueden haberse producido casos de personas que, sin ser parte del grupo de riesgo para COVID 19, gestantes o con hijos menores a 2 años de edad, se encontraban diagnosticadas con la enfermedad por COVID-19 a la fecha en que se realizaron las elecciones, cuya justificación esté condicionada al pago por derecho de trámite, cuando el motivo de la justificación es análogo al del grupo de riesgo.

Asimismo, atendiendo a lo particular del escenario sanitario durante el año 2021 en contraste con el año 2022, se propone la condonación de multas de manera general para los procesos electorales llevados a cabo en 2021. Por su parte, en el caso de las ERM 2022 se propone una condonación delimitada a la omisión al sufragio en los distritos pobres extremos y pobres en atención al impacto diferenciado de la pandemia en los grupos vulnerables por situación de pobreza, mientras que para los distritos no pobres se propone una reducción del importe a pagar.

b. La eliminación del uso de holograma en el DNI y la necesidad de adecuar la normativa vinculada

Otro de los aspectos que se busca abordar a propósito de la problemática expuesta por los proyectos de ley bajo análisis es la conveniencia de suprimir la utilización de los hologramas en el Documento Nacional de Identidad (DNI) como constancia de sufragio. Tal como expone la ONPE en el Oficio de respuesta a la opinión solicitada sobre el Proyecto de Ley 1760/2021-CR, se identifican las siguientes ventajas de la supresión propuesta del holograma:

- Se contribuye a simplificar o reducir las tareas de los miembros de mesa para la instalación y cierre de las mesas de sufragio: Ya no haría falta la contabilidad de los hologramas recibidos al momento de la instalación, ni del número de hologramas a devolver al momento del cierre.
- Reducción de costos para la adquisición de material electoral: Al representar una práctica onerosa para el Estado al generarse costos de fabricación, almacenamiento y traslado. Recogiéndose el ejemplo de los costos de fabricación de los hologramas para las dos vueltas de las EG 2021, en las que este supero los S/ 660,000.00 Soles (Seiscientos sesenta mil con 00/100).
- Se deja de lado una práctica desfasada: Se identifica que la utilidad práctica del holograma como constancia de votación ha devenido en obsoleta, principalmente porque la información sobre el cumplimiento de la obligación de sufragar es verificable en el portal web del Jurado Nacional de Elecciones, además de que la

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

utilización de estos elementos físicos puede terminar ocultando parte de la información consignada en el DNI cuando este continúa vigente y todos los espacios destinados para tales fines han sido ocupados.

La viabilidad y conveniencia de la supresión del holograma como constancia de sufragio resulta pacífica en cuanto a la satisfacción de los aspectos mencionados en el proyecto de ley y las opiniones de las entidades consultadas para emisión de opinión. Por lo que corresponde remitirnos a la revisión de las normas que propone modificar para su implementación: la LOE y la Ley Orgánica del Registro de Identificación y Estado Civil (en adelante “LORENIEC”).

En el caso del literal c) del artículo 390 de la LOE, prevé sanciones (pena privativa de la libertad y pena de multa) para las personas que no exijan la presentación del DNI con la constancia de sufragio en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación. Mientras que el artículo 29 de la LORENIEC establece que el DNI, en los casos que corresponda, debe contener o estar acompañado de la referida constancia de sufragio, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado.

Si bien la propuesta legislativa plantea adecuar ambas disposiciones para que el deber de verificación de haber sufragado o contar la dispensa ya no se realice mediante la revisión de la constancia sufragio en físico colocada en el DNI, sino a través de las bases de datos de los organismos del sistema electoral, resulta pertinente contrastar si las disposiciones contenidas en la LOE y la LORENIEC se encuentran en consonancia con la normativa vigente sobre aquellos actos para los cuales se requiere no solo acreditar la identidad mediante el DNI, sino además de ello, acreditar el haber sufragado o contar con la constancia correspondiente, lo que necesariamente requiere la revisión de la Ley 28859.

Como se mencionó en los apartados anteriores, la Ley 28859, denominada “Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio”, fue la que introdujo desde el año 2006 escalas diferenciadas de las multas electorales en función a la calificación del distrito de residencia de los electores; sin embargo, no se limitó a ello, sino que también incorporó una importante modificación en la normativa referida a los actos para los cuales se requería la constancia de sufragio, al dejar sin efecto el artículo 89 del Decreto Supremo 015-98-PCM que aprobó el Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Dicho artículo establecía la obligación de que, para la realización de determinados actos, el DNI se encuentre acompañado de la constancia de sufragio en las últimas elecciones en las que se encuentre obligada a votar la persona o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. El detalle de los actos para los

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

cuales se requería ello, se encuentra en el artículo 84 del mismo Reglamento, el cual señala que el DNI debe utilizarse para:

- a) Los casos en que la persona requiera acreditar su identidad.
- b) Sufragar en elecciones políticas.
- c) Solicitar la inscripción de cualquier acto relativo al estado civil u obtener certificaciones de los mismos.
- d) Intervenir en procesos judiciales o administrativos.
- e) Realizar cualquier acto notarial.
- f) Celebrar cualquier tipo de contrato.
- g) Ser nombrado funcionario público.
- h) Obtener pasaporte.
- i) Inscribirse en cualquier sistema de seguridad o previsión social.
- j) Obtener o renovar la licencia de conductor de vehículo.
- k) Los casos en que por disposición legal deba ser mostrado por su titular.

En ese sentido, al dejarse sin efecto el artículo 89, los actos antes mencionados pasaban a requerir únicamente la presentación del DNI para su realización sin el requisito reforzado de la constancia de sufragio. No obstante, la norma no advirtió que ello incidía directamente en el literal c) del artículo 390 de la LOE y el artículo 29 de la LORENIEC al plantear obligaciones y consecuencias precisamente vinculadas al deber de exigir la presentación del DNI con la constancia de sufragio.

El carácter problemático de esta omisión fue advertido en su oportunidad por la ONPE por lo que mediante Oficio 205-2006-J/ONPE de fecha 7 de agosto de 2006 solicitó precisar los alcances de la Ley 28859 con relación al artículo 29 de la LORENIEC y el artículo 390 literal c) de la LOE, a efectos de establecer si dicha institución debe seguir entregando la constancia de sufragio (holograma) a los ciudadanos que cumplan con ejercer su derecho al voto. En respuesta a esta consulta se emitió el Informe de fecha 22 de agosto de 2006 de la Comisión de Constitución y Reglamento 2006-2007 que concluyó lo siguiente:

1. La inconstitucionalidad del artículo 89° del Decreto Supremo 015-98-PCM radicaba – porque ya no rige – en que se sancionaba la omisión al sufragio con la suspensión absoluta de los derechos fundamentales a la identidad, tutela judicial efectiva, debido proceso, sufragio, libertad contractual, libertad de tránsito, derecho a obtener pasaporte, a la seguridad social y acceso a la función pública, consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derecho humanos suscritos por el Perú.
2. Los Derechos fundamentales sólo pueden restringirse a través de la aplicación de límites razonables, los cuales solo pueden ser establecidos por una Ley del Congreso ciudadano en ningún caso debe ser sancionada con la suspensión absoluta de los derechos fundamentales de la persona – como lo establecía el artículo 89 del Reglamento acotado en el numeral anterior,

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

especialmente cuando dicha sanción no podía ser regulada en una norma complementaria.

3. En consecuencia, de conformidad con el aspecto SUSTANTIVO de la Ley 28859, resulta necesario que mediante una iniciativa legislativa se derogue el artículo 29 de la Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el artículo 390 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. (...)

Luego de emitido el informe de la Comisión de Constitución y Reglamento se presentó el Proyecto de Ley 75/2006-CR que proponía derogar el artículo 29 de la LORENIEC y el literal c) del artículo 390 de la LOE. Se le exoneró del trámite de Comisión, pero no fue debatido en Pleno y pasó archivo al final del periodo.

Asimismo, se presentó el Proyecto de Ley 4275/2010 que comprendía la derogación de los mismos artículos además de la condonación de multas electorales, así como la eliminación de la multa por omisión al sufragio; es decir, no solo condonaba multas electorales, sino que las eliminaba en adelante. La propuesta no fue aprobada por mayoría en la sesión del 7 de diciembre de 2010 pues virtualmente suprimía toda sanción derivada del incumplimiento del deber de votar.

El dictamen emitido en mayoría por la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo 2018-2019 en relación con el Proyecto de Ley 3656/2018-CR advierte que las disposiciones en comentario se oponen a lo regulado en la Ley 28859, por lo cual, además de modificar el artículo 240 de la LOE para señalar expresamente que los peruanos residentes en el extranjero no son pasibles de multa por omisión al sufragio, dispone la derogación expresa de los artículos antes mencionados. Se le exoneró del plazo de publicación y de ampliación de agenda, pero no fue discutido en el Pleno y pasó a archivo al final del periodo.

Los antecedentes antes mencionados dan cuenta de que la problemática de la compatibilidad del artículo 29 de la LORENIEC y el literal c) del artículo 390 de la LOE con lo dispuesto en la Ley 28859, ya ha sido previamente objeto de análisis por parte la Comisión de Constitución y Reglamento que, en su oportunidad, ha considerado que en efecto se requiere su derogatoria o adecuación; no obstante, a la fecha no se ha logrado trasladar dicho debate al Pleno del Congreso.

Efectivamente, el presente dictamen coincide en que haber dejado sin efecto el artículo 89 del Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil mediante la Ley 28859, implica la expulsión de lo dispuesto en dicha norma del ordenamiento jurídico y con ello la obligación que establecía¹⁹, con lo cual

¹⁹ Tal como prevé el Manual de Técnica Legislativa, los decretos supremos no se derogan, sino que se dejan sin efecto. Congreso de la República. Manual de técnica Legislativa. Tercera Edición. 2021. Pg. 66.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

encontramos que en la actualidad, la consecuencia de la omisión al sufragio o no integrar una mesa de sufragio se encuentra delimitada a la generación de una multa y ya no a la “muerte civil” manifestada en la restricción al ciudadano de la realización de diversos actos en el ámbito civil, comercial, administrativo o judicial.

Por lo cual, se estima necesario modificar el literal c) del artículo 390 de la LOE y la LORENIEC, de manera que únicamente se conserve el deber de exigir la presentación del DNI, sin realizar referencia alguna a que este contenga la constancia física de sufragio o de dispensa, lo que implica implícitamente la eliminación de la utilización del holograma. Mientras que en el caso del artículo 29 de la LORENIEC se propone su derogación pues su contenido únicamente tenía por objeto hacer hincapié en la necesidad de la constancia de sufragio para que el DNI surta efectos legales.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Por lo antes expuesto, esta Comisión concluye que, como parte de la fórmula legislativa propuesta, es necesario, modificar el literal c) del artículo 390 de la LOE:

Cuadro 10
Texto sustitutorio propuesto en el dictamen

Ley N° 26859	Texto sustitutorio
Artículo 390.- Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del artículo 36° del Código Penal: (...) c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación con la constancia de sufragio en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de	Artículo 390.- Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del artículo 36° del Código Penal: (...) c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identidad, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.	
---	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 11
Análisis de beneficios

Sujetos	Beneficios
El Estado	Se generará una reducción de costos para la adquisición de material electoral que ya no comprenderá la fabricación, almacenamiento y traslado de los hologramas como constancia de sufragio. Asimismo, se dará concordancia normativa y se optimizará el principio de seguridad jurídica al adecuar la LOE y la LORENIEC a lo dispuesto en la Ley 28859.
La ciudadanía en general	Se mitigará el impacto económico de la pandemia por el COVID-19 a través de la condonación y reducción de las multas vinculadas a los procesos electorales llevados a cabo durante la Emergencia Sanitaria por COVID-19.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Los costos o desventajas del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 12
Análisis de costos

Sujetos	Costos o desventajas
El Estado	La condonación y reducción de multas electorales representará una disminución en los recursos percibidos por parte del Jurado Nacional de Elecciones.
La ciudadanía en general	No se identifican desventajas.
Los órganos del sistema electoral	Deberán adecuar su normativa interna.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los proyectos de ley 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301-2022-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO

Artículo 1. Condonación de multas respecto de elecciones llevadas a cabo durante el año 2021

Se condonan las multas electorales por omisión al sufragio; por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio; o, negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa respecto de las Elecciones Generales 2021, las Elecciones Municipales Complementarias de Alcalde y Regidores en el distrito de Chipao 2021 y la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2021.

Artículo 2. Condonación y reducción de multas respecto de las Elecciones Regionales y Municipales 2022

Se dispone la condonación y reducción de multas de manera diferenciada de acuerdo con el tipo de multa y la clasificación del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de los distritos calificándolos como “no pobre”, “pobre” y “pobre extremo”, respecto de las Elecciones Regionales y Municipales 2022, según el siguiente detalle:

DISTRITO CALIFICADO COMO “NO POBRE” POR EL INEI	MULTA
Por omisión a la votación	1 % de la UIT
Por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio	2,5 % de la UIT
Por negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa conforme a la selección establecida en el artículo 250 de la Ley 26859.	2,5 % de la UIT
DISTRITO CALIFICADO COMO “POBRE” POR EL INEI	MULTA
Por omisión a la votación	Se condona
Por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio	1,5 % de la UIT

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

Por negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa conforme a la selección establecida en el artículo 250 de la Ley 26859.	1,5 % de la UIT
DISTRITO CALIFICADO COMO “POBRE EXTREMO” POR EL INEI	MULTA
Por omisión a la votación	Se condona
Por no asistir o negarse a integrar la mesa de sufragio	1 % de la UIT
Por negarse al desempeño del cargo de miembro de mesa conforme a la selección establecida en el artículo 250 de la Ley 26859.	1 % de la UIT

Artículo 3. Archivamiento de cobranzas coactivas

Se archivan los procedimientos de cobranzas coactivas iniciados por no pagar las multas electorales condonadas, conforme a lo establecido en los artículos 1 y 2.

Artículo 4. Incorporación de disposición transitoria a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se incorpora la disposición transitoria decimoséptima en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

“DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Decimoséptima Disposición Transitoria

Las personas diagnosticadas con la covid-19 con un máximo de diez días calendario, identificadas por la Autoridad Nacional Sanitaria de conformidad con las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, a la fecha de realización de las Elecciones Regionales y Municipales 2022, están exentas del pago de la multa por omisión al sufragio o de inasistencia para integrar las Mesas de Sufragio, según corresponda. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) adecúa la plataforma virtual para el trámite de justificación, así como las disposiciones respectivas para su implementación. El trámite señalado en la presente disposición es gratuito.”

Artículo 5. Modificación del artículo 390 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifica el literal c) del artículo 390 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de eliminar la exigencia de la constancia de sufragio, quedando redactado en los siguientes términos:

“Artículo 390.- Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2023 12:16:23-0500

Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO.

multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del Artículo 36 del Código Penal:

[...]

c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identidad, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

Los organismos electorales, en el ámbito de sus funciones, emiten la reglamentación necesaria para garantizar la implementación de la presente ley dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su publicación.

SEGUNDA. Alcance

La condonación y reducción de multas electorales a que se contrae la presente ley no alcanza a quienes a la fecha hubieran efectuado la cancelación de estas, no siendo procedente la devolución del pago por dicho concepto.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

ÚNICA. Derogación

Se deroga el artículo 29 de la Ley 26947, Ley Orgánica del Registro de Identificación y Estado Civil.



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2023 14:16:31-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2023 12:10:28-0500

HERNANDO GUERRA-GARCÍA CAMPOS
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2023 14:16:51-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2023 11:59:55-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2023 13:03:58-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
FIR 42834888 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/04/2023 12:27:25-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2023 15:34:30-0500

Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR,
3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS
MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO
DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA
COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA
CONSTANCIA DE SUFRAGIO.**



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/04/2023 12:57:51-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2023 18:32:42-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAMDES Eduardo
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2023 15:28:20-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/04/2023 15:39:01-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/04/2023 15:04:33-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/04/2023 14:57:27-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/04/2023 17:46:54-0500



Firmado digitalmente por:
BARBARAN REYES Rosangella
Andrea FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/04/2023 12:42:06-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/04/2023 13:34:49-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2023 11:57:36-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2023 11:48:02-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/04/2023 17:46:53-0500



LIC. GERMAN ADOLFO TACURI VALDIVIA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario del Perú 200: años de Independencia"

Lima, 04 de abril del 2023.

OFICIO N° 055-2023-/GATV-CR

Señor:

HERNANDO GUERRA GARCIA
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Presente. –

Asunto : SOLICITO LICENCIA POR LUTO

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo(a) cordialmente, y a la vez por medio del presente informarle que le día de hoy, en la ciudad de Abancay, ha fallecido quien en vida fuera mi señora madre: Virginia Valdivia Barrientos, motivo por el cual solicito, se me conceda la licencia conforme a ley, a fin de ausentarme de las sesiones de la comisión que usted preside.

Agradeciendo la atención que brinde al presente, aprovecho la ocasión para renovarle los sentimientos de mi especial consideración y alta estima personal.

Atentamente,

LIC. GERMAN ADOLFO TACURI VALDIVIA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/04/2023 14:49:41-0500

De: mesadeparteesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: viernes, 21 de abril de 2023 17:13
Para: rpalomino@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: d304579771dd511f320c58efdb590981.pdf; 1129034f3c21ca157c91afff3fa10174.pdf

[Solicitante]: rpalomino@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Se adjunta "DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1760/2021-CR, 3971/2022-CR y 4301/2022-CR, LEY QUE CONDONA Y REDUCE LAS MULTAS DERIVADAS DE LAS ELECCIONES LLEVADAS A CABO DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA POR LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y DICTA DISPOSICIONES SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA CONSTANCIA DE SUFRAGIO", aprobada en la Decimoquinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 11 de abril de 2023, en la cual se acordó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado. De acuerdo al Reglamento del Congreso se ha consignado la rubrica del Secretario de la Comisión. Asimismo, no se consigna la firma digital de la congresista Ruth Luque ya que de acuerdo con las coordinaciones realizadas con su despacho, la mencionada parlamentaria estaría imposibilitada de poder hacerlo, debido a problemas de conectividad. Finalmente adjunto licencias

[Fecha]: 2023-04-21 17:13:23

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.