CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
06 MAR. 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 18:28h

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento los proyectos de ley **1663/2021-CR, 3007/2022-CR, 5879/2023-CR, 9359/2024-CR** y **9689/2024-CR**.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimosegunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 4 de marzo de 2025, con el voto a **favor** de los congresistas: Rospigliosi Capurro, Fernando Miguel; Aragón Carreño, Luis Ángel; Camones Soriano, Lady Mercedes; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Barbarán Reyes Rosangella Andrea, congresista accesitaria en reemplazo de la congresista titular Moyano Delgado, Martha Lupe; Lizarzaburu Lizarzaburu Juan Carlos Martín; Calle Lobatón, Digna; Luna Gálvez, José León; Mita Alanoca, Isaac; Muñante Barrios, Alejandro (con reserva); Herrera Medina, Noelia Rossvith (con reserva); Soto Palacios, Wilson; Paredes Gonzáles, Alex Antonio; Williams Zapata, José Daniel; Valer Pinto, Héctor; Morante Figari, Jorge Alberto; Flores Ramírez, Alex Randu; con ningún voto en **contra**; con el voto en **abstención** de los congresistas: Cutipa Ccama Víctor Raúl; Luque Ibarra, Ruth.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El presente predictamen acumula los siguientes proyectos de ley:

a. El proyecto de ley **1663/2021-CR**, Ley que modifica los artículos 224, 225, 233, 238 y 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para que los peruanos residentes en el extranjero usen el voto postal anticipado, fue presentado por el Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR** a instancia del congresista **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE** ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 7 de abril de 2022, siendo decretado el 8 de abril del mismo año a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora;

b. El proyecto de ley **3007/2022-CR**, Ley que modifica el artículo 52 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que incrementa el número de electores en las mesas de sufragio en el extranjero, fue presentado por el Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR** a instancia del congresista **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE** ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 8 de setiembre de 2022, siendo decretado el 12 de setiembre del mismo año a la Comisión de Constitución y Reglamento como única comisión dictaminadora;

c. El proyecto de ley **5879/2023-CR**, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para incorporar disposiciones del voto digital para los peruanos residentes en el exterior, fue presentado por el congresista **JUAN CARLOS LIZARZABURU LIZARZABURU** entonces miembro del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR** ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 11 de septiembre de 2023, siendo decretado el 13 de septiembre del mismo año a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.

d. El proyecto de ley **9359/2024-CR**, Ley que faculta el voto electrónico semipresencial en el distrito electoral 27 "peruanos en el extranjero", fue presentado por el Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR** a instancia del congresista **ESDRAS RICARDO MEDINA MINAYA** ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 30 de octubre de 2024, siendo decretado el la misma fecha y año a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora; y,

e. El proyecto de ley **9689/2024-CR**, Ley que establece el voto virtual electrónico con tecnología blockchain para peruanos residentes en el extranjero, fue presentado por el Grupo Parlamentario **RENOVACIÓN POPULAR** a instancia del congresista **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE** ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 4 de diciembre de 2024, siendo decretado el 5 del mismo mes y año a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1 Proyectos de ley presentados respecto del voto postal

Desde el año 2000 a la fecha se han presentado las siguientes iniciativas legislativas sobre la materia, conforme se aprecia en el Cuadro 1:

Cuadro 1
Proyectos de ley respecto del voto postal

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
2261/1996-CR	Ley que establece la modalidad de Voto Postal por Correspondencia, dentro del sistema de sufragio de la República	Regula el uso del voto postal	Publicado
2663/2004-CR	Ley que regula el voto por correo postal para los peruanos residentes en el extranjero	Propone establecer el sistema de voto por correo postal para el ejercicio del derecho al sufragio por parte de los peruanos residentes en el extranjero.	Archivado
2838/2008-JNE	Ley que modifica la ley orgánica de elecciones para facilitar la aplicación del voto postal	Propone modificar el artículo 1 de la Ley 27764 y los artículos 59, 82, 109, 115, 201 y 238 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para facilitar la aplicación del Voto Postal.	Archivado
2352/2017-CR	Ley que modifica el artículo 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones	Propone modificar el artículo 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, contempla la posibilidad del voto por correspondencia o postal.	Archivado

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.2 Proyectos de ley presentados respecto del voto electrónico

Desde el año 2000 a la fecha se han presentado las siguientes iniciativas legislativas sobre la materia, conforme se aprecia en el Cuadro 2:

Cuadro 2
Proyectos de ley respecto del voto electrónico

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
1504/1996-CR	Ley que autoriza el uso del voto a través de sistemas electrónicos	Autorizando al Jurado Nacional de Elecciones, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, órganos que componen el Sistema Electoral, para que, por consenso pueda aplicar, en forma excepcional, en los comicios complementarios ediles, a llevarse a cabo en noviembre del presente año, los modernos sistemas electrónicos e informáticos, para la emisión, registro y cómputo de los votos	Archivado
1819/1996-CR	Ley que autoriza el uso del voto a través de sistemas electrónicos	Autorizando al Jurado Nacional de Elecciones, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, órganos que componen el sistema Electoral,	Archivado

		para que, por consenso, pueda aplicar, en forma excepcional, en los comicios complementarios ediles, a llevarse a cabo en noviembre del presente año, los modernos sistemas electrónicos e informáticos, para la emisión, registro y cómputo de los votos	
8341/2003-CR	Ley que declara de interés nacional el uso del voto a través de sistemas electrónicos	Propone declarar de interés nacional y público el poder desarrollar y ejecutar proyectos piloto donde los ciudadanos que participen en los diferentes procesos electorales puedan realizar sus votos haciendo uso del voto electrónico	Archivado
9658/2004-CR	Ley que propone el uso facultativo del voto electrónico	Propone facultar la utilización del sistema del voto electrónico	Publicada
9815/2004-CR	Ley que propone establecer de manera progresiva el sistema de voto electrónico para el ejercicio del derecho al sufragio	Propone establecer el sistema de voto electrónico para el ejercicio del derecho al sufragio. Para tal efecto la autoridad en procesos electorales ONPE llevará a cabo la implementación de este sistema en el país, mediante un proceso gradual y progresivo, el cual se iniciará con los comicios del año 2006	Publicada
13055/2004-CR	Ley que dispone la implementación del voto electrónico	Propone modificar los artículos 82, 83, 109, 115 y 373 de la Ley núm. 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto a los plazos, presupuesto y disponen implementación del voto electrónico	Archivado
13246/2004-CR	Ley que establece normas que regirán para las elecciones generales del año 2006	Propone implementar el sistema del voto electrónico en los procesos electorales.	Publicada
3276/2008-CR	Ley que autoriza reglamentar el voto electrónico a la ONPE	Propone autorizar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE a emitir las normas reglamentarias para la	Publicada

		implementación gradual y progresiva del voto electrónico	
2774/2017-CR	Ley que deroga la implementación del voto electrónico en los procesos electorales	Propone derogar la Primera Disposición Complementaria de la Ley 28571, Ley que establece normas que regirán para las elecciones generales	Archivado

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.3 Opiniones solicitadas y recibidas

2.3.1 Respecto del proyecto de ley 1663/2021-CR

2.3.1.1 Pedidos de opinión

Para el estudio y dictamen del presente proyecto normativo, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 3
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de ley 1663/2021-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
981-2021-2022-CCR/CR	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Félix Chero Medina	25.04.2022
982-2021-2022-CCR/CR	Ministro de Relaciones Exteriores	César Landa Arroyo	25.04.2022
983-2021-2022-CCR/CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	25.04.2022
984-2021-2022-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE	Piero Alessandro Corvetto Salinas	25.04.2022
985-2021-2022-CCR/CR	Jefe de Misión IDEA Internacional	Percy Medina Masías	25.04.2022

986-2021-2022-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral Miembro del Consejo Consultivo	José Manuel Villalobos Campana	25.04.2022
0700-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Gastón Soto Vallenas	15.01.2024
0701-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral Miembro del Consejo Consultivo	José Manuel Villalobos Campana	15.01.2024
0272-2023-2024-CCR/CR	Defensor del Pueblo	Josué Manuel Gutiérrez Cóndor	10.10.2023
1116-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	José Félix Palomino Manchego	03.06.2024

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.3.1.2 Respuesta a los pedidos de opinión

El **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)** a través del Informe 044-2022-GAP/JNE del 6 de mayo de 2022 emitió opinión institucional respecto al proyecto de ley 1663/2021-CR que propone la modificación de los artículos 224, 225, 233, 238 y 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, estableciendo reglas para el voto de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, proyecto que concluye como no viable:

> "[...] toda vez que, el voto postal anticipado regulado en dicho proyecto de ley ha sido configurado de forma contradictoria y restrictiva del derecho al voto de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, evidenciándose inconsistencias en su propio texto que requieren ser subsanadas y replanteadas [...]".

La **OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)** mediante el informe **003885-2022-GAJ/ONPE** del 19 de mayo de 2022 emitió opinión institucional negativa respecto del proyecto de ley analizado, al considerarlo no viable "*debido a que la propuesta no garantiza el carácter*

personalísimo y secreto del voto; así como, operativamente, no es factible este mecanismo de ejercicio del derecho al sufragio."

El **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)** remitió los informes 000045 y 000240-2024/OAJ/RENIEC del 27 de febrero y 6 de marzo de 2024, respectivamente, emitiendo opinión desfavorable respecto del proyecto de ley analizado.

El **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS** emitió opinión desfavorable respecto del proyecto de ley estudiado para lo que remitió el informe legal 163-2022-JUS/DGDNR del 22 de julio de 2022.

El **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** emitió opinión sobre la no viabilidad del proyecto de ley bajo estudio ello en mérito del Informe 001-2022. para lo que remitió el informe legal 163-2022-JUS/DGDNR del 25 de mayo de 2022.

El Dr. **JOSÉ PALOMINO MANCHEGO**, especialista en derecho constitucional emitió el informe legal de fecha 22 de febrero de 2024 mediante el que opina favorablemente respecto a la viabilidad del proyecto de ley pues permitiría a través del voto postal el ejercicio del derecho de sufragio a los peruanos en el extranjero.

2.3.1.3 Opiniones ciudadanas

Respecto al proyecto de ley analizado se tienen las siguientes opiniones ciudadanas las que pueden ser verificadas en la capeta legislativa web correspondiente.[1]

Cuadro 4
Opiniones ciudadanas

NOMBRE	OPINIÓN
KELLY DAVILA (09/04/2022)	Opinión negativa

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

[1] Véase: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1663

2.3.2 Respecto del proyecto de ley 3007/2022-CR

2.3.2.1 Pedidos de opinión

Para el estudio y dictamen del presente proyecto normativo, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 5
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de ley 3007/2022-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
0360-2022-2023-CCR/CR	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Félix Chero Medina	14.09.2022
0362-2022-2023-CCR/CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	14.09.2022
0363-2022-2023-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral Miembro del Consejo Consultivo	José Manuel Villalobos Campana	14.09.2022
0364-2022-2023-CCR/CR	Instituto Peruano de Derecho Electoral	Víctor Amílcar Velásquez Javier	25.04.2022
0272-2023-2024-CCR/CR	Defensor del Pueblo	Josué Manuel Gutiérrez Cóndor	10.10.2023
1090-2023-2024-CCR/CR	Jefa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Carmen Milagros Velarde Koechlin	08.02.2024

1264-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Gastón Soto Vallenas	07.03.2024
1265-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral Miembro del Consejo Consultivo	José Manuel Villalobos Campana	07.03.2024
1265-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	José Félix Palomino Manchego	07.03.2024

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.3.2.2 Respuesta a los pedidos de opinión

El **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)** mediante el Informe 000099-2022-GAP/JNE del 21 de octubre de 2022 emitió opinión institucional respecto al proyecto de ley 3007/2022-CR que propone incrementar a seiscientos el número de electores en cada mesa de sufragio en el extranjero, considerándose no competente para emitir opinión en favor de la ONPE.

El **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS** emitió opinión desfavorable respecto del proyecto de ley estudiado para lo que remitió el informe legal 308-2022-JUS/DGDNR del 27 de octubre de 2022 por considerar que la propuesta planteada no sustenta como solventaría el problema que se pretende solucionar.

El **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)** remitió los informes 000047 y 000206-2024/OAJ/RENIEC del 26 de febrero y 1 de marzo de 2024, inhibiéndose se emitir opinión respecto del proyecto de ley analizado al considerarse incompetentes para la misma.

2.3.2.3 Opiniones ciudadanas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen no se cuentan con opiniones ciudadanas respecto de la iniciativa legislativa materia de análisis.[2]

[2] Véase: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3007

2.3.3 Respecto del proyecto de ley 5879/2023-CR

2.3.3.1 Pedidos de opinión

Para el estudio y dictamen del presente proyecto normativo, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 6
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de ley 5879/2023-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
0460-2023-2024-CCR/CR	Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	09.11.2023
0461-2023-2024-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE	Piero Alessandro Corvetto Salinas	09.11.2023
0462-2023-2024-CCR/CR	Ministro de Relaciones Exteriores	Javier González-Olaechea Franco	09.11.2023
0463-2023-2024-CCR/CR	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Eduardo Melchor Arana Ysa	09.11.2023
1092-2023-2024-CCR/CR	Jefa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Carmen Milagros Velarde Koechlin	08.02.2024
0729-2024-2025-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE	Piero Alessandro Corvetto Salinas	21.01.2025

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.3.3.2 Respuesta a los pedidos de opinión

El **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES** emitió opinión favorable sobre la viabilidad del proyecto de ley bajo estudio ello en mérito del Informe 006-2024 del 1 de febrero de 2025, mediante el que formula las siguientes observaciones:

a. Se sugiere ampliar de 4 a seis meses el periodo de registro para el uso del voto digital.

b. Se sugiere modificar el nombre de "lista de electores única" a "Lista de electores residentes en el extranjero que ha optado por el voto digital".

c. Se sugiere suprimir la denominación de secretario o auxiliar, así como el nombre de "mesa de sufragio" a "módulo de votación" y que los integrantes de estos no sean únicamente servidores públicos sino ciudadanos seleccionados por sorteo.

La **OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)** mediante el informe **001282-2023-GAJ/ONPE** del 24 de noviembre de 2023 emitió opinión institucional, recomendando la aprobación del proyecto de ley subanálisis, al considerar que las modificaciones propuestas a la LOE configuran un avance indispensable que contribuirá a actualizar el marco normativo necesario para la implementación de la solución inclusiva y sociotecnológica de voto digital, y van de la mano con la transformación digital regulada por ley, orientada a mejorar la prestación y acceso de servicios digitales en condiciones seguras, accesibles, y que faciliten la transparencia para el ciudadano. Ello redundará en el incremento de la participación de peruanos residentes en el exterior y en el fortalecimiento del régimen democrático al mejorar el ejercicio de la representación política y del derecho de sufragio.

El **REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)** remitió los informes 000038-2024/DRE/RENIEC y 000247-2024/OAJ/RENIEC del 22 de febrero y 8 de marzo de 2024,

respectivamente, emitiendo opinión favorable respecto a la viabilidad del proyecto de ley analizado.

El **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)** a través del Informe 000006-2024-GAP/JNE del 28 de febrero de 2024 emitió opinión institucional respecto a la no viabilidad del proyecto de ley en comentario, señalando como principales argumentos los siguientes:

> *"5.1 Para la propuesta de voto electrónico del proyecto de ley es indispensables que se cuente con DNI electrónico y certificados digitales vigentes, siendo que de acuerdo a la información remitida por el RENIEC solo el 3.7% de peruanos residentes en el extranjero tienen el DNI electrónico, respecto de los cuales no se tiene información de la vigencia de sus certificados digitales.*
>
> *5.2 En el proyecto de ley no se establece de qué manera se garantizará que el voto digital sea personal, libre y secreto; al emitirse el voto en un ambiente no controlado cabe la posibilidad que se presenten situaciones que vulneren estas características constitucionales del voto.*
>
> *5.3 Para emitir alguna opinión institucional sobre la solución tecnológica para el voto electrónico no presencial de peruanos residentes en el extranjero es necesario que se cuente con información integral y completa sobre la propuesta de solución tecnológica de la ONPE, así como sobre las medidas de seguridad que se implementarán al respecto. Es necesario que la solución tecnológica cuente con la suficiente confianza por parte de la ciudadanía en su conjunto respecto a la integridad de la misma.*
>
> *5.4 Cualquier solución tecnológica que se desarrolle debe ser auditada de manera completa e integral con la participación de las organizaciones políticas e instituciones de la sociedad civil, siendo necesario que quede establecido quién realizaría las auditorías. La solución "final" del Sistema de Voto Digital (conjunto de hardware, software y otros recursos) no podría sufrir modificación alguna con posterioridad a las auditorias.*

5.5 El JNE no puede desempeñar una función de acompañamiento o seguimiento al desarrollo de la propuesta o implementación de voto electrónico, dado que, en atención a sus funciones, deberá fiscalizar las herramientas del voto digital y la propuesta integral.

5.6 Respecto a los miembros de mesa digital, no queda del todo claro ¿cuál es la función que desarrollan?, tampoco se explica en qué consiste la validación de los resultados y si para ello es necesario que tengan algún conocimiento especializado. Tampoco se sustenta por qué deben ser funcionarios públicos de las instituciones que se mencionan, ni se realiza el análisis del sustento para generar una doble sanción administrativa (multa y disciplinaria).

5.7 Con relación al registro para el voto electrónico, debería analizarse cuál es la manera de garantizar la fidelidad de dicho registro, el cual debe ser debidamente fiscalizado. No queda del todo claro si se van a elaborar dos padrones electorales para peruanos residentes en el extranjero y de ser así, si éstos necesariamente son excluyentes.

5.8 Sería necesario que el organismo electoral a cargo de la solución tecnológica evalúe qué medidas deberían adoptarse en caso se presenten fallas técnicas que impidan la emisión del voto electrónico, incluido el hecho de que el elector pudiera emitir su voto de manera presencial a pesar de haberse registrado para votar digitalmente.

5.9 Respecto al periodo de votación digital, no queda claro cuál es el periodo que se está regulando, generando dudas respecto a: ¿Cuál es la jornada electoral?, ¿sería de 24 horas? ¿cuándo empieza y finaliza? ¿el inicio y fin sería diferente en cada país que tenga husos horarios diferentes?, ¿podrían continuar votando cuando ya se tienen resultados a boca de urna en el Perú?, etc. Además, al cambiar todo el texto del artículo 239 de la Ley Orgánica de Elecciones vigente, no resulta claro si se pretende regular de la misma manera la votación presencial y la votación digital.

5.10 No se describen cuáles son las funciones de los personeros (mesa, local de votación, técnico).

5.11 El artículo 247 de la LOE establece que la nulidad del sufragio en el extranjero se interpone en una o más de las oficinas consulares. Dicho aspecto no se ha tenido en cuenta para normar cuál sería el procedimiento para el planteamiento de nulidades. [subrayado agregado]

2.3.3.3 Opiniones ciudadanas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen no se cuentan con opiniones ciudadanas respecto de la iniciativa legislativa materia de análisis.[3]

2.3.4 Respecto del proyecto de ley 9359/2024-CR

2.3.4.1 Pedidos de opinión

Para el estudio y dictamen del presente proyecto normativo, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 7
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de ley 9359/2024-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
0952-2024-2025-CCR/CR	Jefa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Carmen Milagros Velarde Koechlin	14.02.2025
0953-2024-2025-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE	Piero Alessandro Corvetto Salinas	14.02.2025
0954-2024-2025-CCR/CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones	Roberto Rolando Burneo Bermejo	14.02.2025

[3] Véase: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5879

0955-2024-2025-CCR/CR	Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento	Virgilio Isaac Hurtado Cruz	14.02.2025
0956-2024-2025-CCR/CR	Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento	José Manuel Villalobos Campana	14.02.2025
0957-2024-2025-CCR/CR	Secretario de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros	César Vílchez Inga	14.02.2025
0958-2024-2025-CCR/CR	Jefe de Misión para Perú del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – IDEA INTERNACIONAL	Percy Medina Masías	14.02.2025
0729-2024-2025-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE	Piero Alessandro Corvetto Salinas	21.02.2025

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.3.4.2 Respuesta a los pedidos de opinión

La oficina nacional de procesos electorales (ONPE) remitió opinión técnica institucional respecto del proyecto de ley analizado, para lo que remitió el informe 000057-2025-GITE/ONPE del enero de 2025 a través del que informa los avances respecto de la implementación del voto digital.

2.3.4.3 Opiniones ciudadanas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen no se cuentan con opiniones ciudadanas respecto de la iniciativa legislativa materia de análisis.[4]

[4] Véase: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9359

2.3.5 Respecto del proyecto de ley 9689/2024-CR

2.3.5.1 Pedidos de opinión

Para el estudio y dictamen del presente proyecto normativo, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 8
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de ley 9359/2024-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
0952-2024-2025-CCR/CR	Jefa del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Carmen Milagros Velarde Koechlin	14.02.2025
0953-2024-2025-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE	Piero Alessandro Corvetto Salinas	14.02.2025
0954-2024-2025-CCR/CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones	Roberto Rolando Burneo Bermejo	14.02.2025
0955-2024-2025-CCR/CR	Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento	Virgilio Isaac Hurtado Cruz	14.02.2025
0956-2024-2025-CCR/CR	Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento	José Manuel Villalobos Campana	14.02.2025

0957-2024-2025-CCR/CR	Secretario de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros	César Vílchez Inga	14.02.2025
0958-2024-2025-CCR/CR	Jefe de Misión para Perú del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – IDEA INTERNACIONAL	Percy Medina Masías	14.02.2025
0729-2024-2025-CCR/CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE	Piero Alessandro Corvetto Salinas	21.02.2025

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.3.5.2 Respuesta a los pedidos de opinión

La oficina nacional de procesos electorales (ONPE) remitió opinión técnica institucional respecto del proyecto de ley analizado, para lo que remitió el informe 000057-2025-GITE/ONPE del enero de 2025 a través del que informa los avances respecto de la implementación del voto digital.

2.3.5.3 Opiniones ciudadanas

Respecto al proyecto de ley analizado se tienen las siguientes opiniones ciudadanas las que pueden ser verificadas en la capeta legislativa web correspondiente.[5]

Cuadro 9
Opiniones ciudadanas

NOMBRE	OPINIÓN
LUIS HUMBERTO ROLDAN SANTANA (09/12/2024)	Es un avance confiable y veraz, cualquier validación podría ser auditada desde sistemas legales actuales

[5] Véase: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9689

JOSE ARMANDO ZARATE SOUSA (09/12/2024)	Además de blockchain se requiere el uso de tecnología de criptografía programable (Ejemplo: Cifrado homomórfico) que complemente la solución, esta tecnología deberá garantizar que el voto sea único y evite suplantaciones.
DAYANA CARMEN SALINAS ANAYA (09/01/2025)	Mi postura sobre el Proyecto de Ley N° 9689 Como Dayana Salinas, experta en blockchain y representante de Colibyt, una empresa india con más de 20 años de experiencia desarrollando e implementando soluciones blockchain para sistemas gubernamentales y bancarios, apoyo plenamente la iniciativa del Proyecto de Ley N° 9689/2024-CR. Este proyecto es un paso crucial hacia la modernización del sistema electoral peruano mediante el uso de tecnología blockchain. No obstante, para garantizar su éxito y aceptación, es fundamental: • Descentralización real: Distribuir los nodos entre múltiples entidades para evitar el control centralizado. • Auditoría constante: Asegurar la transparencia del sistema con verificaciones públicas y abiertas. • Seguridad avanzada: Proteger el anonimato y la integridad de los votos mediante criptografía robusta. • Implementación gradual: Realizar pruebas piloto que

	permitan identificar y corregir posibles vulnerabilidades antes de su adopción total. Desde Colibyt, estamos preparados para ofrecer nuestra experiencia técnica en el diseño y asesoría de sistemas blockchain que garanticen transparencia, seguridad y confianza en este importante proyecto para el Perú.

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

III. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

A continuación, resumiremos el contenido y sustento de los proyectos normativos materia de análisis.

3.1.1 Respecto del proyecto de ley 1663/2021-CR

El proyecto de ley 1663/2021-CR está compuesto por un artículo único y una disposición complementaria final y una transitoria.

a. El artículo único, propone la modificación de los artículos 224, 225, 233, 238 y 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el fin de optimizar el procedimiento de voto postal anticipado orientado a los peruanos en el extranjero.

b. La disposición complementaria final propugna se autorice a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) previa coordinación con los órganos electorales y el Ministerio de Relaciones Exteriores establecer el procedimiento para la ejecución del voto postal anticipado.

c. La disposición complementaria transitoria plantea que la ONPE dicte normas reglamentarias en un plazo no mayor de sesenta días calendario contado a partir de la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley para reglamentar el uso del voto postal.

En ese sentido, la propuesta normativa se sustenta en las siguientes razones:

a. La propuesta busca aminorar el ausentismo electoral de los peruanos en el extranjero, población a la que, si bien la Constitución le reconoce el derecho al sufragio activo, este derecho no se ejerce con la misma intensidad por los peruanos residentes en el extranjero debido a diversos factores que si bien tienen derecho al sufragio activo, este derecho no se ejerce con la misma intensidad.

b. En ese sentido, considera adecuada la modificación de los artículos previamente señalados respecto al voto postal a fin de optimizar el mismo.

3.1.2 Respecto del proyecto de ley 3007/2022-CR

El proyecto de ley 3007/2022-CR está compuesto por un artículo único mediante el que se pretende modificar el artículo 54 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el objeto de incrementar el número de electores hasta seiscientos cuando esta mesa se encuentre en el extranjero.

En ese sentido, la propuesta normativa se sustenta en las siguientes razones:

a. Maximizar las posibilidades de que los peruanos en el extranjero puedan ejercer su derecho al sufragio activo busca aminorar el ausentismo electoral de los peruanos en el extranjero.

c. Reducir la cantidad de mesas de sufragio a través del incremento del número de electores a seiscientos electores por mesa.

3.1.3 Respecto del proyecto de ley 5879/2023-CR

El proyecto de ley 5879/2023-CR está compuesto por dos artículos.

a. El artículo 1 propone la modificación de los artículos 224, 228, 231, 232, 237, 239 y 242 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el fin de incorporar disposiciones que permitan emplear a los peruanos en el extranjero el voto digital.

b. El artículo 2 plantea la incorporación de los artículos 225-A, 226-A y 239-A la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el objetivo previamente descrito.

En ese sentido, la propuesta normativa se sustenta en las siguientes razones:

a. La necesidad de implementar mecanismos que permitan a los peruanos en el extranjero ejercer su derecho al sufragio.

c. Reducir el índice de ausentismo electoral respecto a los peruanos en el extranjero.

3.1.4 Respecto del proyecto de ley 9359/2024-CR

El proyecto de ley 9359/2024-CR está compuesto por dos artículos.

a. El artículo 1 propone se autorice a la ONPE la implementación del "voto electrónico semipresencial" en el "Distrito electoral 27" correspondiente a los peruanos en el extranjero.

b. El artículo 2 busca establecer un sistema de responsabilidad conjunta respecto de la transparencia del proceso electoral, responsabilidad que sería compartida por entre la ONPE y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

c. El artículo 3 plantea la obligación de reglamentar la ley propuesta por parte de la ONPE y su implementación gradual.

d. El artículo 4 pretende se deroguen las excepciones para la aplicación de multas a los peruanos en el extranjero por la omisión al voto.

En ese sentido, la propuesta normativa se sustenta en la necesidad de atender la problemática de los peruanos en el extranjero los que no cuentan con acceso a oficinas consulares o embajadas en las localidades que residen, así como el distinto husos horarios, restringiendo así sus derechos y representatividad.

3.1.5 Respecto del proyecto de ley 9689/2024-CR

El proyecto de ley 9689/2024-CR está compuesto por tres artículos y una disposición complementaria final única y una disposición complementaria transitoria única.

a. El artículo 1 establece el objeto de la ley el cual es garantizar el ejercicio del derecho a voto de los peruanos residentes en el extranjero; así como, regular la implementación del voto virtual electrónico por Internet haciendo uso de herramientas tecnológicas desarrolladas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), con la tecnología blockchain, previamente auditadas.

b. El artículo 2 señala como finalidad de la ley el otorgar un marco jurídico para la implementación y el uso del voto virtual electrónico por internet, en la circunscripción electoral de peruanos residentes en el extranjero.

c. El artículo 3 propone la modificación del artículo 225 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, estableciendo la posibilidad a los peruanos residentes en el extranjero de emplear el "voto virtual electrónico" a través de una herramienta tecnológica blockchain para la implementación del voto virtual electrónico que garantice la autenticidad del elector, emisión secreta del voto, seguridad en la transmisión, almacenamiento y computo de resultados.

En ese sentido, la propuesta normativa se sustenta en las siguientes razones:

a. La necesidad de optimizar la participación política de los peruanos en el extranjero, revindicando el ejercicio de su derecho de participación política.

d. La reducción del índice de ausentismo electoral respecto a los peruanos en el extranjero.

IV. MARCO JURÍDICO

4.1 Constitución Política

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:
[...]
17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

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.
La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.
Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Artículo 34.- Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley. No pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a la situación de retiro, de acuerdo a ley.

Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.
Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.
El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas. El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.
Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.

Artículo 177.- El sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

Artículo 178.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:
1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.

4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala.

En materia electoral, el Jurado Nacional de Elecciones tiene iniciativa en la formación de las leyes.

Presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de Presupuesto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema. Lo sustenta en esa instancia y ante el Congreso.

Artículo 176.- El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.

Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.

Artículo 182. El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por la Junta Nacional de Justicia por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por la propia Junta por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. Ejerce las demás funciones que la ley le señala.

Artículo 183.- El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

Artículo 187.- En las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.
La ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero.

4.2 Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Artículo 7.- El voto es personal, libre, igual y secreto. El derecho al voto se ejerce sólo con el Documento Nacional de Identidad, otorgado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Artículo 8.- Todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos en la ley.

Artículo 9.- Los ciudadanos peruanos con derechos civiles vigentes, están obligados a votar. Para los mayores de setenta (70) años el voto es facultativo. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1 Sobre el objeto común de las propuestas normativas

De conformidad con lo señalado en el acápite III del presente documento se debe tener en cuenta que si bien los proyectos 1663/2021-CR, 3007/2022-CR,

5879/2023-CR, 9359/2024-CR Y 9689/2024-CR contienen propuestas disimiles, toda vez que plantean:

a. La modificación de los artículos 224, 225, 233, 238 y 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el fin de optimizar el procedimiento de voto postal anticipado orientado a los peruanos en el extranjero;

b. Modificar el artículo 54 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el objeto de incrementar el número de electores hasta seiscientos cuando esta mesa se encuentre en el extranjero;

c. La modificación de los artículos 224, 228, 231, 232, 237, 239 y 242 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el fin de incorporar disposiciones que permitan emplear a los peruanos en el extranjero el voto digital;

d. Se autorice a la ONPE la implementación del "voto electrónico semipresencial" en el "Distrito electoral 27" correspondiente a los peruanos en el extranjero; y,

e. La modificación del artículo 225 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, estableciendo la posibilidad a los peruanos residentes en el extranjero de emplear el "voto virtual electrónico" a través de una herramienta tecnológica blockchain.

En ese sentido, como se mencionó previamente, si bien todas las propuestas acumuladas plantean proposiciones normativas no homogéneas en su contenido, todas estas tienen como objetivo común el solventar la problemática del ausentismo electoral de los peruanos en el extranjero y la optimización de su derecho al sufragio, toda vez que esta población presenta altos porcentajes de ausentismo en los procesos electorales, motivo por el cual se procede a acumular los mencionados proyectos de ley al ser afines en cuanto al objeto y fines que pretenden resolver.

5.2 Precisiones terminológicas

El presente acápite tiene como finalidad, homogenizar conceptos que han sido empleados de manera heterogénea en los proyectos de ley previamente

referidos y que entendemos buscan hacer referencia al mismo concepto, en ese sentido, se debe tener en consideración lo siguiente.

a. Respecto del *nomen iuirs* de "voto electrónico" este históricamente ha sido empleado tanto por la doctrina como por la legislación para hacer referencia a aquel sistema de sufragio mediante el que el voto se ejecuta sirviéndose de algún dispositivo electrónico y que se realiza en forma automática en una urna electrónica o en una computadora personal.[6]

   Este concepto, en principio amplio e innovador, contiene en sí mismo diversas derivaciones, entre las que se incluyen a:

   i. **El sistema de votación de registro electrónico directo**: sistema de votación eminentemente presencial que tiene como característica el ser viabilizado a través de máquinas especialmente fabricadas para la votación, las que no se encuentran conectadas a otras máquinas o sistemas. Es un sistema de votación cerrado.

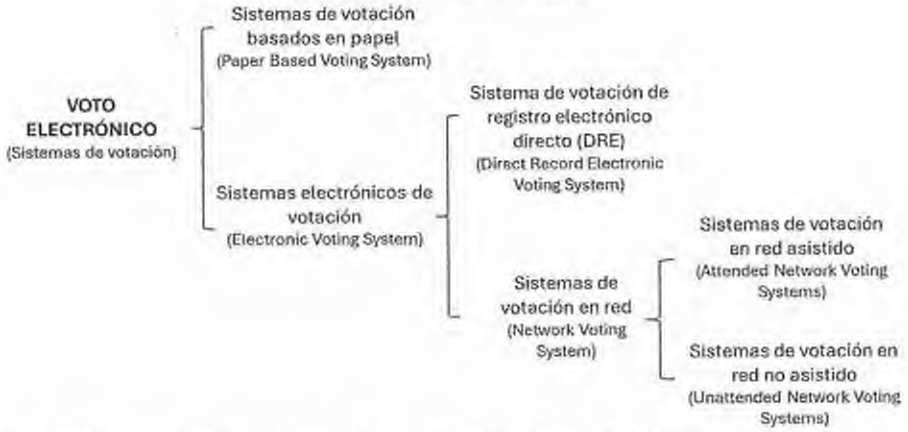
      En este sistema, el elector se acerca a un módulo de votación electrónico mediante el que vota, siendo los votos luego centralizados para su procesamiento, sin mediar transmisión de datos vía internet o intranet o cualquier otro sistema que conecte la maquina con el nodo de procesamiento.

   ii. **El sistema de votación en red:** también denominado *Network Voting System*, es un sistema de votación en el que la transmisión de datos se realiza a través de una red pública o privada, en esta categoría se encuentran a su vez contenidos dos subsistemas de votación: a) el sistema de votación en red asistido, es decir los que requieren al elector desplazarse hasta el módulo electrónico de votación, y b) el sistema de votación en red no asistido que alude a un sistema de votación no

[6] TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *El voto electrónico*. Pg. 954. En: NOHLEN, Dieter y otros (compiladores). Tratado de derecho electoral comparado de américa latina. Segunda edición. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007. Pg. 952-974.

presencial que se sirve de redes públicas o privadas para emitir y transmitir el voto.[7]

Cuadro 10
Voto electrónico



Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

b. Respecto de la denominación de "voto digital" es menester mencionar que la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el marco de sus funciones constitucionales y legales, vinculadas a lo dispuesto por las leyes 28581 y 29603, que autorizaron y dispusieron por parte de la ONPE la

[7] TUESTA SOLDEVILLA, Fernando, op. cit., pp. 955-959.

implementación progresiva y gradual del voto electrónico presencial como no presencial a través de medios electrónicos e informáticos o cualquier otra modalidad tecnológica que garantice la seguridad, y confidencialidad de la votación, la identificación del elector, la integridad de los resultados y la transparencia en el proceso electoral, ha venido realizando diversos desarrollos el cumplimiento de dicho mandato, como es el sistema del voto electrónico y su versión de voto electrónico no presencial (VENP) no obstante, habiéndose definido mediante el Decreto Legislativo 1412, el marco de gobernanza y gobierno digital que define y contempla el uso de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte del Estado, por lo que, al ser el Voto Electrónico no Presencial un servicio viabilizado a través de "Tecnologías Digitales" y "tecnologías de la información y la comunicación" (TIC) se ha optado por denominarlo "voto digital", haciendo alusión a la especie no presencial del voto electrónico normado en el ley electoral peruana, lo que identifica adecuadamente los rasgos característicos del mismo y lo diferencia del voto electrónico clásico.

c. Respecto al "voto electrónico semipresencial en el 'Distrito electoral 27' correspondiente a los peruanos en el extranjero", cabe señalar que proyecto de ley subanálisis no realiza definición alguna respecto a lo que define como "voto electrónico semipresencial" ni sus características, concepto que también es ajeno en la doctrina o legislación, más aún cuando no se desprende de manera alguna como interactúa o se imbrica el concepto de semipresencialidad con el de un voto emitido a distancia a través del uso de la tecnología, lo que no aporta claridad al análisis y genera confusión, más aún cuando dicho concepto no es empleado por la doctrina o la legislación.

   De otro lado, respecto al "distrito electoral 27' correspondiente a los peruanos en el extranjero" es menester señalar que la legislación electoral peruana a diferencia de la normativa comparada no asigna numeración cardinal u ordinal a los distritos electorales creados por mandato del artículo 21 de la Ley 26859 , Ley Orgánica de Elecciones, por lo que dicha denominación además de confusa no corresponde al esquema legislativo electoral nacional pudiendo enturbiar la claridad conceptual con la que se debe sostener el estudio y debate del presente dictamen.

d. Respecto al "voto virtual electrónico por Internet", en mérito a lo señalado en los acápites previos debemos señalar que dicho concepto es en sí mismo redundante.

Por lo que, habiendo despejado las posibles confusiones que pudieran traer a colación las definiciones previamente señaladas, y para mantener una homogeneidad en el tratamiento conceptual empleado en el presente dictamen optaremos por referirnos de ahora en adelante a estos conceptos como "voto digital" para un mejor entendimiento.

En suma, podemos definir al voto digital como aquel mecanismo de sufragio mediante el cual el elector emite su voto de manera remota fuera de un recinto electoral controlado a través de medios tecnológicos.

5.3 El derecho al sufragio y el sufragio de los peruanos en el extranjero

Es innegable que la democracia constitucional moderna se cimienta de manera absoluta en la participación política de los ciudadanos los que como conformantes de la comunidad política dan fundamento y finalidad a la existencia misma del Estado, por lo que la plena participación de la ciudadanía para la formación de la voluntad política a través del sufragio nutre y legitima el poder público Estatal, característica inescindible del modelo democrático contemporáneo que tiende a expandir la participación política de los ciudadanos.

En ese sentido, la democracia se convierte en su dimensión colectiva en un derecho de los pueblos tal y como señala el artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana, estableciéndose así también en contrapartida la obligación de los Estados de promoverla y defenderla; en ese orden de ideas la Constitución de 1993, en sus artículos 2, 31 y 35 reconoce el derecho individual como colectivo de los ciudadanos de participar en la vida política del país, promoviendo una participación política activa.

No obstante, al mandato constitucional previamente señalado y que comprende a toda la ciudadanía en su conjunto, el constituyente en su visión política ha optado por establecer mandatos constitucionales específicos con la finalidad de promover la participación política de grupos electorales específicos que conforman la comunidad política, los que históricamente han estado

desconectados de la vida democrática de la nación como es el caso de los peruanos en el extranjero.

En ese orden de ideas, el artículo 187 de la Constitución no solo reconoce el derecho a participar en las elecciones a los peruanos en el extranjero, sino que obliga al legislador constituido a emitir las disposiciones legales que faciliten el voto de los peruanos residentes en el extranjero, constituyéndose así en una obligación de hacer en favor de su participación; deber que incluye no solo emitir la normativa electoral que permita su participación sino su perfeccionamiento con el decurso del tiempo, allanando las barreras, impedimentos u obstáculos legislativos como de hecho que puedan entorpecer el ejercicio de tal derecho.

En ese sentido, recae en el Estado el deber de emprender acciones que allanen las barreras que impidan a los peruanos en el extranjero ejercer de manera plena el derecho al sufragio por lo que, corresponde a los órganos llamados por la Constitución para concretar dichos fines como es el Congreso de la República quien por mandato del artículo 102 de la Constitución es el encargado de emitir las leyes correspondientes, mientras que el artículo 176 establece como función del sistema electoral el de asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Voluntad política expresada en los votos que puede verse enturbiada y hasta defraudada si el Estado no emprenden las acciones necesarias para efectivizar el derecho al sufragio de los peruanos en el extranjero.

5.4 El problema y las causas del ausentismo de los peruanos en el extranjero

Según información oficial en 2021 el padrón electoral estaba compuesto por 25'287.954 de peruanos de los cuales 997,033 se encontraban en el extranjero. Ahora, uno de los mayores problemas que se enfrenta el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Constitución con los peruanos en el extranjero es el ausentismo, el que en promedio histórico oscila en un alarmante 53%, llegando a picos máximos de hasta un 77% de ausentismo, es decir tres cuartos de los electores no ejercieron su derecho al sufragio, ello de conformidad el cuadro que se muestra a continuación.

Cuadro 11
Participación electoral histórica de los peruanos en el extranjero

ELECCIÓN	ACTO ELECTORAL	ELECTORES HÁBILES	ASISTENTES	AUSENTISMO
EG 2006	Primera vuelta	457,891	290,728	36.507%
	Segunda vuelta		282,944	38.207%
EG 2011	Primera vuelta	754,154	402,563	46.621%
	Segunda vuelta		378,792	49.773%
EG 2016	Primera vuelta	884,924	472,027	46.660%
	Segunda vuelta		389,529	55.982%
ECE 2020	Elección	974 230	236,465	75.728%
EG 2021	Primera vuelta	997 033	227,902	77.142%
	Segunda vuelta		336,640	63.528%

Fuente: ONPE
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

Ahora bien, habiéndose previamente diagnosticado el problema corresponde entender la causa de este a fin de determinar si las soluciones propuestas permiten realmente solventar este. Asimismo, el ausentismo electoral de los peruanos en el extranjero es un fenómeno multicausal el que podría estar influenciado por diversos factores como la lejanía de los centros de votación y los costos que conlleva el desplazamiento a estos, la carga laboral de los electores en el día del sufragio, la falta del DNI, o el desinterés o desconexión con los asuntos del país.

En ese sentido, podemos citar el informe 000668-2021-SGGDI-GITE/ONPE del 9 de noviembre de 2021, en el que se entrevistó a peruanos en el extranjero luego de los comicios de 2021 con la finalidad de conocer cuáles son los principales factores que determinaron el ausentismo electoral en la mencionada población, concluyendo que las principales barreras de los peruanos en el extranjero para participar de un proceso electoral, son: a) la necesidad de desplazarse a largas distancias a su local de votación, b) cierre de padrón electoral o el cierre de las fronteras.

A estas causas deben incorporarse otras como la poca disponibilidad para asistir al acto electoral derivados del costo de transporte generado por el desplazamiento o la pérdida económica que genera en los electores tener que dejar de laborar el domingo para acercarse a votar, dejando así de generar ganancias e incurriendo en costos.

5.5 El voto digital como solución

En consideración a los argumentos previamente señalado podemos señalar que el Voto Electrónico No Presencial (VENP), también denominado voto digital, se presenta como una respuesta efectiva al problema del ausentismo, ya que elimina las principales barreras logísticas y económicas que impiden la participación de los peruanos en el exterior y su implementación garantizaría:

a. Accesibilidad y comodidad: Permitiría que los ciudadanos voten desde cualquier lugar, sin necesidad de desplazarse a un consulado o local de votación.

b. Reducción de costos: Elimina los gastos de transporte y la posible pérdida de ingresos por inasistencia laboral.

c. Inclusión y equidad: Facilita el voto a aquellos con dificultades de movilidad o que residen en zonas alejadas de los centros de votación.

d. Seguridad y transparencia: Mediante el uso de tecnologías digitales, como autenticación biométrica y cifrado de datos, se garantiza la integridad del voto y la confidencialidad de los electores.

En suma, la implementación del voto digital no solo atiende las causas del ausentismo electoral de los peruanos en el extranjero, sino que fortalece la democracia al garantizar el acceso efectivo al derecho al sufragio. En un mundo interconectado y con el avance de la gobernanza digital, el uso de tecnologías en los procesos electorales se convierte en una necesidad ineludible para modernizar y hacer más inclusivo el sistema electoral peruano.

5.6 Contexto histórico del voto electrónico y el voto electrónico no presencial en el Perú y el mundo

El diccionario de la lengua española define a la tecnología como aquel conjunto

de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico[8], mientras que otros autores con una perspectiva menos minimalista la definen como aquellas combinaciones de una diversidad de conocimientos previamente disponibles sean científicos, prácticos, consuetudinarios, ancestrales, lo que no debe ser confundido con el artefacto tecnológico.[9]

Es así como la tecnología ha estado presente en el proceso electoral desde sus inicios, puesto tanto el sistema de organización como sus instrumentos, díganse boletas, padrones, entre otros, son indiscutiblemente, tecnología, la que ha ido conviviendo con los diversos intentos de renovación como la introducción de las máquinas de conteo o automatización de votos patentadas por Thomas Alba Edison en 1869[10] entre otros; en ese sentido, el voto electrónico no es otra cosa que la aplicación de una nueva tecnología al proceso electoral.

El desarrollo del voto electrónico a nivel nacional tiene génesis en la primera disposición complementaria final de la Ley 28581, Ley que establece normas que regirán para las elecciones generales del año 2006, la misma que fue publicada el 19 de julio de 2005, y autoriza a la ONPE, a la implementación progresiva y gradual del voto electrónico con medios electrónicos e informáticos o cualquier otra modalidad tecnológica que garantice la seguridad, y confidencialidad de la votación, la identificación del elector, la integridad de los resultados y la transparencia en el proceso electoral; en ese mismo sentido y posteriormente, el 21 de octubre del 2010 se publicó la Ley 29603, dispositivo normativo a través del cual se autorizó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales a establecer de manera autónoma los procedimientos necesarios para la aplicación del voto electrónico presencial y no presencial, ampliando así el objeto de regulación al voto electrónico no presencial.

---

[8] Real academia española. Diccionario de la lengua española. Disponible en: https://dle.rae.es/tecnolog%C3%ADa

[9] Bortlz, Gabriela; Becerra, Lucas y otros. *De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales: algunos dilemas persistentes de los movimientos de innovación de base en la construcción de futuros socialmente justos*. Pg. 15. En: Tecnologías para incluir. Ocho análisis sociotécnicos orientados al diseño estratégico de artefactos y normativas. Primera edición. Editorial Lenguaje claro. Buenos aires, 2016.

[10] Creelan, J. y L. Norden. The requirements of New York University School of Law, 2005. Disponible en: www.wheresthepaper.org/brennanctr11_16fullface.htm

En mérito al mencionado mandato legal, la ONPE, emitió la Resolución Jefatural 000022-2016-J/ONPE mediante la que se aprobó el Reglamento de Voto Electrónico[11], disponiéndose que el Sistema de Voto Electrónico Integral presenta dos modalidades:

a. Voto Electrónico Presencial (VEP): Modalidad de votación que se realiza en ambientes controlados por la ONPE, empleando equipos informáticos electorales.

b. Voto Electrónico No Presencial (VENP): Modalidad que no requiere la concurrencia del elector al local de votación, quedando a discrecionalidad de éste la determinación del equipo y lugar de emisión del voto, de acuerdo con los procedimientos que señale la ONPE para dicho efecto, garantizando la debida identificación de los electores.

De conformidad con lo manifestado por la ONPE en el Informe 000057-2025-GITE/ONPE, para viabilizar el VENP la institución ha construido un aplicativo basado en la tecnología JAVA, construyendo así un software para el Voto Electrónico No Presencial dividido en seis módulos.

a. Pre-electoral: permite crear las Instituciones, las Oficinas de despacho; la configuración del Proceso Electoral, la configuración del Cronograma Electoral, la carga de datos pre-electoral, la parametrización del diseño de cédula, la comparación de padrones, el mantenimiento de padrones y la verificación del estado del Elector.

b. Empadronamiento: permite la inscripción del Elector, la gestión del flujo de impresión de credenciales, recepción y la entrega de los sobres en las oficinas de despacho elegida por el Elector en el momento de su inscripción, la gestión del flujo de entrega de credenciales por correo electrónico, activación del PIN, el envío de correos y las operaciones de soporte de credenciales.

c. Votación: Permite realizar la votación por Internet.

[11] Cabe señalar que el mencionado reglamento fue modificado por Resolución Jefatural 1430-2021-J/ONPE del 11 de noviembre de 2021.

d. Control de Jornada: permiten realizar la inicialización de la Jornada Electoral, realizar la Puesta a Cero, iniciar la votación, cerrar la votación ya sea por un evento crítico o por fin de Jornada Electoral, reapertura de la votación, emitir el resultado y la participación electoral.

e. Administración y Seguridad: Permite la gestión de acceso al sistema, así como la gestión de asignación de procesos electorales a los usuarios.

f. Practica/Capacitación: Permite la familiarización del elector con el módulo de votación.[12]

Asimismo, el VENP a nivel nacional ha sido empleado en diversas oportunidades en las que la ONPE ha brindado asistencia técnica mediante convenio interinstitucional para la realización de diversas elecciones, entre las que se tienen a elecciones de autoridades universitarias como de colegios profesionales a nivel nacional, las que a continuación se muestran a detalle.

Cuadro 12
Asistencias técnicas con el VENP
2009-2025

AÑO	TOTAL AT	PADRÓN	PARTICIPACIÓN	% PARTICIPACIÓN
2009	1	127	115	90.5512%
2011	2	490	396	80.8163%
2012	1	28	14	50.0000%
2013	10	11371	8312	73.0982%
2014	5	2205	1627	73.7868%
2015	1	332	295	88.8554%
2016	8	4237	2752	64.9516%
2017	11	176572	97204	55.0506%
2019	18	256539	166135	64.7601%
2020	22	199085	152428	76.5643%
2021	63	640896	457832	71.4362%
2022	49	277775	200201	72.0731%
2023	41	257001	199106	77.4729%

[12] Informe 000057-2025-GITE/ONPE del 31 de enero de 2025. Pg. 2.

2024	50	290595	215428	74.1334%
2025	1	333	211	63.3634%
TOTAL	283	2117586	1502056	70.9325%

Fuente: ONPE, Informe 000057-2025-GITE/ONPE.
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

Por otro lado, a nivel mundial son varios los países que han implementado el mecanismo del voto por internet o voto electrónico no presencial, entre los que se tiene:

a. A partir de 2008, Estonia ha implementado el voto por internet a través del teléfono celular, previa identificación del elector mediante un documento de identidad electrónico que incorpora una tarjeta SIM, asociada a una clave, encriptando los votos para conservar el anonimato.

b. En el año 2012, Francia implementó por primera vez el voto por internet para residentes en el extranjero en mérito a lo dispuesto por el Código Electoral Francés, dicha posibilidad esta circunscrita únicamente para elecciones legislativas y del Consejo Consular.

c. En 2019, México, de conformidad con los preceptos normativos dispuestos en los numerales 2 y 3 del artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, desarrollados en Acuerdo INE/CG243/2019 se permite el voto electrónico por internet a través de Sistema de Voto Electrónico por Internet (SIVEI), sistema que está orientados a los electores en el extranjero.

d. En 2022, el Consejo Nacional Electoral de Ecuador emitió la Resolución PLE-CNE-2-6-7-2022, mediante la que se aprobó el Reglamento de Votación Telemática en las Circunscripciones Especiales el Exterior permitiendo sufragar utilizando cualquier teléfono celular o dispositivo informático con conexión a internet.

e. En 2024, en El Salvador se implementó el voto electrónico por internet mediante el Decreto 541, Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio en el Extranjero.

Cabe señalar que, en países como Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, la India se han implementado a nivel local pilotos de votación electrónica por internet.

5.7 El proyecto de voto digital de la ONPE

Toda vez que mediante la Ley 28581 se autorizó a la ONPE la implementación progresiva y gradual del voto electrónico con medios electrónicos e informáticos o cualquier otra modalidad tecnológica que garantice la seguridad, y confidencialidad de la votación, la identificación del elector, la integridad de los resultados y la transparencia en el proceso electoral; mandato que fue ampliado al voto electrónico no presencial mediante la Ley 29603, el ente electoral cumplió con implementar el VENP conforme se describió en los acápites precedentes.

Asimismo, se debe tener en cuenta que mediante el Decreto Legislativo 1412, el Estado peruano definió el marco de gobernanza del gobierno digital que contempla el uso de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales, definiendo como "Tecnologías Digitales" a aquellas vinculadas al internet y dispositivos móviles entre los que se aplican servicios digitales que brinda el Estado, por lo que, considerando que el VENP es un servicio digital se ha optado por denominar al VENP como voto digital para identificar sus principales características.

Actualmente, la solución socio tecnológica del voto digital ha sido empleada con éxito en la elección de la directiva del Colegio de Ingenieros del Perú, llevada a cabo el 22 de diciembre de 2024, en las que participaron 192,843 electores, sin embargo, su implementación masiva a nivel nacional requiere la modificación de la normativa electoral, así como la dotación de presupuesto para culminar la fase 3 del proyecto y poder y someterlo a auditorias, monto que asciende según informa ONPE a S/ 7'295,417.32 soles (Licencias: S/ 183,417.32, Personal: S/ 3'710,000.00, Servicios: S/ 3'402,000.00)[13].

Actualmente, el proyecto según el Informe 000057-2025-GITE/ONPE del 31 de enero de 2025, tiene un avance global del 65%. Sus principales hitos por año se muestran a continuación.

[13] Informe 000057-2025-GITE/ONPE del 31 de enero de 2025. Pg. 3-4

Cuadro 13
Fases del VENP

AÑO	DESCRIPCIÓN
2021	Se han efectuaron entrevistas a peruanos en el extranjero para determinar necesidades sobre el voto digital. A su vez, se elaboraron los prototipos de la solución
2022	Se realizó una reunión con representantes de Estonia, México y Ecuador para recoger experiencias, mirar oportunidades y elaborar la primera propuesta del flujo de votación adecuado. Por otro lado, previo a iniciar la construcción de la solución de voto digital, se conformó un equipo multidisciplinario de Voto Digital para detallar los requisitos, procesos, responsabilidades, desde las diferentes perspectivas y necesidades operativas y orgánicas.
2023	Fase1: Reuniones interinstitucionales con representantes del JNE y el RENIEC, Seguimiento de acuerdos, Gestión de Riesgos, Inicio de la construcción de la solución de voto digital Fase 1 – Modulo de Gestión del Voto Digital.
2024	Fase 2: Inicio de la construcción de la Fase 2 de la solución de voto digital – Modulo de votación, e integración con DNIe, Pruebas de control de calidad de la Fase 1 y Fase 2.
2025	Fase 3 (en proceso): Construcción del módulo de resultados y pruebas de control de calidad de la Fase 1, 2 y 3 (pruebas integrales), Auditoría de brechas, Auditoría internacional, Inicio de Voto Digital (enrolamiento).
2026	Fase 4: Soporte y mantenimiento a la Solución Tecnológica de Voto Digital para las Elecciones Generales 2026. Simulacro de Voto D. 1, Simulacro de Voto D. 2.

Fuente: ONPE - Informe 000057-2025-GITE/ONPE del 31 de enero de 2025. Pg. 3-4.
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

Según informe ONPE[14], entre las principales características o atributos de la solución tecnológica, se encuentran:

[14] Informe 000057-2025-GITE/ONPE del 31 de enero de 2025. Pg. 4-6.

a. **Autenticación y Autorización**

DNIe - Certificado digital de autenticación: Utilizar certificados digitales para autenticar la identidad del votante, para los electores que se identificarán y emitirán su voto usando su DNI electrónico.

b. **Cifrado y Protección de Datos**

Cifrado de datos: Se utiliza el algoritmo de cifrado avanzado AES con modo GCM (Galois/Counter Mode), el cual asegura la confidencialidad e integridad del voto. El algoritmo de cifrado mencionado está especificado en NIST Special Publication 800-38D [SP800-38D]. Toda la información sensible como datos de los electores (nombres y apellidos, DNI) se encuentra encriptada o hasheada en la BD (SHA256) y la información transmitida de igual manera.

Protección de la privacidad: El registro del voto se encuentra anonimizado para proteger la identidad del votante: Para el elector solo se registra la acción de emisión de voto (para casos de omisos). Para el voto solo se almacena el ID del candidato correspondiente y el id de la elección o nodo de la elección.

Almacenamiento seguro: Utilizar bases de datos seguras y respaldos criptográficos. Toda la información procesada en el VD está encriptada y almacenada en bases de datos destinadas solo para el VD. Utilizamos PostgreSQL para soportar la configuración del Proceso Electoral y realizar las validaciones previas y para generar los reportes y resultados el día de la elección. Asimismo, utilizamos una BD no relacional para soportar el módulo de votación y la carga concurrente de votantes (BD serverless, con auto escalamiento). Finalmente usamos REDIS para soportar la tokenización de las comunicaciones entre cliente y servidor en los distintos flujos.

c. **Integridad del voto**

Hash: Se utilizan funciones hash para garantizar la integridad del voto. La información respecto del id del voto, así como la información de los nodos de elección se encuentran hasheados (SHA-256).

Control de Calidad: Realizar pruebas de control de calidad funcionales, de carga, de código estático y de seguridad a las aplicaciones desarrolladas en ONPE a nivel de Pentesting.

Auditorías: Realizar auditorías regulares y cierre de brechas previo a cada proceso electoral.

d. **Sistema del voto**

Software de voto seguro: Utilizar software de voto desarrollado con estándares de seguridad, el cual pasa por pruebas de control de calidad de acuerdo al Procedimiento "Aseguramiento y Control de Calidad a un Producto Software" antes de su puesta en producción.
Para el desarrollo del VD se usa herramientas que ofrezcan estabilidad de código y que sean de alto rendimiento para mejorar la productividad.
Para el FrontEnd: NextJS 13.4.17, NodeJs, React 18 o ultimo estable Para el BackEnd: Springboot 6.2.1, Java 17 o ultimo estable.

Arquitectura de confianza: Utilizar una arquitectura de confianza para garantizar la seguridad del sistema e integridad de los datos de electores y votos. Revisado por el proveedor de nube y el fabricante, la arquitectura debe seguir el marco de trabajo del fabricante.

Monitoreo y respuesta: Sistema de monitoreo y respuesta para detectar y responder a incidentes de seguridad. Se aplica (considerando seguridad perimetral al aplicativo y las restricciones de la arquitectura (VPC para comunicación interna entre componentes).

e. **Protección contra Ataques**

Firewalls: para proteger el sistema contra ataques externos. Se definen reglas para proteger el sitio web de ataques de inyección de código SQL y scripting (XSS, CSRF). Además, reglas que bloqueen ataques bots o extractores de contenido. (WAF) Para controlar el tráfico de entrada y salida a los recursos, se crearon grupos de seguridad.

Protección contra phishing: captcha y DNI electrónico (necesitaría la tarjeta física).

Ataque de denegación de servicio distribuido (DDoS): Servicio para detección permanente y mitigación automática en línea que minimiza el tiempo de inactividad y la latencia de la aplicación.

Protección a los recursos y datos: Servicio de monitoreo, análisis y detección de amenazas a las cuentas, datos y recursos.

f. Transparencia y rendición de cuentas

BlockChain: La propuesta es almacenar cada cedula digital (votos) en una blockchain para crear un registro descentralizado y seguro brindando transparencia a los electores y a las OP en contienda.

Seguridad: La Blockchain utiliza algoritmos de cifrado avanzados para proteger los votos y evitar la manipulación.

Transparencia: Todos los votos están registrados en una cadena de bloques, lo que permite a los ciudadanos verificar la autenticidad de los resultados, luego de publicar la llave de cifrado.

Integridad: La Blockchain garantiza que los votos no sean alterados o eliminados una vez registrados.

Descentralización: La Blockchain permite que los votos sean registrados y verificados por una red de nodos descentralizados, lo que reduce la dependencia de un único punto de control.

5.8 Parámetros que la legislación debe garantizar respecto del voto digital

Como se ha hecho mención previamente, la herramienta del voto digital es una solución o proyecto socio-tecnológico, concepto que puede ser definido como la acción orientada a la resolución de problemas públicos o la mejora del bienestar social a través de la utilización de nuevos recursos tecnológicos, dinámicas o paradigmas sociales.

En ese sentido, la dinámica de estos proyectos se focaliza en el diseño, producción y uso de tecnologías orientadas no por la obtención de lucro o de

alguna ventaja de similar naturaleza sino por solventar relaciones de problema-solución inclusivas, alejándose de la simple dimensión "artefactual", comprendiendo distintos ámbitos sociales[15].

No obstante, el elemento puramente tecnológico cobra relevancia al momento de regular su empleo como medio para el cumplimiento de un fin jurídicamente relevante, por lo que el presente acápite tiene como objeto desarrollar los parámetros normativos que se deben tener en cuenta para su implementación y que ésta guarde correlato con el marco constitucional vinculado al sufragio.

5.8.1 Los atributos que debe garantizar la solución tecnológica

Si bien al momento de regular el voto digital lo más sensato es evitar cualquier mención específica a la tecnología a emplearse para su materialización, debido principalmente a la obsolescencia de esta, no es menos cierto que la propuesta normativa respecto de la solución tecnológica del voto digital debe salvaguardar mínimamente las garantías del sufragio activo que el artículo 33 de la Constitución establece, es decir que el voto sea: personal, igual, libre, secreto.

En ese sentido, y a opinión de Catalán Pérez propone que los sistemas de votación telemática debe guardar las siguientes características:

a. Autenticación: Solo los votantes autorizados pueden emitir su voto, considerando el término "voto" en un sentido amplio, incluyendo opiniones o propuestas en distintos contextos de participación.

b. Fiabilidad: Se debe impedir cualquier manipulación fraudulenta de los resultados. En elecciones formales, cada votante solo puede sufragar una vez, aunque en otros tipos de participación esta restricción puede variar.

---

[15] Bortlz, Gabriela; Becerra, Lucas y otros. *De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales: algunos dilemas persistentes de los movimientos de innovación de base en la construcción de futuros socialmente justos*. Pg. 37. En: Tecnologías para incluir. Ocho análisis sociotécnicos orientados al diseño estratégico de artefactos y normativas. Primera edición. Editorial Lenguaje claro. Buenos aires, 2016.

c. Veracidad: Deben existir mecanismos que permitan detectar y demostrar posibles fraudes en la publicación de los resultados, funcionando como una prueba de la fiabilidad del proceso.

d. Anonimato: No debe ser posible vincular un voto con el votante que lo emitió. Para garantizarlo, pueden emplearse tecnologías como firmas ciegas, secreto dividido o tarjetas inteligentes diseñadas para elecciones específicas.

e. Protección contra coacción: Ningún votante debe poder demostrar cómo votó, evitando así la compra de votos o presiones indebidas. La imposibilidad de verificar el voto protege la libertad del elector.

f. Verificación individual: Cada votante debe poder comprobar que su voto fue registrado correctamente y contar con una prueba verificable de ello.

g. Neutralidad: Los votos deben permanecer en secreto hasta el cierre del proceso electoral, evitando que la publicación de resultados parciales influya en quienes aún no han votado.[16]

A su vez, el Proyecto ACE, red de conocimientos electorales respecto al voto electrónico telemático, propone requisitos mínimos a garantizar como para garantizar sea tan libre, secreto, fiable y seguro como los sistemas de votación que no implican el uso de medios electrónicos. En ese sentido, deberá:

a. Asegurar que sólo las personas con derecho a voto están en condiciones de votar.

b. Garantizar que cada voto sea contado y que sea contado sólo una vez.

c. Mantener el derecho del elector a formar y expresar su opinión de una manera libre, sin ningún tipo de coacción o influencia indebida.

---

[16] Catalán Pérez, Daniel. *Diseño de una infraestructura de red a gran escala con tecnologías avanzadas de seguridad aplicadas a sistemas de voto telemático*. Proyecto de fin de carrera, 2017. Escuela Técnica Superior de Ingeniería y Sistemas de Telecomunicación de la Universidad Politécnica de Madrid. Pg.33-34. Disponible en: https://oa.upm.es/49304/1/PFC_DANIEL_CATALAN_PEREZ.pdf

d. Proteger la secrecía del voto en todas las fases del proceso de votación.

e. Garantizar la accesibilidad al mayor número posible de votantes, especialmente a las personas con discapacidad.

f. Aumentar la confianza de los electores al maximizar la transparencia de la información sobre el funcionamiento de cada sistema.[17]

En suma, y analizando los atributos antes mencionados consideramos que muchos de estos se superponen entre sí, por lo que, entendemos que la solución tecnológica mediante la que se viabiliza el voto digital debe asegurar atributos de integralidad, disponibilidad y confidencialidad, características que buscan evitar la manipulación del voto y su trazabilidad, así como transparencia respecto de su código fuente y auditorias técnicas previas y posteriores a su utilización, permitiendo la participación en dichos procedimientos de todos los actores políticos.

Por lo que, de renovarse la matriz tecnología sobre la que se desarrolle el voto digital se asegurará que estos nuevos desarrollos tecnológicos garanticen mínimamente los mencionados atributos, dotando así de flexibilidad técnica (o tecnológica) a la administración electoral, siempre y cuando la tecnología reemplazante cumpla con los mencionados parámetros, un ejemplo de ello es el empleo de la tecnología de cifrado homomórfico que busca proteger la privacidad de los datos, o la tecnología de cifrado blockchain la que permite la transferencia segura, transparente y descentralizada de datos, información que a su vez es inmutable al organizar la información mediante bloques enlazados mediante criptografía, tecnología que es empleada en criptomonedas como Bitcoin y Ethereum.

5.8.2 La voluntariedad en el empleo al voto digital

Sobre este punto se tiene que ser muy claro, el empleo del mecanismo de votación digital no puede ser de uso obligatorio siendo un imperativo democrático que coexista con el sistema clásico de votación en cédula o

[17] ACE Proyect, Red de conocimientos electorales. *Voto electrónico (E-voting)*. Disponible en: https://aceproject.org/ace-es/focus/fo_e-voting/fo_e-voting-requirements

papeleta, ello debido a la no irrazonable sospecha de manipulación, debido al riesgo natural y consustancial de la tecnológica, riesgo que naturalmente toda tecnología, aparejados además a sus cuantiosos beneficios.

En ese sentido, en necesario que ambos sistemas convivan y se nutran ambos de su experiencia, pues con franqueza se puede afirmar que la expansión o desuso de cada mecanismo de votación, estará condicionada a la confianza que puedan consolidad, lo que no se construyen en un solo proceso electoral, motivo funcional por el que deben convivir, pues esa confianza dependerá de la efectividad, seguridad y confiabilidad que pueda proyectar sobre los actores políticos del escenario nacional, y no me refiero a la ciudadanía o al electorado, sino al propio gobierno y a los partidos políticos, más aún cuando dicha interacción está marcada por ritmos diferentes pues dada la naturaleza diversa de estos actores políticos, algunos son más resistentes a los cambios de paradigmas, sean sociales o tecnológicos, lo que naturalmente entra en conflicto con el actor político protagónico, la ciudadanía que proyecta la sobre de su voluntad en la sombra del elector.

Es actor protagónico, llamado ciudadanía, el que tiene una naturaleza casi liquida, pues se reconfigura continuamente no solo por su relevo generacional, sino también por fenómenos como la globalización y masificación de las tecnologías digitales, internet y las redes sociales; generaciones que confían y viabilizan gran parte de sus vidas a través de entornos digitales, a los que perciben como naturales y seguros bajo determinados estándares.

5.8.3 El empleo del Documento Nacional de identidad Electrónico (DNIe)

A través de la Ley 27269, conocida como Ley de Firmas y Certificados Digitales, y su modificatoria, la Ley 27310, el ordenamiento jurídico reconoce la firma electrónica con la misma validez y eficacia que la firma manuscrita y otras de naturaleza análoga. En este contexto normativo, el Decreto Supremo 052-2008-PCM aprobó el Reglamento de la referida ley, precisando en su artículo 45 que el Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIe) constituye un medio de identificación personal expedido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC),

materializado en una tarjeta inteligente que permite autenticar, tanto de manera presencial como electrónica, la identidad de su titular.

Este instrumento de identificación, concebido bajo los más altos estándares tecnológicos, no solo posibilita la firma digital de documentos electrónicos, sino que también habilita el ejercicio del sufragio en modalidades tanto presenciales como remotas. Ello se debe a su carácter de documento de identificación de quinto nivel, sustentado en tecnología de firmas digitales, tarjetas inteligentes (Smart Card) y biometría, incorporando a su vez elementos de seguridad físicos y lógicos. Su soporte, elaborado en policarbonato, es sometido a un proceso de grabado mediante haz de luz láser, en el que se inscriben los datos personales del titular, lo que le confiere un grado de seguridad tal que lo hace infalsificable e inviolable.

Además, en el ámbito digital, el DNIe permite la autenticación de la identidad de los ciudadanos a través del uso de una firma digital y certificados digitales. Estos últimos, emitidos por una entidad certificadora de confianza, garantizan la correspondencia entre la persona y su identidad jurídica en el entorno electrónico, consolidando así un sistema de identificación robusto, fiable y alineado con los principios de seguridad jurídica y garantía de autenticidad.

Como ya se ha mencionado previamente el documento nacional de identidad electrónico es la clave de bóveda de la solución socio tecnológica del voto digital, pues permite la identificación del ciudadano con un alto nivel de confiabilidad, ello debido a los certificados digitales que posee, es así como mediante Decreto Supremo 052-2008-PCM se aprobó el Reglamento de la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, norma que establece en su artículo 45 que el Documento Nacional de Identidad electrónico (DNIe) es un Documento Nacional de Identidad, emitido en una tarjeta inteligente por el RENIEC, que acredita presencial y/o electrónicamente la identidad personal de su titular, permitiendo la firma digital de documentos electrónicos y el ejercicio del voto electrónico presencial. Además, los certificados digitales incorporados en el Documento Nacional de Identidad Electrónico (DNIe) pueden usarse para el ejercicio del voto electrónico no presencial en los procesos electorales.

Se puede afirmar con total certeza que la expansión del voto digital será posible si se amplía el número de ciudadanos que tengan DNIe, mientras tanto su uso deberá acotarse a grupos pilotos sobre los que también se deberá focalizar por parte del RENIEC, el cambio al DNIe, documentos que deberán también tener certificados vigentes lo que significa un reto si se pretende emplear la solución socio tecnológica del voto digital para un primer grupo de interés, los peruanos en el extranjero, pues como informa RENIEC, solo el 3.7% cuenta con DNI electrónico, debiéndose determinar cuántos tienen certificados digitales vigentes.

Cuadro 14
Cantidad de DNI extranjero

TIPO DNI	CANTIDAD	PORCENTAJE
DNI Convencional	1,041,217	94.8%
DNI Electrónico	40,159	3.7%
DNI Menor	16,429	1.5%
TOTAL	1,097,805	100%

Fuente: Informe 000024-2023-MVP-DNFPE/JNE
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

Finalmente, se debe mencionar que el RENIEC mediante la Resolución Jefatural 000016-2022/JNAC/RENIEC del 01 de febrero de 2022 se aprobó el Plan Nacional de Identidad Digital y Servicios Disponibles (2022-2025) con el objeto promover la masificación del DNIe, fortaleciendo la identidad digital y el acceso a servicios a través de entornos digitales.

5.9 La extensión del voto digital a otras poblaciones electorales

5.9.1 Los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional

Países que permiten el sufragio activo a las fuerzas armadas y policiales

Cuadro 15
Sufragio activo de las Fuerzas Policiales y Armadas

PAÍS	FUERZAS ARMADAS	FUERZAS POLICIALES
Argentina	x	x
Bolivia	x	X
Brasil	x	x
Chile	x	x
Colombia	-	-
Costa Rica	No tiene ejercito	x
Cuba	x	x
Ecuador	x	x
El Salvador	x	x
Guatemala	-	-
Haití	-	-
Honduras	-	-
México	-	-
Nicaragua	x	x
Panamá	No tiene ejercito	x
Paraguay	-	-
República Dominicana	-	-
Uruguay	x	x
Venezuela	x	x

Fuente: Sonia Sánchez Arteaga. El ejercicio del sufragio en la Fuerza Pública latinoamericana. Un derecho político fundamental a partir de la categoría dogmática de las relaciones especiales de sujeción (2023).[18]
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

De los anteriormente señalado, se tiene una tendencia continental en revindicar el derecho al sufrago activo (el votar) en favor a los fuerzas del orden, cabe mencionar que, si bien en los países glosados se reconoce el derecho de los miembros de las fuerzas armadas y policiales para ejercer el derecho al sufragio activo, existen disposiciones que impiden materialmente dicho ejercicio como son las ordenes de acuartelamiento o el desplazamiento de los efectivos policiales o militares a zonas distintas a las de su domicilio.

[18] Sonia Sánchez Arteaga. *El ejercicio del sufragio en la Fuerza Pública latinoamericana. Un derecho político fundamental a partir de la categoría dogmática de las relaciones especiales de sujeción*. (2023) Tesis para optar por el grado de doctor en derecho en la Universidad Libre de Colombia. Pg. 143-220. Disponible: https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/27748/ELEJER~1.PDF?sequence=1&isAllowed=y

5.9.2 Los electores hospitalizados

El Ministerio de salud define a los pacientes hospitalizados como aquellos pacientes que ocupan una cama operativa del hospital para la atención y/o tratamiento de una determinada enfermedad.[19] En ese contexto, debe entenderse como elector hospitalizado a aquel ciudadano habilitado para sufragar que como parte de la atención o tratamiento médico suministrado ocupe una cama operativa del hospital y no conlleve a la pérdida de la capacidad de decisión sea por inconciencia o sedación o cualquier otro detrimento en su capacidad para actuar por sí misma.

A nivel comparado, la experiencia internacional nos revela las practicas que han asumido diversos países para efectivizar el derecho al sufragio de esta población que por motivos ajenos a su voluntad se hallan impedidos de ejercer su voto.

En ese contexto, a nivel de Europa son diversos los países que han habilitado mecanismo de votación paralelos al tradicional, como: i) sufragio mediante poder; ii) voto anticipado por cédula en local de votación; iii) voto electrónico; iv) voto postal; y, v) voto por urnas móviles. Mecanismos que se detallan a continuación por continente y país.

Cuadro 16
Países que emplean mecanismos alternativos de sufragio

Continente	País	Voto por poder	Voto anticipado por cédula en local de votación	Voto electrónico	Voto postal	Voto por urnas móviles
América	Ecuador					x
	Estados Unidos de Norteamérica		x		x	
	Honduras					x
	México					x
	Panamá			x		
	Paraguay	x				

[19] Ministerio de Salud. *Indicadores de gestión y evaluación hospitalaria, para hospitales, institutos y DIRESA. Área de Investigación y Análisis. Lima, agosto de 2013. Pg. 19. Disponible en: https://bvs.minsa.gob.pe/local/MINSA/2739.pdf*

	República Dominicana					x
África	Burundi	x				
	Sudáfrica					x
Asia	Corea del Sur		x			
Europa	España	x			x	
	Bélgica	x				
	Estonia		x			
	Portugal		x		x	
	Bielorrusia		x			
	Italia					x
	Lituania		x	x		x
	Reino Unido	x		x		
	Islandia		x	x		x
	Irlanda			x		
	República Checa					x
	Finlandia		x		x	x
	Suecia		x			x
	Alemania			x	x	x
	Polonia	x		x		x
	Países bajos	x				x
	Austria		x	x		x
	Letonia		x			
	Eslovenia		x	x		x
	Francia	x				
	Noruega		x			x
	Suiza		x	x		x
Oceanía	Australia		x		x	

Fuente: ONPE (Cuaderno electoral N.° 7. Voto de personas hospitalizadas.[20]
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

En ese contexto, dicho mecanismo puede ser extendido a las personas con graves problemas de movilidad como personas con discapacidad o adultos mayores quienes por su condición son poblaciones en especial estado de vulnerabilidad lo que acarrea la precarización de sus derechos fundamentales, como el derecho al sufragio activo, debiendo el Estado asumir medidas afirmativas positivas o ajustes necesarios, ello en mérito a

[20] Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Cuaderno electoral N.° 7. Voto de personas hospitalizadas. Pg 6-10. Disponible en: https://repositorio.onpe.gob.pe/bitstream/20.500.14130/1042/1/Cuaderno%20Electoral%207%20-%20El%20derecho%20al%20voto%20de%20las%20personas%20hospitalizadas%20en%20el%20Per%c3%ba.pdf

las obligaciones asumidas soberanamente por el Estado peruano en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa 27484 del 15 de junio de 2001 y ratificada por Decreto Supremo 052-2001-RE, así como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores aprobada mediante Resolución Legislativa 31090 del 12 de diciembre de 2020 y ratificada a través del Decreto Supremo 044-2020-RE del 22 de diciembre del 2020.

5.9.3 Otros grupos que considerar

Dentro de los grupos a los que podría extenderse el voto digital, se podría considerar a las madres gestantes, personas con discapacidad, los electores temporalmente ausentes en el territorio nacional, los miembros del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, jueces y fiscales de turno, personal de turno e internos en centros penitenciarios así como los médicos y enfermeras que brindan servicios el día de la jornada electoral, entre otros.

5.10 Del número y las funciones de los miembros de mesa digital

La mesa de votación digital está compuesta por nueve miembros titulares y nueve suplentes los que desempeñan la función de presidente de mesa, secretario y tercer miembro, siendo nombrados mediante sorteo entre los ciudadanos que registren grado de instrucción superior ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC); cargo que es irrenunciable, ejerciendo sus funciones por turnos de hasta ocho horas de acuerdo con el huso horario cuando se emplee en la circunscripción especial de peruanos en el extranjero.

En ese sentido, se mantiene la conformación plural de miembros, los que, si bien no tienen funciones exclusivas o diferenciadas, garantizan con su actuación conjunta mayor transparencia y objetividad; por lo que, asumirán de manera conjunta las siguientes funciones:

a. Suscribir el acta de instalación (los del primer turno)
b. Suscribir la hoja de asistencia de los miembros de mesa.

c. Acreditar a los personeros.
d. Suscribir el "reporte de puesta a cero"
e. Suscribir los reportes de participación.
f. Entregar la lista de electores a la ONPE.
g. Suscribir el acta de escrutinio (los del turno final)
h. Suscribir el certificado de miembros de mesa.
i. Generar los carteles de resultados por cada elección realizada en la mesa.

5.11 De las mesas técnicas realizadas para el estudio y análisis de las propuestas

En el marco de estudio de las iniciativas de ley materia del presente dictamen, se llevaron a cabo tres (03) mesas de técnicas de trabajo con la finalidad de escuchar y recoger con la mayor amplitud y apertura las opiniones y recomendaciones técnicas de los sectores involucrados y especialistas en la materia a fin de generar un diálogo intersectorial y contar con mayores elementos de análisis. A continuación, el detalle:

- El 8 de febrero de 2024[21] se desarrolló la primera mesa técnica respecto de la optimización del derecho al sufragio de los peruanos en el extranjero y la viabilidad de la implementación del voto digital. Participaron los sectores y especialistas que se detallan en el Cuadro 17.

Cuadro 17
Asistencia a mesa técnica 1

Institución	Nombre	Cargo
CONGRESO	Arthur Deza Chumpitaz	Asesor del Congresista Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu
	Félix Coz Chuquiyauri	Asesor del Congresista Jorge Zeballos Aponte
RENIEC	Héctor Saravia Martínez	Director de Certificación y Servicios Digitales

[21] https://www.youtube.com/watch?v=XPxa9bPv4zE
https://www.youtube.com/watch?v=p1W7JtTQ0vI

	Tania Narazas Riega	Jefa de la Oficina de Asesoría Jurídica
	Juan Carlos Castro Pinto	Director de Servicios Registrales
ONPE	Katiuska Valencia Segovia	Asesora
	Ricardo Saavedra Mavila	Asesor
JNE	Yéssica Clavijo Chipoco	Directora nacional de Fiscalización y Procesos Electorales
	Rosa López Triveño	Jefe del Gabinete de Asesores de Presidencia
CONSEJO CONSULTIVO	Virgilio Hurtado Cruz	Especialista en Derecho Electoral

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

- El 15 de enero de 2025[22] se llevó a cabo la Mesa Técnica de Trabajo denominada: "Voto digital: Aspectos técnicos vinculados a la seguridad digital", en la que se analizó los aspectos tecnológicos y de seguridad vinculados al voto digital. Participaron los señores congresistas, instituciones y especialistas que se detallan en el Cuadro 18:

Cuadro 18
Asistencia a mesa técnica 2

	Nombre	Cargo/institución
CONGRESO	Esdras Medina Minaya	Congresista de la República
	Carlos Zeballos Aponte	Congresista de la República
	Juan Carlos Lizarzaburu	Congresista de la República
	Maricel Navarro Armestar	Asesora despacho del congresista Juan Carlos Lizarzaburu

[22] https://www.youtube.com/live/wQck_HqhDmE

PNP	Mayor Pierre Ruíz Contreras	Dirección de Seguridad y Ciberdelincuencia
ESAN	Vicente José Granadino Galindo	Catedrático y Coordinador del Programa de Alta Especialización de Dirección de Proyectos
Especialista en Seguridad Informática	Sergio Luis Antonio Monar Moyoli	Especialista en Seguridad Informática
Especialista en tecnologías de la información	Jorge Luis Yrivarren Lazo	Especialista en Dirección Estratégica de Tecnologías de la Información
RENIEC	Juan Carlos Castro Pinto	Director de Servicios Registrales
Tribunal de Justicia Electoral de Paraguay - VIRTUAL	Fausto Von Streber	Director de Tecnologías de la Información y Comunicación
Asociación Blockchain & DLT Perú	Adolfo Antonio Morán Cavero	Director de Asuntos Regulatorios
	Jorge Erick Ortiz Serkovic	Presidente
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA INTERNACIONAL	Percy Medina Masías	Jefe de Misión para Perú
Secretaría de Gobierno y Transformación Digital - PCM	Edsger Herrera Núñez	Experto en continuidad de negocio de la
	Hedda Ganz Alvarado	Especialista en Regulación Digital

Centro Nacional de Seguridad Digital - PCM	Edwin Gabriel Calizaya Ventura	Coordinador
JNE	Enith Patricia Pinedo Bravo	Asesora de la Dirección Central de Gestión Institucional
	Julia Yareth Romero Herrera	Abogada del Gabinete de Asesores de Presidencia
	Miguel Vílchez Plasencia	Especialista en Fiscalización de Tecnología Aplicada de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales
	Eder Quiroz Hernández	Jefe de Gabinete de asesores de Presidencia
	Yessica Clavijo Chipoco	Directora Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales
ONPE	Katiuska Valencia Segovia	Asesora de la Jefatura
	Fernando Zapata Miranda	Subgerente de Gobierno Digital e Innovación
	Roberto Montenegro Vega	Gerente de Informática y Tecnología Electoral
	Ricardo Javier Enrique Saavedra Mavila	Gerente de Organización Electoral y Coordinación Regional

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

- El 26 de febrero de 2025[23] se llevó a cabo la tercera mesa técnica de trabajo denominada: " Voto digital: Grupos de electores priorizados en su aplicación" en la que se abordó aspectos relativos a la oportunidad y los sectores dónde podría aplicarse de manera prioritaria el voto digital. En esta oportunidad participaron los sectores y especialistas que se detallan en el Cuadro 19.

Cuadro 19
Asistencia a mesa técnica 3

[23] https://www.youtube.com/live/IQs53eKfcm4

Invitados	Cargo	Institución
Federico Javier Llaque Mora	Presidente del Consejo Nacional Penitenciario	Ministerio de Justicia
Omar Mauricio Méndez Irigoyen	Jefe de Gabinete de Asesores	Ministerio de Justicia
María Elsa Fuentes Montenegro	Asesora	Ministerio de Justicia
José Luis Quiroz Dávila	Dirección de Recursos Humanos PNP – División de Control de Recursos Humanos	Ministerio del Interior
Guido Jhonathan Ramos Hernández	División de Delitos de Alta Tecnología	Ministerio del Interior
Olga Adriana Pérez Uceda	Gabinete de asesores	Ministerio del Interior
José Enrique Pérez Lu	Director General de Tecnologías de la Información	Ministerio de Salud
Francisco Huapaya Jurado	Jefe de Equipo I (e) de la Dirección de Planificación de Personal de la Salud	Ministerio de Salud
Gral. Ernesto Castillo Fuerman	Jefe de la Oficina General de Tecnologías de Información y Estadística	Ministerio de Defensa
Alberto Takao Kuroiwa Bermejo	Director Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales	Jurado Nacional de Elecciones

Eder Quiroz Hernández	Jefe (e) del Gabinete de Asesores de Presidencia	Jurado Nacional de Elecciones
Julia Yareth Romero Herrera	Abogada del Gabinete de Asesores de Presidencia	Jurado Nacional de Elecciones
Ricardo Javier Enrique Saavedra Mavila	Gerente de Organización Electoral y Coordinación Regional	ONPE
Enrique Pestana Uribe	Gerente de Asesoría Jurídica	ONPE
Fernando Zapata Miranda	Subgerente de Gobierno Digital e Innovación	ONPE
Katiuska Valencia Segovia	Asesora de la Jefatura	ONPE
Milagros Suito	Directora de Registro Electoral	RENIEC
Héctor Eduardo Saravia Martínez	Director de la Dirección de Certificación y Servicios Digitales	RENIEC
Rubí Rivas	Asesora de la Jefatura Nacional	RENIEC
Estela Yajaira Malaver Meza	Gerente Central de Gestión de las Personas (e)	Essalud
Angie Manzaneda Martinez	Subgerente de Asesoría Jurídica en Normativa de la Gerencia de Normativa y Asesoramiento Administrativo de la Gerencia Central de Asesoría jurídica	Essalud
Erik Ulises Bazán Flores	Subgerente Sistemas Aseguradores, Subsidios y Sociales de la Gerencia central de Tecnología de la Información y Comunicaciones	Essalud

Christian David Gómez Águila	Asesor II de la Gerencia Central de Tecnología de la Información y Comunicaciones	Essalud
Margot Blas Aedo	Subgerente de Operaciones Lima y Oriente de la Gerencia Central de Operaciones	Essalud
Milcíades Felix Ochoa Pachas	Subdirector de la Subdirección de Gestión de Beneficios	Intendencia Nacional de Bomberos del Perú
Jorge Francisco Castro Álvarez	Jefe de la Unidad de Tecnologías de la Información	Intendencia Nacional de Bomberos del Perú
Luis Antonio Ponce La Jara	Asesor de la Jefatura	Intendencia Nacional de Bomberos del Perú
Joyce Denisse Morales Agreda	Especialista de la Gerencia General	Intendencia Nacional de Bomberos del Perú

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

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

La presente propuesta plantea la incorporación del Capítulo 5 al Título IX de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones a fin de regular el empleo del voto digital como mecanismo alternativo para el sufragio; capítulo que está compuesto por los artículos 223-A, 223-B, 223-C, 223-D, 223-E, 223-F y 223-G; los que no contravienen el marco constitucional ni legal vigentes.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República procederemos a realizar el análisis costo beneficio correspondiente, por lo que, habiéndose contextualizado las iniciativas legislativas y precedido al análisis del objeto y contenido de estas, continuaremos con identificar a los actores, dígase entidades, sujetos o grupos

posiblemente afectados con la medida para posteriormente determinar el efecto de la proposición normativa sobre estos.[24]

Efectos que pueden traducirse en costos y beneficios de distinto tipo[25], impactando tanto económica como no económicamente en estos. En ese sentido, se identifican los siguientes costos y beneficios, los que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 20
Análisis de costos

Sujetos	Costo
Estado peruano	Se requiere la creación de la infraestructura tecnológica necesaria para el **desarrollo de una plataforma segura y confiable** que permita la votación electrónica no presencial y garantice el carácter personal, libre, igual y secreto del voto.
	La implementación de la solución socio tecnológica requiere a su vez la **implementación de mecanismo de ciberseguridad** que brinde protección contra fraudes, hackeos y sabotajes.
	Al ser una solución tanto social como tecnológica, es Estado peruano requerirá implementar políticas y programas de **capacitación y alfabetización digital** con el objeto de capacitar a los funcionarios del sistema electoral y a la ciudadanía.
	La implementación de la solución socio tecnológica requiere una **complementación normativa a nivel infra legal**, es decir la emisión de reglamentos y normas técnicas por parte de las autoridades competentes.

[24] Congreso de la República. Guía de orientación del análisis costo-beneficio legislativo - ACBL. 2005. Pg. 3-4.
[25] Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley. 2017. Pg. 17.

Electores	Dificultades para emplear voluntariamente el voto electrónico no presencial para ciudadanos sin **conocimientos tecnológicos, acceso a internet o el hardware** mínimo requerido para el empleo del a solución tecnológica.
	La implementación del voto electrónico no presencial puede suscitar naturalmente **desconfianza en el sistema** por parte de los electores no familiarizados con las tecnologías digitales, pues en la aplicación de este sistema reside el temor a vulnerabilidades que afecten la integridad del voto.
	La implementación de un sistema de voto electrónico no presencial puede incrementar el **riesgo de manipulación o coacción** en entornos no controlados en los que el votante puede ser presionado para emitir un voto en determinado sentido.
sociedad	Si bien el voto digital se plantea como un sistema voluntario, de no ampliarse la conectividad, el acceso al hardware necesario, así como a la educación digital, es posible que **ciertos sectores de la población no puedan acceder al mismo pese a desear su uso**, obligándolos a emplear el sistema de voto por cedula de papel, asumiendo los costos de transacción que significa desplazarse hasta el centro de votación o dedicar el domingo para sufragar.
	De no implementarse adecuadamente el voto electrónico no presencial, existe el **riesgo de erosión de la confianza ciudadana** en la democracia.
Partidos Políticos	La implementación del voto electrónico no presencial exige a los partidos políticos capacidad de **adaptación tecnológica**, lo que requerirá una mayor inversión y especialización.
	Como consecuencia de la adaptación a las nuevas tecnológicas, los partidos políticos requerirán

	especializar sus procedimientos y capacidades de fiscalización y auditoría tecnológica con el objetivo de monitorear la transparencia del proceso electoral y la solución tecnológica.
	Los partidos requerirán implementar políticas y programas de **capacitación y alfabetización digital** con el objeto de capacitar a sus integrantes como a los directivos de la organización.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

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

Cuadro 21
Análisis de Beneficio

Sujetos	Beneficios
Estado peruano	La implementación del voto electrónico no presencial redundará en una **reducción a corto y mediano plazo de costos operativos vinculados a la impresión de cédulas**, ánforas, actas y demás logística electoral, así como un menor despliegue de personal en los centros y mesas de votación.
	El voto electrónico no presencial conllevar a la **automatización del procedimiento de escrutinio** al eliminarse el conteo manual, permitiendo además la transmisión inmediata de resultados, así como la reducción de errores y votos nulos.
	La reducción del costo de transacción conlleva a la **reducción del ausentismo electoral** fortaleciendo la legitimidad y aceptabilidad de los resultados electorales, reduciendo el desgaste político al consolidad un número mayor de participantes en la jornada electoral.

Electores	La aplicación de la solución socio tecnológica del voto digital permite a diversos grupos de electores en circunstancias especiales que en otras condiciones no podrían votar como los policías y militares en servicio, personas con discapacidad, peruanos en el extranjero, personas internadas en hospitales o en tránsito, **ejercer efectivamente su derecho al sufragio**.
	El voto digital **reduce los costos de transacción para el elector** al momento de ejercer su voto pues elimina la necesidad de desplazarse para sufragar pudiéndolo hacer en la comodidad de su hogar o donde considere pertinente, permitiendo sufragar a aquellas personas que dedican el domingo para el descanso por mandato religioso, la realización de labores económicas o el desarrollo de la vida familiar.
	La automatización del sufragio y el escrutinio conlleva a la **reducción del voto nulo o viciado** pues se minimizan los errores en la emisión del voto, conservando así con mayor nitidez y autenticidad el sentido del voto ciudadano.
Sociedad	La implementación del voto electrónico no presencial **incentiva la participación electoral**, consolidando el sistema democrático al incorporar mayores segmentos poblacionales en la formación de la voluntad popular, dotando al sistema y a las autoridades políticas electas de mayor legitimidad política.
	La disminución progresiva de cédulas físicas conlleva a la disminución del papel, aminorando así la producción de residuos vinculados a la cédula física, como el coste de despliegue y repliegue del

	material electoral tradicional, lo que conlleva a una **reducción del impacto ambiental**.
	Con la implementación del voto electrónico no presencial se evitará las conglomeraciones de electores en los centros de votación, con lo que se **reduce la posibilidad de violencia electoral o la expansión de enfermedades en contextos de crisis sanitarias**.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, como resultado del análisis respectivo, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN** de los **proyectos de ley 1663/2021-CR, 3007/2022-CR, 5879/2023-CR, 9359/2024-CR y 9689/2024-CR**, Ley que incorpora el Capítulo 5 al Título IX de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de regular el voto digital, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE INCORPORA EL CAPÍTULO 5 AL TÍTULO IX DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, A FIN DE REGULAR EL VOTO DIGITAL

Artículo único. Incorporación del Capítulo 5 al Título IX de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones
Se incorpora el Capítulo 5 al Título IX de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el siguiente texto:

"TITULO IX
DEL SUFRAGIO

Capítulo 5
Voto digital

Artículo 223-A. Alternatividad del voto digital
El voto digital o sufragio digital es un mecanismo alternativo y equivalente al sufragio por cédula, su uso es voluntario y su aplicación progresiva.

El voto digital garantiza el carácter personal, libre, igual y secreto del voto para lo cual se implementan mecanismos de seguridad digital que garanticen dichos atributos.
La solución tecnológica mediante la que se viabiliza el voto digital garantiza como atributos mínimos la integralidad, disponibilidad y confidencialidad de esta.

Artículo 223-B. Requisitos y procedimiento para optar por el voto digital
Cualquier ciudadano que cuente con un Documento Nacional de Identidad electrónico con certificado digital vigente puede emplear el voto digital en cualquier tipo de elección o consulta popular, previo registro ante la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) proporciona a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información que requiera, vinculada al Documento Nacional de Identidad electrónico.

Para las elecciones generales, regionales y municipales, el registro para emplear el voto digital se realiza desde los quince días calendario posteriores a la aprobación del padrón electoral por parte del Jurado Nacional de Elecciones hasta los ciento veinte días calendario previos a la fecha de la elección. En ninguna circunstancia procede el registro extemporáneo.

El voto digital puede emplearse voluntariamente en los procesos regulados en la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos para lo que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) establece el periodo de registro. En ninguna circunstancia procede el registro extemporáneo.

En base al padrón electoral aprobado y el registro de electores para el voto digital, la Oficina Nacional de Procesos Electorales elabora una lista de electores única con todos los ciudadanos que hayan optado por el voto digital.

Artículo 223-C. Mesa de sufragio digital
La mesa de sufragio digital agrupa a los electores que han optado por emplear dicha alternativa para lo que la Oficina Nacional de Procesos

Electorales (ONPE) constituye las mesas de sufragio digital que considere necesarias.

La mesa de sufragio digital está compuesta por nueve miembros titulares y nueve suplentes los que desempeñan la función de presidente de mesa, secretario y tercer miembro. La designación se realiza por sorteo entre una lista de setenta y cinco ciudadanos que registren grado de instrucción superior ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) del distrito donde se instala la mesa de sufragio digital. El cargo de miembro de mesa de sufragio digital es irrenunciable de conformidad con los dispuesto por el artículo 58, siéndoles a su vez aplicables los beneficios dispuestos en el artículo 55.

En dichas mesas de sufragio digital los miembros titulares desempeñan su función por al menos ocho horas durante el periodo de votación correspondiente a los husos horarios dispuestos, siendo reemplazados por los otros miembros titulares luego de culminado su turno, y siendo reemplazado por los miembros suplentes en caso de ausencia o impedimento sobreviniente a su designación.

La designación de miembros de mesa de sufragio digital por la ONPE se realiza hasta antes de los setenta días previos a la fecha de la elección, siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64, en lo pertinente.

La ONPE dispone el lugar de funcionamiento de las mesas de sufragio digital, siendo de aplicación lo dispuesto en los artículos 66 y 67, en los pertinente.

Artículo 223-D. Instalación de las mesas de sufragio digital, horario de votación

La instalación de las mesas de sufragio digital y el horario de votación se rige en lo aplicable por lo dispuesto en los artículos 249, 250 y 274. En las mesas de sufragio digital que conglomeren peruanos en el extranjero, todos los actos referentes a la instalación de la mesa y el horario de votación se realizan conforme a los husos horarios de la jornada electoral fijados por la ONPE.

Artículo 223-E. Escrutinio de los votos
Para la votación digital, el escrutinio es automatizado. Los miembros de mesa validan los resultados y suscriben el acta de escrutinio. Corresponde a los miembros de mesa que están de turno en el momento del cierre de la votación suscribir el acta de escrutinio, aun cuando el acta de instalación haya sido suscrita por miembros del primer turno y por los personeros debidamente acreditados.

Artículo 226-F. Seguridad de la solución tecnológica
Las herramientas digitales empleadas para el voto digital son auditadas antes de cada proceso electoral para lo que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la ONPE designan personal técnico especializado para el seguimiento continuo del funcionamiento y seguridad de las herramientas digitales empleadas para el voto digital.

El código fuente adecuado para cada proceso electoral convocado es compartido con las organizaciones políticas que lo soliciten hasta un día antes de la jornada electoral.

Artículo 226-G. Aplicación supletoria
En lo no regulado por el presente capítulo es de aplicación supletoria en lo pertinente, lo dispuesto en la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Aplicación
Lo dispuesto en la presente ley es de aplicación progresiva por lo que se autoriza a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a determinar el ámbito de aplicación del programa piloto del voto digital, priorizando a la población electoral de los peruanos residentes en el extranjero, de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, así como a las demás que por su naturaleza considere pertinente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) reglamenta los dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor a los treinta días calendario de entrada en vigor.

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
4 de marzo de 2025.

Firmado digitalmente por: ROSPIGLIOSI CAPURRO Fernando Miguel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2025 09:46:04-0500

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2025 16:25:46-0500

Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2025 16:05:49-0500

Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 18:58:58-0500

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 10:18:47-0500

Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 12:31:05-0500

Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 11:04:36-0500

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 14:25:46-0500

Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 11:25:54-0500

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 16:43:33-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 21:23:37-0500

Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 17:55:07-0500

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 14:35:29

Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 13:53:47-0500

Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 16:28:45-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 16:02:23-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/03/2025 19:29:05-0500

MP Dictamenes

De:	Notificacion Sistemas
Enviado el:	jueves, 6 de marzo de 2025 23:27
Para:	Elsa Mirella Portugal Sanchez; mp.interno
Asunto:	Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos:	e63f14da310224a0ef1db59cb54e63a2.pdf

[Solicitante]: eportugal@congreso.gob.pe
[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
[Mensaje]: DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 1663/2021-CR, 3007/2022-CR, 5879/2023-CR, 9359/2024-CR Y 9689/2024-CR, LEY QUE INCORPORA EL CAPITULO 5 AL TITULO IX DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, A FIN DE REGULAR EL VOTO DIGITAL. SE DEJA CONSTANCIA QUE SE ACORDÓ LA DISPENSA DEL TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR ACUERDOS ADOPTADOS. SE PRECISA QUE EL DICTAMEN FUE APROBADO POR MAYORÍA CON 18 VOTOS A FAVOR, 0 EN CONTRA Y 2 ABSTENCIONES CONFORME SE APRECIA EN EL ADJUNTO; SIN EMBARGO, NO SE HA PODIDO RECABAR LA FIRMA DE LOS SEÑORES CONGRESISTAS NOELIA HERRERA Y JOSÉ LUNA, MOTIVO POR EL CUAL EL DICTAMEN VA ACOMPAÑADO DE 16 FIRMAS (MÁS 1 FIRMA DE LA CONGRESISTA SECRETARIA) MANTENIENDO CON ELLO EL NÚMERO DE FIRMAS REQUERIDAS QUE GARANTIZAN LA APROBACIÓN EN MAYORÍA DEL PRESENTE DICTAMEN
[Fecha]: 2025-03-06 23:27:03
[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.