



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

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA

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

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, los Proyectos de Ley **4248/2022-JNE**, proyecto de ley que otorga una compensación económica a los miembros de mesa, y el proyecto de ley **4567/2022-CR**, Ley que modifica la ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, otorgando incentivos a los miembros de mesa.

I. SITUACIÓN PROCESAL

- a. El Proyecto de Ley **4248/2022-JNE**, Ley que otorga una compensación económica a los miembros de mesa, fue presentado por el **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 14 de febrero de 2023, siendo decretado el 17 de febrero de 2023 a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora; y,
- b. El Proyecto de Ley **4567/2022-CR**, Ley que modifica la ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, otorgando incentivos a los miembros de mesa, fue presentado por el Congresista **ALEJANDRO SOTO REYES**, del Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA EL PROGRESO**, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 24 de marzo de 2023, siendo decretado el 28 de marzo de 2023 a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 16 de mayo de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Caverro Alva, Aguinaga Recuenco, Alegría García, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Cerrón Rojas, Flores Ramírez, Quito Sarmiento, Aragón Carreño, López Ureña, Soto Palacios, Salhuana Cavides, Paredes Gonzales, Tacuri Valdivia, Muñante Barrios, Tudela Gutiérrez, Elías Ávalos, Luque Ibarra y Paredes Piqué (accesitaria de la congresista Pablo Medina); ningún voto en contra y de la abstención del congresista Cutipa Ccama.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1 Proyectos de ley presentados

Desde el año 2000 hasta el año 2022 se han presentado las siguientes iniciativas en la materia:

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

Cuadro 1
Ley que otorga incentivos a los miembros de mesa
Período Parlamentario 2000-2001

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

Cuadro 2
Ley que otorga incentivos a los miembros de mesa
Período Parlamentario 2001-2006

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

Cuadro 3
Ley que otorga incentivos a los miembros de mesa
Período Parlamentario 2006-2011

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

Cuadro 4
Ley que otorga incentivos a los miembros de mesa
Período Parlamentario 2011-2016

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
03393/2013-CR	Ley que modifica los artículos 250 y 251 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 5 de la Ley 28859, otorgando un incentivo por cumplir la función de integrante de mesa de sufragio e incrementa la sanción pecuniaria para titulares y suplentes que no asistan o se nieguen a integrar la mesa de sufragio	Ley que modifica los artículos 250 y 251 de la Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 5 de la Ley 28859, otorgando un incentivo por cumplir la función de integrante de mesa de sufragio e incrementa la sanción pecuniaria para titulares y suplentes que no asistan o se nieguen a integrar la mesa de sufragio	Archivo

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

04930/2015-CR	Ley que modifica el artículo 55 e incorpora el artículo 55-A a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones	Propone modificar el artículo 55 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, busca establecer la obligación de los servidores y funcionarios públicos a ejercer como miembros de mesa en los diferentes procesos de elección.	Archivo
---------------	---	--	---------

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

Cuadro 5
Ley que otorga incentivos a los miembros de mesa
Período Parlamentario 2016-2021

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
03062/2017-CR	Ley que agiliza el proceso de instalación de mesas de sufragio e incrementa las sanciones al ausentismo de electores y miembros de mesa	Propone agilizar el proceso de instalación de las mesas de sufragio en los procesos electorales de carácter nacional y subnacional, con la finalidad que la instalación de las mesas de sufragio sea efectuada de forma rápida y efectiva, iniciando el proceso electoral más temprano, incrementando la cantidad de miembros de mesa suplentes y aumentando las sanciones a los miembros de mesa designados que no acudan a cumplir su labor, así como a los electores que no acudan a sufragar.	Archivo
06117/2020-CR	Ley que establece condiciones para los miembros de mesa durante las elecciones generales del año 2021 en el contexto de la COVID-19	Propone la incorporación de la Tercera Disposición Transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para establecer mejores condiciones a los miembros de mesa durante las Elecciones Generales del año 2021 en el contexto de la COVID-19	Archivo

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

Cuadro 6
Ley que otorga incentivos a los miembros de mesa
Período Parlamentario 2021-2022

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

2.2 Opiniones solicitadas y recibidas

- Mediante los siguientes oficios se solicitó opinión técnica respecto del Proyecto de Ley 4248/2022-JNE:

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

Cuadro 7
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 4248/2022-JNE

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
2117-2022-2023-CR	Ministro de Economía y Finanzas	Alex Alonso Contreras Miranda	23.02.23
2118-2022-2023-CR	Presidenta de Transparencia Perú	Adriana Urrutia Pozzi – Escot	23.02.23
2119-2022-2023-CR	Jefe de Misión Perú - IDEA Internacional	Percy Medina Masías	23.02.23
2120-2022-2023-CR	Oficina Nacional de Procesos Electorales	José Manuel Villalobos Campana	23.02.23

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

A la fecha de la realización del presente dictamen no se recibieron respuestas a los pedidos de información formulados.

- b. Mediante los siguientes oficios se solicitó opinión técnica respecto del Proyecto de Ley 4248/2022-JNE:

Cuadro 8
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 4567/2022-CR

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
2431-2022-2023-CR	Presidente del Jurado Nacional de Elecciones	Jorge Luis Salas Arenas	04.04.23
2432-2022-2023-CR	Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales	Piero Alessandro Corvetto Salinas	04.04.23
2433-2022-2023-CR	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	José Andrés Tello Alfaro	04.04.23
2434-2022-2023-CR	Defensora del Pueblo	Eliana Revollar Añaños	04.04.23

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

El 13 de abril de 2023, la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio N° 0197-2023-DP/PAD respecto al pedido de opinión formulado, señaló lo siguiente:

“[...] Al respecto, es necesario comunicarle que dicho proyecto legislativo no versa sobre la protección de un derecho fundamental, sino que implica una decisión que corresponde a las atribuciones propias del Congreso de la República, a fin de promover la participación activa de las personas seleccionadas como miembros de mesa, considerando que el cargo tiene carácter irrenunciable.”

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

Si bien nos excusamos de emitir opinión sobre el fondo de dicha iniciativa, consideramos válido que se planteen iniciativas orientadas a garantizar la participación de los miembros de mesa, quienes son actores claves para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a la participación política. Aunado a ello, sería importante contar con la opinión previa de los organismos electorales."

El 25 de abril de 2023, la Oficina Nacional de Procesos Electorales a través del Oficio N° 000307-2023-JN/ONPE remite el Informe N° 000566-2023-GAJ/ONPE, que contiene la opinión institucional de la mencionada entidad, la que señala:

"[...] 3.7. Conforme a lo expuesto, estamos convencidos que al desempeño del cargo de miembro de mesa debe ser compensando con el otorgamiento de un incentivo económico por el ejercicio efectivo del cargo en los procesos electorales señalados dentro del marco de las elecciones mencionadas en el artículo 6° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, así como de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales y Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, lo que permitiría que el cumplimiento de esta responsabilidad se encuentre garantizada. Una mejor predisposición para el ejercicio del cargo repercutiría en un mejor desempeño de sus funciones y, esto a su vez, en un mejor desarrollo de la jornada electoral.

3.8. Asimismo, considerando que existen ciudadanos, potenciales miembros de mesa, que residen en zonas alejadas, una compensación económica a los gastos que significará su desplazamiento para ejercer dicha obligación, resulta necesaria para garantizar su presencia.

3.9. Sumado a lo anterior, es necesario tener presente que, a la fecha, el proyecto de ley N.° 4124/2022-JNE que propone modificar los artículos 239, 249, 250 y 274 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el fin de ampliar la duración de la jornada electoral en los procesos electorales desde las 7.00 horas hasta las 17:00 horas cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Constitución y Reglamento y está en agenda del Pleno; por lo que su aprobación implicaría una mayor duración de la labor del miembro de mesa, situación que, consideramos, refuerza nuestra propuesta del otorgamiento de una compensación económica como retribución por el tiempo y las tareas que desempeñarán.

2.3 Opiniones ciudadanas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen obran las siguientes opiniones ciudadanas respecto de las iniciativas de ley materia de análisis, tal y como puede verificarse en el portal web del Congreso de la República¹.

Respecto del Proyecto de Ley N° 04248/2022-JNE:

"ESTELA JANET AGUIRRE COCHA

¹ Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4248>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

23/02/2023

El deber de cada ciudadano es colaborar para unas elecciones claras y limpias porque se le debe pagar."

Respecto del Proyecto de Ley N° 04567/2022-CR:

"DAVID HUAMAN AGUILAR

09/04/2023

Si bien no es posible considerar un monto fijo como incentivo económico, sería recomendable adicionar más beneficios tales como otorgar dos días fijos de Licencia Con Goce de Haber, el viernes, antes de la elección y el lunes, día siguiente de la elección.

ANDERSSON LUIGGI CABRERA VÁSQUEZ

25/03/2023

Si bien es un buen proyecto, considero que pueden existir imprecisiones que pueden afectar al desarrollo del proceso electoral, como: - No condicionan la entrega del estipendio y/o beneficios con la asistencia obligatoria como mínimo a las 2 capacitaciones presenciales de los miembros de mesa semanas antes del día de la votación, pues no sirve de nada el incentivo si al final por su inexperiencia debido a su no capacitación pueden generar retrasos generando incomodidad a los electores o incluso malograr y/o dañar el material electoral al momento de registrar los nombres de los propios electores o al momento de la manipulación del material en sí. - Hay casos en los que la ubicación del elector resulta ser un rotundo problema para los Coordinadores de Local de Votación o a los Coordinadores de Mesa, por lo que generar actualizaciones en sus registros antes del proceso electoral puede ser pasible de un incentivo extra. - Los electores de la mesa que tomasen el lugar de los miembros de mesa titulares y suplentes pueden ser pasibles de algún incentivo extra establecido en el proyecto de ley. En resumen, deben abarcarse también supuestos en los que de alguna u otra forma puedan fomentar las capacitaciones a los Miembros de Mesa y así también permitir facilitar el trabajo a los Coordinadores de Local de Votación o a los Coordinadores de Mesa respectivamente".

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

A continuación se desarrollará el contenido de los proyectos de ley materia del presente dictamen; en ese sentido:

- a. El proyecto de ley **4248/2022-JNE** propone modificar el artículo 55 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE) con el objeto de otorgar a los ciudadanos que cumplan con la función de miembros de mesa una compensación monetaria correspondiente al 3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT),

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

compensación que estaría a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

"Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular.

La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes.

En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos.

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.

Los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio en forma efectiva recibirán una compensación monetaria correspondiente al 3 % de una unidad impositiva tributaria (UIT). La ONPE tiene a su cargo el pago y la distribución del incentivo, así como la regulación de diferentes modalidades de pago destinadas a facilitar su cobro.

- b. El Proyecto de Ley **4567/2022-CR**, Ley que modifica la ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, otorgando incentivos a los miembros de mesa tiene por objeto la incorporación de un artículo 55-A a la LOE, a fin de otorgar como beneficios a los miembros de mesa: el acceso gratuito en día de semana a los museos administrados por el Estado para dos personas, el abono de una cantidad monetaria indeterminada, siempre y cuando el presupuesto lo permita, y un día de licencia con goce de haber que podrá ser utilizado entre lunes y viernes de la semana posterior a la celebración del proceso electoral.

"Artículo 55-A

Los miembros de mesa que cumplan con sus funciones el día del proceso electoral recibirán los siguientes beneficios: a) Acceso gratuito en día de semana a museos administrados por el Estado para dos personas. b) El abono de una cantidad monetaria siempre que el presupuesto público lo permita. c) Un día de licencia con goce de haber que podrá ser utilizado entre el lunes y viernes de la semana posterior a la celebración del proceso electoral."

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

3.1 MARCO JURÍDICO

Constitución Política

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 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.

3.2 Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859

Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular.

La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes.

En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos.

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.

Decimosexta Disposición Transitoria

Para las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022, los ciudadanos que cumplan la función de miembros de Mesa de Sufragio el día de la jornada electoral recibirán una compensación monetaria correspondiente al 2,5% de la UIT. La ONPE tiene a su cargo el pago y la distribución del incentivo, así como la regulación de diferentes modalidades de pago destinadas a facilitar su cobro. Lo

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

establecido en la presente disposición se financia con cargo al presupuesto institucional de la ONPE sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

4.1 Fundamentos de las iniciativas legislativas examinadas

En el presente acápite se desarrollarán los fundamentos que sustentan las iniciativas legislativas materia de análisis:

- a. Por mandato del artículo 176 de la Constitución la función del Sistema Electoral es *"[...] 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"*.
- b. La Oficina Nacional de Procesos Electorales como conformante del sistema electoral tiene por función la de garantizar el ejercicio del derecho al sufragio, el que se materializa con la emisión del voto, en la mesa de sufragio correspondiente.
- c. Las mesas de sufragio están integradas por tres miembros titulares, quienes son la máxima autoridad electoral en la mesa de sufragio, siendo dicho cargo irrenunciable por mandato de la ley, salvo determinados casos, ello debido a la importante naturaleza de su función, que es la de conducir la jornada electoral, recibir los votos, realizar el escrutinio de las cédulas de sufragio, el llenado de las actas electorales así como resolver las impugnaciones que pudiesen realizarse; labores que pueden extenderse hasta por dieciséis horas consecutivas.
- d. Esta labor, además de ser extenuante, priva del descanso semanal que todo trabajador debe gozar por lo que, el proponente considera adecuada su compensación, empleando como parámetro de referencia la sobretasa correspondiente a 100% de la remuneración correspondiente a la jornada ordinaria dispuesta por el Decreto Legislativo N° 713, ley que consolida la legislación sobre descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada.
- e. Es así como dicho incentivo podrá mejorar la asistencia de los miembros de mesa, pudiendo desarrollar en mejor manera la jornada electoral al poder instalarse las mesas de sufragio de manera más fluida.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

Cuadro 9
Cuadro comparativo PL 4248/2022-JNE

Ley 28094 Ley de Organizaciones Políticas	PL 4248/2022-JNE
Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular. La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes. En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos. Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.	Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular. La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes. En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos. Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor. Los ciudadanos que cumplan la función de miembros de mesa de sufragio en forma efectiva recibirán una compensación monetaria correspondiente al 3% de una unidad impositiva tributaria (UIT). La ONPE tiene a su cargo el pago y la distribución del incentivo, así como la regulación de diferentes modalidades de pago destinadas a facilitar su cobro.

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

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

**Cuadro 10
Cuadro comparativo PL 4567/2022-CR**

4567/2022-CR
Incentivos a los miembros de mesa Artículo 55-A Los miembros de mesa que cumplan con sus funciones el día del proceso electoral recibirán los siguientes beneficios: a) Acceso gratuito en día de semana a museos administrados por el Estado para dos personas. b) El abono de una cantidad monetaria siempre que el presupuesto público lo permita. c) Un día de licencia con goce de haber que podrá ser utilizado entre el lunes y viernes de la semana posterior a la celebración del proceso electoral.

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

4.2 Análisis del contenido de la propuesta legislativa en estudio

4.2.1 Del problema que se busca solucionar con la propuesta normativa

Como se ha dado cuenta en los párrafos precedentes, el problema que se pretende solventar con la propuesta de otorgar incentivos a los miembros de mesa, como una compensación monetaria equivalente al 3% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) a aquellos miembros de mesa que hayan cumplido efectivamente con su labor, tiene por objeto evitar el ausentismo de estos el día de la jornada electoral, lo que a su vez tiene por finalidad que las mesas de sufragio puedan ser instaladas con normalidad y de manera oportuna, evitando con ello el retardo o la no instalación de las mismas, situación que acarrea perjuicios no solo al normal desarrollo de la jornada electoral sino también a los electores, quienes se ven obligados a integrar dichas mesas de sufragio ante la ausencia de sus titulares o a esperar que estas sean integradas e instaladas.

En suma, el problema que busca solventar es garantizar la oportuna instalación de las mesas de sufragio y el desarrollo normal de la jornada electoral, problema que a juicio de esta comisión puede ser abordado desde diversas perspectivas, y por diversas medidas de carácter legal que busquen incentivar o desincentivar diversas conductas sociales.

4.2.2 Respecto del carácter del derecho al sufragio a nivel nacional

La comprensión histórica a nivel comparado del derecho de sufragio ha oscilado entre entender al voto como un derecho de carácter subjetivo, asumiendo una perspectiva unidimensional, a entender al sufragio desde una perspectiva bidimensional, es decir como un derecho fundamental de carácter subjetivo y a la vez como un deber, sea este moral o fundamental.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

Al respecto, sobre el derecho al sufragio se debe tener en cuenta:

"[...] No se debe perder de vista que el derecho fundamental al sufragio, es un derecho fundamental que trasciende su dimensión individual y que desempeña una función pública fundamental en cualquier tipo de sociedad democrática pues contribuye a la formación de la voluntad política. A nivel internacional, se ha optado por regular el derecho al sufragio de diversas maneras, entre las que principalmente tenemos a:

a. La perspectiva unidimensional que concibe al derecho de sufragio únicamente como derecho fundamental de carácter subjetivo e individual, posición que asumen Estados como: Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, entre otros.

b. La perspectiva bidimensional moral que lo concibe por el contrario al sufragio no solo como un derecho fundamental, sino también como un deber de índole moral, estando su incumplimiento sometido al reproche individual y social, motivo por el cual el Estado no establece sanción alguna. Perspectiva que asumen Estados como: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Panamá; y

c. La perspectiva bidimensional fundamental que concibe al sufragio como un derecho fundamental y un deber fundamental, es decir una obligación en estricto sentido, estableciendo una sanción ante su incumplimiento, la cual puede ser de naturaleza diversa desde multas, hasta inhabilitaciones, como es el caso de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Uruguay. [...]"² (énfasis agregado).

Si bien *prima facie* tal diferenciación podría parecer una trivialidad o una discusión bizantina, cobra especial relevancia cuando se asume una posición respecto de las consecuencias del ejercicio de tal derecho, pues si se opta por entenderlo como un derecho fundamental, el ejercicio o no de un derecho no debería estar sujeto a penalidades, mientras que si es entendido además como un deber, una función, sea moral o de índole legal, es razonable la imposición de incentivos o desincentivos a través de la ley.

Al respecto, es necesario señalar que, históricamente el voto obligatorio ha sido la posición asumida por el marco constitucional y legal de la nación, tanto así que cuatro (1823, 1933, 1979 y 1993) de las doce constituciones que ha tenido el Perú han establecido la obligatoriedad del voto, mientras bajo la vigencia de las otras constituciones, dicho deber ha sido consagrado meramente a nivel legal.

4.2.3 Respetto de la labor de los miembros de mesa

² Herrera Bustinza, Luis Benjamín. En defensa del voto obligatorio. *ACTA JURÍDICA PERUANA* 2, no. 2 (febrero 20, 2021). Accedido marzo 22, 2023. <http://revistas.autonoma.edu.pe/index.php/AJP/article/view/226>.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

En ese orden de ideas, entendiendo la importancia que tiene la participación electoral en la formación de la voluntad pública así como la concreción de derechos fundamentales (tanto elegir como ser elegido) es razonable establecer mecanismos que busquen dar cumplimiento a dicho objetivo.

Es así como bajo el esquema antes mencionado, los miembros de mesa adquieren especial relevancia para el proceso electoral pues de ellos depende la ejecución de la jornada electoral y el procesamiento de los votos, tanto así que por mandato del artículo 58³ de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE), el cargo es irrenunciable asignándole también las siguientes funciones:

- a. Instalar la mesa de sufragio, que inicia con la verificación del material electoral, de la cámara de sufragio, y culmina con el llenado del Acta de instalación (artículos 174⁴, 249⁵, 255⁶ y 256⁷ de la LOE);

³ **Artículo 58.-** El cargo de miembro de Mesa de Sufragio es irrenunciable, salvo los casos de notorio o grave impedimento físico o mental, necesidad de ausentarse del territorio de la República, estar incurso en alguna de las incompatibilidades señaladas en el artículo anterior o ser mayor de setenta (70) años.

La excusa sólo puede formularse por escrito, sustentada con prueba instrumental, hasta cinco (5) días después de efectuada la publicación a que se refiere el Artículo 61.

⁴ **Artículo 174.-** En el Acta de Instalación debe registrarse la siguiente información:

- a) Número de mesa y nombres de la provincia y el distrito a los que pertenece la mesa de sufragio.
- b) Nombre y número del Documento Nacional de Identificación de cada uno de los miembros de la Mesa de Sufragio.
- c) Nombre y número del Documento Nacional de Identificación de cada uno de los personeros presentes, con la denominación de la agrupación política a que pertenecen.
- d) La fecha y la hora de instalación de la Mesa de Sufragio.
- e) El estado del material electoral que asegure la inviolabilidad de los paquetes recibidos.
- f) La cantidad de las Cédulas de Sufragio.
- g) Los incidentes u observaciones que pudieran presentarse.
- h) La firma de los Miembros de Mesa y de los Personeros que lo deseen.

⁵ **Artículo 249.-** Los miembros de las Mesas de Sufragio se reúnen en el local señalado para su funcionamiento a las siete y treinta (07.30) horas del día de las elecciones, a fin de que aquéllas sean instaladas a las ocho (08.00) horas, a más tardar.

La instalación de la mesa de sufragio se hace constar en el Acta Electoral.

⁶ **Artículo 255.-** Instalada la Mesa de Sufragio, el Presidente procede a colocar, en lugar visible y de fácil acceso, los carteles y un ejemplar de la lista de electores de la Mesa.

A continuación, abre el ánfora y extrae los paquetes que contengan los documentos, útiles y demás elementos electorales y sienta el Acta de Instalación en la sección correspondiente del Acta Electoral. Deja constancia de los nombres de los otros miembros de la Mesa de Sufragio, de los personeros que concurren, del estado de los sellos que aseguran la inviolabilidad de los paquetes recibidos, así como de la cantidad de las cédulas de sufragio y, en general, de todos los datos requeridos con las indicaciones impresas en los formularios. La sección correspondiente al Acta de Instalación es firmada por los miembros de la Mesa de Sufragio y los personeros que deseen hacerlo.

⁷ **Artículo 256.-** Firmada el Acta de Instalación, los miembros de la Mesa de Sufragio proceden a revisar la cámara secreta previamente instalada, dentro de la que se fijan los carteles correspondientes.

En la revisión de la cámara secreta, los miembros de la Mesa de Sufragio pueden ser acompañados por los personeros que lo deseen.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

- b. Identificar a los electores, entregar el material electoral, recibir los votos que emitan los electores y consignar los incidentes en la votación, y resolver en mesa las impugnaciones formuladas, labor que concluye con el llenado del Acta del sufragio (artículos 51⁸, 175⁹, 176¹⁰, 259¹¹, 260¹², 264¹³, 268¹⁴ y 275¹⁵ de la LOE);
- c. Escrutar en acto público los votos emitidos y procesar los resultados, resolver las impugnaciones planteadas, actividad que finaliza llenando el Acta de escrutinio, la remisión de los resultados y la destrucción del material

⁸ **Artículo 51.-** Las mesas de sufragio tienen por finalidad recibir los votos que emitan los electores en los procesos electorales de referéndum y otras consultas populares; así como el escrutinio, el cómputo y la elaboración de las actas electorales.

⁹ **Artículo 175.-** El Acta de Sufragio es la sección del Acta Electoral donde se anotan los hechos inmediatamente después de concluida la votación.

¹⁰ **Artículo 176.-** En el Acta de Sufragio debe registrarse la siguiente información:

- a) El número de sufragantes (en cifras y en letras).
- b) El número de cédulas no utilizadas (en cifras y en letras).
- c) Los hechos ocurridos durante la votación.
- d) Las observaciones formuladas por Miembros de la Mesa y por Personeros.
- e) Nombres, números de Documento Nacional de Identificación y firmas de los Miembros de Mesa y de los Personeros que así lo deseen.

¹¹ **Artículo 259.-** Después que han votado todos los miembros de la Mesa, se recibe el voto de los electores en orden de llegada. El votante da su nombre y presenta su Documento Nacional de Identificación para comprobar que le corresponde votar en dicha Mesa.

¹² **Artículo 260.-** Presentado el Documento Nacional de Identificación, el Presidente de la Mesa de Sufragio comprueba la identidad del elector y le entrega una cédula para que emita su voto.

¹³ **Artículo 264.-** El Presidente cuida de que el elector, una vez que haya depositado su cédula en el ánfora, firme la lista de la mesa para el debido control del número de votantes y del número de cédulas contenidas en el ánfora.

¹⁴ **Artículo 268.-** Si la identidad de un elector es impugnada por algún personero, los miembros de la Mesa de Sufragio resuelven de inmediato la impugnación.

De la resolución de la Mesa de Sufragio procede apelación ante el Jurado Electoral de la circunscripción.

¹⁵ **Artículo 275.-** Terminada la votación, el Presidente de la Mesa de Sufragio anota, en la Lista de Electores, al lado de los nombres de los que no hubiesen concurrido a votar, la frase "No votó". Después de firmar al pie de la última página de la Lista de Electores, invita a los personeros a que firmen, si lo desean.

A continuación, se sienta el Acta de Sufragio en la que se hace constar por escrito, y en letras, el número de sufragantes, el número de cédulas que no se utilizaron, los hechos ocurridos durante la votación y las observaciones formuladas por los miembros de la Mesa de Sufragio o los personeros.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

no empleado (artículos 177¹⁶, 178¹⁷, 278¹⁸, 281¹⁹, 282²⁰, 288²¹ y 300²² de la LOE).

4.2.4 De las medidas de aseguramiento para el cumplimiento de la función de miembro de mesa en la legislación nacional y su desarrollo histórico

Como se ha dejado sentado previamente, tanto la mesa de sufragio como sus integrantes son parte importante del proceso electoral por lo que su ausencia tiene que ser desincentivada a través de una política legislativa adecuada como instrumento público legítimo para regular la conducta de determinados sujetos de derecho como son precisamente los ciudadanos elegidos para desempeñar la función de miembros de mesa.

A nivel nacional, históricamente *—en el último siglo—* se ha implementado una política legislativa punitiva basada en la multa pecuniaria como mecanismo normativo de desincentivo de la inasistencia de los miembros de mesa; es así que como

¹⁶ **Artículo 177.**- El Acta de Escrutinio es la sección del Acta Electoral donde se registran los resultados de la votación de la Mesa de Sufragio. Se anotan también los incidentes u observaciones registrados durante el procedimiento de escrutinio.

¹⁷ **Artículo 178.**- En el Acta de Escrutinio debe registrarse la siguiente información:

a) Número de votos obtenidos por cada lista de candidatos u opción según sea el caso.

b) Número de votos nulos.

c) Número de votos en blanco.

d) Horas en que empezó y concluyó el escrutinio.

e) Reclamaciones u observaciones formuladas por los Personeros, así como las resoluciones de la Mesa. Y,

f) Nombres, números de Documento Nacional de Identificación y firmas de los Miembros de la Mesa y Personeros que deseen suscribirla.

¹⁸ **Artículo 278.**- Firmada el Acta de Sufragio, la Mesa de Sufragio procede a realizar el escrutinio en el mismo local en que se efectuó la votación y en un solo acto público ininterrumpido.

¹⁹ **Artículo 281.**- El Presidente de la Mesa de Sufragio abre las cédulas una por una y lee en voz alta su contenido. En seguida, pasa la cédula a los otros dos (2) miembros de Mesa quienes, a su vez y uno por uno, leen también en voz alta su contenido y hacen las anotaciones pertinentes en los formularios que para tal efecto hay en cada Mesa.

Los personeros acreditados ante la Mesa de Sufragio tienen el derecho de examinar el contenido de la cédula leída y los miembros de la Mesa de Sufragio tienen la obligación de permitir el ejercicio de tal derecho, bajo responsabilidad.

Los miembros de la Mesa de Sufragio que no diesen cumplimiento a este artículo son denunciados ante el Fiscal Provincial de Turno. Los personeros que, abusando del derecho que les confiere este artículo, traten de obstaculizar o frustrar el acto de escrutinio o que durante el examen de las cédulas les hagan anotaciones, las marquen en cualquier forma o las destruyan total o parcialmente, son denunciados ante el Fiscal Provincial de Turno.

²⁰ **Artículo 282.**- Si alguno de los miembros de la Mesa de Sufragio o algún personero impugna una o varias cédulas, la Mesa de Sufragio resuelve inmediatamente la impugnación. Si ésta es declarada infundada, se procede a escrutar la cédula. De haber apelación verbal, ésta consta en forma expresa en el Acta, bajo responsabilidad. En este caso la cédula no es escrutada y se coloca en sobre especial que se envía al Jurado Electoral Especial. Si la impugnación es declarada fundada, la cédula no es escrutada y se procede en igual forma que en el caso anterior.

²¹ **Artículo 288.**- Concluido el escrutinio, se asienta el Acta de éste en la sección correspondiente del Acta Electoral, la que se hace en el número de ejemplares a que se refiere el artículo 291.

²² **Artículo 300.**- Las cédulas escrutadas y no impugnadas son destruidas por el Presidente de la Mesa de Sufragio, después de concluido el escrutinio, bajo responsabilidad.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

antecedente se tiene al artículo 219 del Estatuto Electoral aprobado por Decreto Ley 14250 de 1962, que disponía que:

"[...] El ciudadano que habiendo salido sorteado para integrar una Mesa de Sufragio no concurriera a su instalación, será reprimido con multa de quinientos a dos mil soles oro." (Énfasis agregado).

En ese orden de ideas, y desde la implementación de la Ley Orgánica de Elecciones, publicada el 1 de octubre de 1997, como se tiene del mandato contenido en los artículos 250 y 251, se ha mantenido incólume la política legislativa de desincentivo basada en la multa a los miembros de mesa titulares y suplentes que no asistan el día del acto electoral, así como de los electores de dicha mesa que se nieguen a integrarla en ausencia de los ciudadanos elegidos mediante sorteo por la ONPE para tal función como titular o suplente.

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

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

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

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

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

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

Si no hubiesen concurrido ni los titulares ni los suplentes, el Presidente de la mesa que antecede o, a falta de éste, el Presidente de la Mesa que le sigue en numeración, designa al personal que debe constituir la mesa. Se selecciona a tres (3) electores de la mesa respectiva que se encuentren presentes, de manera que la

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

Mesa comience a funcionar, a las ocho y cuarenta y cinco (08:45) horas. El Presidente puede ser auxiliado por la fuerza pública si fuera necesario. Las personas seleccionadas no pueden negarse al desempeño de esos cargos. La negación es sancionada con multa equivalente al 5% de la UIT; la que se hace constar en el Acta Electoral y se cobra coactivamente por el Jurado Nacional de Elecciones. (Énfasis agregado).

Posteriormente, el 6 de febrero de 2001, se publicó la ley 27416, Ley que exonera del pago de multa por omisión a votaciones en las últimas elecciones, mediante la que se exoneró del pago de las multas a los "[...] casi tres millones de ciudadanos [que] no acudieron a las ánforas a emitir su voto [...]"²³.

El 3 de agosto de 2006, se publicó la Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio, Ley 28859, dispositivo normativo mediante el que se dejaron sin efecto las restricciones establecidas en el artículo 89 del Decreto Supremo 15-98-PCM que aprobó el Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, y que impedía a los omisos al sufragio (remitiendo dicha prohibición al contenido del artículo 84), a:

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

De lo anteriormente dicho podemos concluir que ante la necesidad de asegurar la presencia de los miembros de mesa y el cumplimiento de su función, desde la vigencia de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, se estableció una política legislativa punitiva, es decir, se buscó desincentivar determinadas conductas como lo es el ausentismo u omisión al deber de asumir la función de miembro de mesa, a través de mecanismos netamente punitivos tanto de carácter pecuniario como

²³ Congreso de la República. Diario de debates del Pleno del Congreso. Segunda legislatura ordinaria del 2000. Pg. 1902. Disponible en: https://spij.minjus.gob.pe/Textos-PDF/Debates/2001/FEBRERO/Ley_27416_06-02-01.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

son las multas, hasta sanciones administrativas que afectaban directamente la capacidad jurídica de las personas para realizar determinadas acciones en el ámbito tanto administrativo como judicial, con el consecuente menoscabo en la capacidad jurídica del ciudadano omiso.

Si bien se afirmó que históricamente el derrotero de la política legislativa fue eminentemente punitiva, existen excepciones, toda vez que establecieron reglas premiales cuyo objeto era el incentivo como mecanismo de cumplimiento, no obstante estas fueron excepcionales, pues su vigencia estaba vinculada a determinado proceso electoral y a determinado contexto. Es así como se emitió la siguiente normativa:

- a. El 4 de diciembre de 2014, se publicó el Decreto Supremo 014-2014-TR, mediante el que se declaró el 12 de abril de 2021, como día no laborable para quienes se desempeñen como miembros de mesa durante la segunda vuelta de las Elecciones Regionales y Municipales 2014.
- b. El 19 de mayo de 2016, se publicó el Decreto Supremo 007-2016-TR, mediante el que se declaró el 6 de junio de 2026, como día no laborable compensable para quienes se desempeñen como miembros de mesa durante las Elecciones Generales 2016.
- c. El 3 de octubre de 2018, se publicó el Decreto Supremo 010-2018-TR, mediante el que se declaró el 8 de octubre de 2018, como día no laborable de naturaleza compensable para quienes se desempeñen como miembros de mesa durante las Elecciones Regionales y Municipales 2018.
- d. El 22 de enero de 2020, se publicó el Decreto Supremo 006-2020-TR, mediante el que se declaró el 27 de enero de 2020, como día no laborable compensable para quienes se desempeñen como miembros de mesa durante las Elecciones Congresales Complementarias.
- e. El 21 de enero de 2021, se publicó el Decreto de Urgencia N° 006-2021, mediante el que se autorizó por excepción la entrega de ciento veinte soles (S/ 120.00).
- f. El 8 de abril de 2021, se publicó el Decreto Supremo 008-2021-TR, mediante el que se declaró el 12 de abril de 2021, como día no laborable no compensable para quienes se desempeñen como miembros de mesa durante las Elecciones Generales llevadas a cabo el 11 de abril de 2021.
- g. El 3 de junio de 2021, se publicó el Decreto Supremo 012-2021-TR, mediante el que se declaró el 7 de junio de 2021, como día no laborable

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

no compensable para quienes se desempeñen como miembros de mesa durante las Elecciones Generales llevadas a cabo el 6 de junio de 2021.

- h. El 31 de octubre de 2021, se publicó la Ley 31357, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la COVID-19. Mediante este dispositivo normativo se incorporó la Decimosexta Disposición Transitoria a la Ley Orgánica de Elecciones, disponiendo que, para las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022, los ciudadanos que cumplan la función de miembros de Mesa de Sufragio el día de la jornada electoral recibirán una compensación monetaria correspondiente al 2,5% de la Unidad Impositiva Tributaria.
- i. El 29 de septiembre de 2022, se publicó el Decreto Supremo 016-2022-TR, mediante el que se declaró el 3 de octubre de 2022, como día no laborable compensable para quienes se desempeñen como miembros de mesa durante la segunda vuelta en las Elecciones Regionales y Municipales llevadas a cabo el 2 de octubre de 2022.
- j. El 1 de diciembre de 2022, se publicó el Decreto Supremo 017-2022-TR, mediante el que se declaró el 5 de diciembre de 2022, como día no laborable compensable para quienes se desempeñen como miembros de mesa durante la segunda vuelta en las Elecciones Regionales y Municipales llevadas a cabo el 4 de diciembre de 2022.

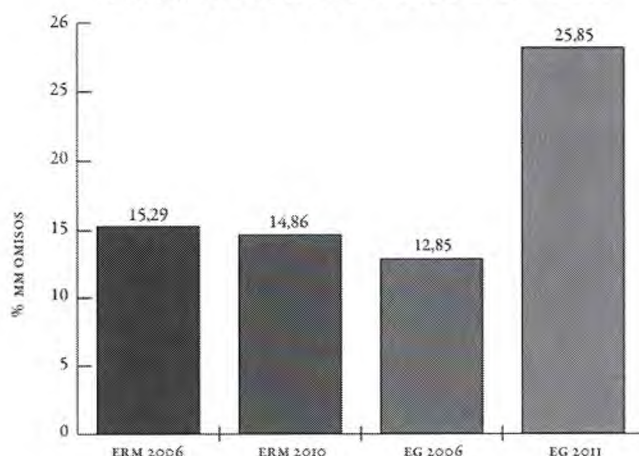
Como se tiene, existen antecedentes en la legislación nacional que otorgan beneficios adicionales a los contemplados por la normativa electoral destinados a promover la participación de los miembros de mesa, como el otorgamiento de una compensación económica (únicamente vigente para las ERM 2022) o el otorgamiento de un día no laborable, siendo práctica común que dicho beneficio en favor de los miembros de mesa sea otorgado a través de Decreto Supremo, debiendo ser gozado únicamente el día posterior a la elección; tratamiento normativo que no ha sido siempre homogéneo pues en algunas oportunidades se ha dispuesto que dicho día no laborable sea compensable, mientras que en otras oportunidades ha tenido carácter de no compensable, por lo que, consideramos que de considerar dicho incentivo, este debe ser incorporado directamente en la legislación electoral, precisamente en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Elecciones, a fin de darle un tratamiento homogéneo y no depender su concesión al arbitrio del Poder Ejecutivo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

4.2.5 El ausentismo de los miembros de mesa en número y la necesidad de una nueva regulación

A fin de determinar cuáles serían las medidas más adecuadas para garantizar el normal desarrollo de la jornada electoral, y aminorar el ausentismo de los miembros de mesa, es menester ineludible para esta comisión el de conocer previamente cual es el nivel de ausentismo de los miembros de mesa a nivel histórico.

Cuadro 11
Miembros de mesa omisos 2006 - 2011



Fuente: ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

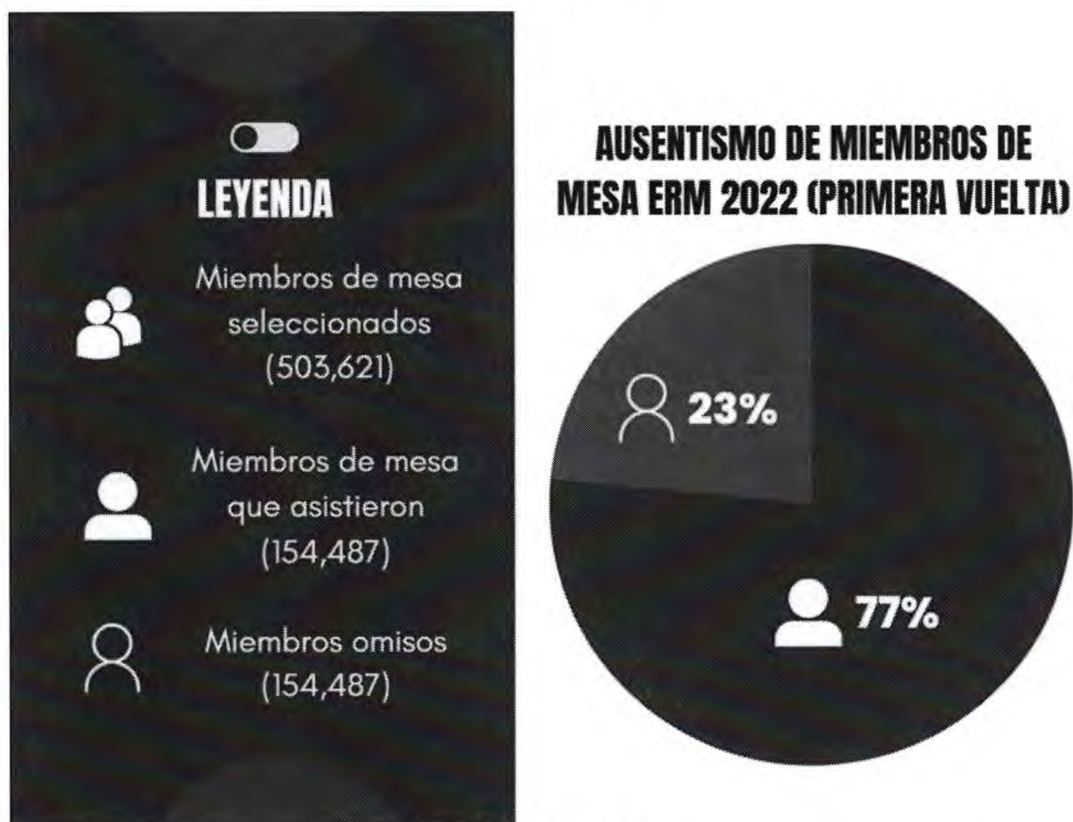
Fuente: ONPE, Miembros de mesa omisos: una aproximación a sus características y causas (2006-2011). Lima: 2011. Disponible en: https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/DT-27Miembros_Omisos.pdf

Como se tiene de la información remitida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, entre los años 2006 a 2011 se llevaron a cabo dos elecciones regionales y municipales (ERM 2006 y ERM 2010) y dos elecciones generales (EG 2006 y EG 2011) en las que la tasa de omisión a la función de miembro de mesa ha oscilado *-con una marcada tendencia al incremento-*, entre un 12.85% a un 25.85%, consolidando un promedio de 17.35% (ver Cuadro 11); mientras que, de otro lado, en las Elecciones Regionales y Municipales 2022, en primera vuelta se ausentaron el 23% de los ciudadanos elegidos como miembros de mesa (ver Cuadro 12), mientras en segunda vuelta, hubo un ausentismo del 39.9% (ver Cuadro 13). Cabe señalar que los miembros de mesa elegidos en la primera vuelta, son los miembros que ejercen dicha función en segunda vuelta, ello únicamente en las circunscripciones territoriales en las que se dé dicha segunda elecciones, es así

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

que en las Elecciones Regionales y Municipales 2022, del casi medio millón de miembros de mesa seleccionados en primera vuelta, fueron convocados casi setenta mil para actuar como miembros de mesa en la segunda vuelta.

Cuadro 12
Ausentismo de miembros de mesa ERM 2022
Primera vuelta



Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

Fuente: ONPE, Semanario electoral, Núm. 53. Disponible en:
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4005947/Semanario%20Electoral%2053.pdf.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
 4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
 UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
 MIEMBROS DE MESA**

Cuadro 13
Ausentismo de miembros de mesa ERM 2022
Segunda vuelta



Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N.º 189, Núm. 53, Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales 2022 y de la Segunda Elección Regional. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/03/Informe-Defensorial-n.%C2%B0-189.pdf>

Finalmente, en mérito de la información previamente señalada podemos afirmar que el ausentismo de los miembros de mesa u omisión a sus funciones como fenómeno, no se ha ido reduciendo, por el contrario muestra una tendencia a su incremento, existiendo episodios en los que se ha acrecentado notoriamente, esto debido a contextos particulares como la pandemia causada por el COVID-19, entre otros, por lo que podemos concluir que la política legislativa punitiva empleada no ha cumplido con su principal objetivo el cual era reducir el incumplimiento de la función de los miembros de mesa, por lo que, es necesario considerar otras opciones -además de las multas- como el establecimiento de incentivos para el cumplimiento de la función de miembro de mesa; propuesta que debe partir del estudio de sus causas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

4.2.6 Respetto de las causas del ausentismo de los miembros de mesa y su tratamiento normativo comparado

La literatura especializada ha centrado su desarrollo en estudiar el ausentismo electoral como fenómeno vinculado principalmente con el elector, no obstante, dichos estudios han dejado de lado el análisis del ausentismo y el grado de cumplimiento de la obligación de los miembros de mesa, tal como señala la Oficina Nacional de Procesos Electorales²⁴; sin embargo, es posible emplear dichos estudios para explicar el ausentismo de los miembros de mesa, en cuanto y tanto:

- a) Coinciden en espacio y tiempo;
- b) Son concebidos por la legislación como deber de todo ciudadano; y
- c) La falta de participación de los electores o los miembros de mesa tienen efectos sobre la legitimidad de los resultados electorales y sobre el sistema democrático.²⁵

En ese orden de ideas, la inasistencia de los miembros de mesa puede ser explicada a través de dos macrofactores, el factor endógeno y el factor exógeno²⁶, siendo el primer grupo definido como aquellos factores propios al ámbito personal del miembro de mesa, como su estado de salud, nivel socioeconómico, idiosincrasia, roles familiares, etc., mientras que los factores exógenos están vinculados al ámbito institucional o contextual, es decir el grado de madurez política de la sociedad, la legislación electoral, los contextos de crisis política, sanitaria o ambiental, entre otros.

En ese sentido, a fin de aminorar el ausentismo de los miembros de mesa de forma eficiente, se tienen que implementar las disposiciones normativas adecuadas para disminuir *-o eliminar en el mejor de los casos-* estos factores, sean endógenos como exógenos, por lo que, a fin de iniciar el análisis correspondiente nos remitiremos a la experiencia comparada como parámetro de estudio.

A nivel latinoamericano, la legislación electoral de los diversos países ha procurado en su mayoría emplear sanciones pecuniarias de multa como medida general de desincentivo, no obstante, en países como Colombia y Argentina, además de las multas se han implementado medidas disuasivas como el despido de los trabajadores públicos o la pena de prisión hasta por dos años en Argentina para los miembros de mesa omisos; países que además de promover dichas sanciones dispone el otorgamiento de recompensas como un día libre remunerado y una dieta

²⁴ Cfr. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Miembros de mesa omisos. Una aproximación a sus características y causas 2006-2011. Pg. 28. Disponible en: https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/DT-27Miembros_Omisos.pdf

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Óp. Cit.* Pg. 22.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

pecuniaria, respectivamente, a los miembros de mesa que hayan cumplido efectivamente con su función.

Cuadro 14
Tratamiento legal comparado respecto de los miembros de mesa

País	Sanción	Recompensas	Fuente
Argentina	Prisión de (6) meses a (2) años	Compensación por concepto de viático	Ley 19945, Código Electoral Nacional (Art. 72 y 132)
Bolivia	No	Día libre remunerado	Ley 1984, Código Electoral (Art. 58)
Colombia	Despido servidores públicos y multa para privados	Día libre remunerado	Decreto 2241, Código Electoral Colombiano (Art. 105)
Chile	Multa	Bono equivalente a (2/3) tercios de la Unidad de Fomento por cada acto electoral en el que participen.	Ley 18700, Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios (Art. 34 y 53)
Perú	Multa	No	Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (Art. 250)

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

Ahora, teniendo en cuenta lo previamente señalado podemos concluir que la legislación electoral comparada latinoamericana considera como opciones las siguientes medidas legislativas:

Cuadro 15
Medidas normativas consideradas por la legislación electoral comparada

Tipo	Medida	Supuesto
Sanción (desincentivo)	Multa	Se otorga una compensación económica a los miembros de mesa que hayan cumplido efectivamente con su labor el día de las elecciones o los miembros suplentes concurrentes así como a los ciudadanos que voluntariamente han asumido dicha función.
	Despido de los servidores públicos	Los trabajadores públicos seleccionados como miembros de mesa omisos a su función son sancionados con el despido de sus puestos de trabajo.
	Prisión	Los miembros de mesa omisos al ejercicio de su función son reprimidos con pena privativa de la libertad.
Recompensa (Incentivo)	Día libre remunerado	Los miembros de mesa que ejerzan de manera efectiva su función son recompensados con un día de descanso libre remunerado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

	Compensación económica	Los miembros de mesa que ejerzan de manera efectiva su función son recompensados con una compensación pecuniaria.
--	------------------------	---

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

4.2.7 Análisis de viabilidad y constitucionalidad de las medidas propuestas

El presente acápite tiene por finalidad realizar un análisis respecto de la viabilidad como la constitucionalidad de cada una de las medidas propuestas y si estas son eficientes para cumplir el objetivo propuesto como es el de reducir el nivel de miembros de mesa omisos, asegurando así el normal desarrollo de la jornada electoral.

4.2.7.1 Multa

Si bien, como se ha dejado sentado en el acápite correspondiente, la multa ha sido el mecanismo empleado con regularidad por la legislación peruana y de gran parte de la latinoamericana para incentivar el cumplimiento de la función de miembro de mesa; tal medida no ha podido erradicar la omisión a ejercer la función de miembro de mesa por sí misma, y esta puede ser potenciada a través de la implementación de otras medidas complementarias; por lo que, consideramos dicha medida se mantenga.

4.2.7.2 Despido de los servidores públicos

La legislación colombiana prevé el despido como sanción a imponerse a los servidores públicos que no se hayan cumplido con su función de miembro de mesa, no obstante, si bien *prima facie* puede parecer idónea, merece se analice su constitucionalidad para lo que recurriremos al llamado *test de ponderación*, o test de proporcionalidad, el que se encuentra compuesto por tres sub-exámenes:

- El juicio de idoneidad o adecuación que busca determinar si la restricción al derecho es pertinente o adecuada para la finalidad que se busca tutelar;
- El juicio de necesidad tiene por objeto verificar si existen medidas alternativas que puedan concretar dicho fin; y,
- El juicio de ponderación propiamente dicho en el que se tiene que determinar si el grado de afectación al bien jurídico es menor a la salvaguarda o satisfacción del otro.

Ahora, respecto de la idoneidad consideramos que dicha medida es adecuada para cumplir la finalidad propuesta como el de reducir la omisión al deber de ser miembro de mesa; no obstante consideramos que, no cumple con el juicio de necesidad pues

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

existen medidas alternativas menos gravosas como las multas o la implementación de medidas no punitivas como los incentivos, sean estos económicos o de otro índole.

Finalmente, cabe señalar además que dicha medida por si sola pese a ser altamente gravosa, no puede solventar por si sola el problema que busca resolver, ello en consideración que no todos los servidores públicos realizan la función de miembros de mesa, estando compuesta dicha población tanto por ciudadanos servidores públicos tanto por ciudadanos desvinculados de la administración pública, por lo que, consideramos dicha medida como inviable e inconstitucional.

4.2.7.3 Respetto de la sanción de prisión

Como se ha desarrollado previamente, la pena privativa de libertad es empleada como mecanismo de desincentivo en la legislación argentina; no obstante, esta comisión considera dicha medida como evidentemente desproporcionada, pues si bien la conducta que se busca eliminar es de relevancia social y redundante en el normal desempeño de la jornada electoral, esta vulneraría el principio de lesividad, esto último teniendo en cuenta la cantidad de miembros de mesa omisos, los que no representan un número significativo que ponga en riesgo la instalación de las mesas de sufragio o el normal desenvolvimiento de la jornada electoral

4.2.7.4 Día libre remunerado

En cuanto al beneficio de contar con un día de descanso se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones.

- a. Como se ha dejado sentado en el acápite 4.2.4., pese a no ser parte de la normativa electoral, con regularidad a través de decretos supremos emitidos por el sector trabajo se ha otorgado a los miembros de mesa un día de descanso el día siguiente al acto electoral en beneficio de los miembros de mesa.
- b. Dicho incentivo, al no devenir de la normativa electoral, se halla a liberalidad del Poder Ejecutivo, teniendo históricamente tratamientos disímiles toda vez que en algunas oportunidades dicho descanso ha sido compensable, mientras en otras ocasiones su otorgamiento ha sido no compensable, lo que no abona a dotar de certeza previa dicha medida para que esta pueda ser percibida por los miembros de mesa como incentivo.
- c. Considerando que la labor del miembro de mesa no se agota únicamente en la participación en la jornada electoral, sino que implica una disposición efectiva de tiempo, al requerir la capacitación adecuada para

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

el desempeño de su función; este beneficio debe estar vinculado también a la asistencia efectiva a las jornadas de capacitación, debido a su importancia para el desarrollo regular del proceso electoral.

- d. Respecto de la capacitación electoral, la literatura especializada hace énfasis en la existencia de dos tipos de capacitación, la interna y la externa; dichos procesos de capacitación son realizados generalmente por el órgano de administración electoral, siendo la primera dirigida a los funcionarios y servidores electorales, mientras que la segunda, la externa, es dirigida a los miembros o jurados de mesa:

"Artículo 211.- Dentro de los diez (10) días naturales anteriores a la fecha de la elección, cada Oficina Descentralizada de Procesos Electorales convocará a los miembros titulares y suplentes de las Mesas de Sufragio de su jurisdicción, con el objeto de recibir obligatoriamente, de parte del coordinador electoral, una capacitación electoral para el desempeño de sus obligaciones."

- e. En ese sentido, la función de las capacitaciones de los miembros de mesa tiene por finalidad la de prepararlos para el ejercicio de la función electoral, la que indefectiblemente redundará en un proceso electoral con mayores garantías y confiabilidad.

"[...] Capacitación de los jurados de mesa. Esta capacitación es la más delicada y masiva, porque de ello depende la idoneidad con la cual los jurados de mesa van a recibir el voto del ciudadano, que es el acto central de todo el proceso y por el cual este tiene sentido. Todos los recursos financieros, humanos, técnicos y logísticos, están dirigidos a crear las mejores condiciones para que los ciudadanos puedan expresar sus preferencias el día de la elección. El acto del voto tiene sus normas, sus fases, sus controles, sus prohibiciones y sanciones, que garantizan el ejercicio de voto, y que deben ser de conocimiento de los jurados de mesa. Cuanto mejor capacitados se encuentren los jurados de mesa mayores garantías habrá de que el resultado electoral exprese la voluntad ciudadana y menores serán los riesgos para la distorsión de la voluntad popular. Por su importancia esta tarea se ha convertido en crucial en todos los organismos electorales. [...]"²⁷ (Énfasis agregado).

- f. Respecto de la metodología de la capacitación dirigida a los miembros de mesa por parte de los organismos de administración electoral, desarrollo que no hace más que resaltar su importancia y efectos, se señala lo siguiente:

²⁷ Diccionario electoral, Tomo I editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL) Pg. 137.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

"[...] Para llegar al ciudadano común, que en general son los registradores de la inscripción o los jurados de mesa, y darles una capacitación sobre la parte de la legislación electoral que les concierne, los organismos electorales se apoyan en programas de capacitación en cascada, que partiendo de un núcleo de capacitadores, se multiplica en sucesivas etapas hasta capacitar finalmente a miles y centenares de miles de jurados electorales. Para ello suelen valerse de materiales didácticos, llamados generalmente "cartillas", destinados a los jurados electorales, que didactizan y grafican los contenidos de las normas en vigencia el día de las elecciones, y ordenan las actividades y facultades de los jurados. Estas cartillas pueden estar apoyadas por otro material didáctico como los rotafolios o videos. Los cursos de capacitación pueden tomar la forma de talleres repetidos en formatos similares hasta cubrir todo el país. Contando principalmente con la probabilidad de que un porcentaje significativo de jurados no concurra a estos talleres de capacitación, las cartillas deben ser, y en los hechos lo son, de tal modo diseñadas que sean auto formativas, en la perspectiva de la capacitación a distancia. Estas cartillas igualmente pueden servir para la capacitación de los representantes de los partidos políticos en las mesas de voto. Esta capacitación no sólo contribuye a que estos representantes cumplan sus tareas adecuadamente, sino que reduce las probabilidades de intervenciones indebidas, inducidas, entre otras razones, por un conocimiento deficiente de las disposiciones electorales. [...]”²⁸ (Énfasis agregado).

En suma, esta comisión considera adecuada la posibilidad de otorgar un día de descanso remunerado, no compensable para los trabajadores tanto privados como estatales, que hayan cumplido efectivamente con la labor de miembro de mesa, día que podrá ser empleado en común acuerdo con el empleador dentro de los noventa días siguientes, siempre y cuando el beneficiario haya asistido previamente a las jornadas de capacitación.

4.2.7.5 Compensación económica

Respecto de la compensación económica a asignarse a los miembros de mesa que hayan cumplido efectivamente con su labor, esta comisión considera que dicha medida aminora los factores endógenos que puedan impedir al miembro de mesa el cumplimiento de su labor, la cual muchas veces significa un costo para el ciudadano al tener que transportarse o dejar de laborar, asignación que puede ser variable, por lo que es necesario establecer un monto adecuado de asignación; por lo que, se deberán tener en consideración a modo de antecedente, los siguientes parámetros:

²⁸ *Ibídem*, p. 138.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

- a. El 21 de enero de 2021, se publicó el Decreto de Urgencia N° 006-2021, mediante el que se autorizó por excepción la entrega por cada jornada electoral de ciento veinte soles (S/ 120.00), medida que tuvo como fin incentivar la participación de los miembros de mesa; monto que comparado con la UIT al 2023, representa el 2.42% de la misma;
- b. El 31 de octubre de 2021, se publicó la Ley 31357, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, y la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la finalidad de asegurar el desarrollo de las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022 en el marco de la lucha contra la COVID-19, dispositivo normativo mediante el que se incorporó la Decimosexta Disposición Transitoria a la Ley Orgánica de Elecciones, disponiendo que, para las Elecciones Regionales y Municipales del año 2022, los ciudadanos que cumplan la función de miembros de Mesa de Sufragio el día de la jornada electoral recibirán una compensación monetaria correspondiente al 2,5% de la Unidad Impositiva Tributaria.

En ese sentido, existiendo una diferenciación entre el monto de la compensación entregado a los miembros de mesa respecto de los dispositivos normativos antes mencionados, se hace necesaria la implementación de un parámetro válido para la determinación del monto de compensación, parámetro que deberá tener en cuenta que las jornadas electorales tanto en las elecciones generales como regionales y municipales se realizan los domingos, ello por mandato del artículo 16 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, y los artículos 3 y 4 de la Ley de Elecciones Municipales, Ley 26864.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la labor de los miembros de mesa se concentra los domingos, y dicha labor se puede extender por hasta doce horas se debe tener en cuenta dicha circunstancia para la determinación del monto de compensación, toda vez que por mandato del Decreto Legislativo 713, todo trabajador tiene derecho al descanso semanal obligatorio de 24 horas consecutivas como mínimo, estableciendo además que los trabajadores que laboran el día de descanso (generalmente domingo), tendrán derecho al pago de una sobretasa ascendente al 100% de la remuneración ordinaria por día, por lo que el cálculo de la compensación debe considerar tal disposición.

Es así como, asumiendo lo propuesto por el Jurado Nacional de Elecciones el parámetro de cálculo debe partir por la Remuneración Mínima Vital (RMV) la que fue fijada en S/ 1,025.00 para el año 2023 por Decreto Supremo 003-2022-TR; posteriormente se debe dividir dicho monto entre treinta días para determinar el monto diario remunerativo ascendente a S/ 34.17, al cual se le debe recargar el 100% de sobretasa con lo que dicho monto alcanza la suma de S/ 68.34, por lo que sumando el monto de la capacitación más la participación en la jornada electoral

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

ascienden a S/ 136,68; monto que se acerca al 3% de la Unidad Impositiva Tributaria, que equivale a S/. 148.5.

4.2.8 Propuesta de texto sustitutorio de la Comisión de Constitución y Reglamento

Básicamente la propuesta de texto sustitutorio que trae esta comisión es la de modificar el artículo 55 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, por lo que, a fin de alcanzar un consenso, se propone otorgar a los miembros de mesa que hayan cumplido efectivamente con su labor, lo siguiente:

- a. Establecer se otorgue una compensación económica ascendente al 2,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT); por cada jornada electoral, estando la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) encargada de su pago;
- b. Un día de descanso remunerado no compensable, tanto para los trabajadores del sector público como privado, el que se hará efectivo de acuerdo con el empleador dentro de los noventa días siguientes.

Finalmente, no debe perderse de vista que, el objetivo que principalmente subyace a la necesidad de establecer incentivos para menguar el ausentismo de los miembros de mesa, es cautelar precisamente el normal desenvolvimiento de la jornada electoral, disminuyendo la posibilidad de la no instalación de las mesas electorales o la instalación tardía de ellas debido a la ausencia de los miembros de mesa, tanto titulares como suplentes, siendo relevante la ampliación del número de miembros de mesa suplentes, en la línea de lo propuesto por el Jurado Nacional de Elecciones en las diversas versiones de la propuesta de Código Electoral desde 2017:

a. Código Electoral 2020:

"Artículo 23.- Designación de los miembros de las mesas de sufragio 23.1 Para cada mesa de sufragio, se eligen a tres (3) miembros titulares y seis (6) miembros suplentes. 23.2 El proceso de selección, sorteo y designación de los miembros de mesa está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. [...]".²⁹

b. Código Electoral 2019:

²⁹ Proyecto de Código Electoral 2017. Disponible en:

https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ad2355aa-f079-4f42-b7f3-d0eb4b0664ca.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

"Artículo 23.- Designación de los miembros de las mesas de sufragio 23.1
Para cada mesa de sufragio, se eligen a tres (3) miembros titulares y seis
(6) miembros suplentes. [...]".³⁰

c. Código Electoral 2017:

"Artículo 23.- Designación de los miembros de las mesas de sufragio 23.1
Para cada mesa de sufragio, se eligen a tres (3) miembros titulares y seis
(6) miembros suplentes. [...]".³¹

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

El texto sustitutorio propuesto modifica el artículo 55 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones con el objeto de otorgar a los ciudadanos que cumplan con la función de miembros de mesa:

- Una compensación monetaria correspondiente al 2,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), por cada jornada electoral compensación que estaría a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); y,
- Otorgarles un día de descanso remunerado a los miembros de mesa que trabajen en el sector público o privado el que se hará efectivo en acuerdo con el empleador los noventa días posteriores;

Del mismo modo, se propone modificar dicho artículo con el objeto de ampliar el número de suplentes de miembros de mesa de tres a seis. Por lo que, el cuadro comparativo a continuación, muestra la redacción actual del artículo 55 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones en contraste con el texto sustitutorio propuesto por esta comisión.

Cuadro 16
Cuadro comparativo del texto original y la propuesta normativa

Ley 28094 Ley de Organizaciones Políticas	Propuesta de Texto sustitutorio
Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de	Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de

³⁰ Proyecto de Código Electoral 2017. Disponible en:

https://portal.ine.gob.pe/portal_documentos/files/17505d57-b99b-46ce-a265-a085a12501a5.pdf

³¹ Jurado Nacional de Elecciones. Proyecto de Código Electoral 2017. Disponible en:

https://portal.ine.gob.pe/portal_documentos/files/863dcb2e-6e86-4b99-b4f6-985fa81b7d46.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular. La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes. En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos. Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.	Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular. La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección y sorteo está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En este mismo acto son sorteados otros tres miembros, que tienen calidad de suplentes. En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas informáticos. Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor. El ciudadano que cumpla efectivamente con la función de miembro de mesa de sufragio, recibe: - Por cada jornada electoral, una compensación ascendente al 2,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), pago que se encuentra a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). - Adicionalmente, siempre y cuando haya completado el proceso de capacitación, un día de descanso remunerado de carácter no compensable, tanto para los trabajadores del sector público como privado, el cual se hace efectivo dentro de los noventa días siguientes a la
---	--

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

	fecha de elección. La oportunidad del descanso dentro de dicho periodo es fijada de común acuerdo entre el empleador y el trabajador, a falta de este último, el empleador determina la fecha
--	---

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

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

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

Cuadro 17
Análisis de beneficios

Sujetos	Beneficios
El Estado	La reducción de los omisos a la función de miembro de mesa redundará en una instalación adecuada y oportuna de las mesas de sufragio, lo que permite se desarrolle de manera adecuada la jornada electoral, reforzando las garantías del proceso electoral.
Los electores	La instalación oportuna de las mesas de sufragio permitirá a los electores no tener que esperar hasta las últimas horas de la jornada electoral por temor a ser convocado a integrar la mesa de sufragio ante la ausencia de los titulares y suplentes, con lo que podrá cerrarse oportunamente las mesas de sufragio, incentivando la asistencia de los electores.
Los miembros de mesa	El otorgarles una gratificación permitirá a los ciudadanos que cumplan la función de miembro de mesa, de recuperar la pérdida económica que pudiese significar los costos de transporte, así como dejar de laborar el día de la elección. El permitirles disfrutar de un día de descanso no remunerado permite recuperar el día de descanso no ejecutado, compensándosele la labor realizada en la jornada electoral.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

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

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

**Cuadro 18
Análisis de costos**

Sujetos	Beneficios
El Estado	El Estado al implementar dichos beneficios debe incorporar periódicamente en su presupuesto electoral, la entrega de compensaciones económicas para aproximadamente medio millón de miembros de mesa por jornada electoral, así como sufragar el día de descanso no compensable otorgado a los miembros de mesa que cumplan efectivamente con su labor y hayan sido capacitados, en tanto y cuanto estos sean trabajadores públicos.
Los electores	No se reporta un costo directo o indirecto.
Los miembros de mesa	No se reporta un costo directo o indirecto.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

VII. 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 4248/2022-JNE y 4567/2022-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA
OTORGAR INCENTIVOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA LABOR DE
MIEMBRO DE MESA**

Único 1. Modificación del artículo 55 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifica el artículo 55 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, conforme al siguiente texto:

"Artículo 55.- Cada Mesa de Sufragio está compuesta por tres (3) miembros titulares. Desempeña el cargo de Presidente el que haya sido designado primer titular y el de Secretario el segundo titular.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
MIEMBROS DE MESA**

La designación se realiza por sorteo entre una lista de veinticinco ciudadanos

seleccionados entre los electores de la Mesa de Sufragio. El proceso de selección
se realiza a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en
coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estudios Vitales. En este
mismo acto son sorteados otros seis miembros, que tienen calidad de suplentes.

En la selección de la lista de ciudadanos a que se refiere el párrafo precedente y en
el sorteo de miembros de Mesas de Sufragio, se pueden utilizar sistemas
informáticos.

Para la selección se prefiere a los ciudadanos con mayor grado de instrucción de la
Mesa correspondiente o a los que aún no hayan realizado dicha labor.

**El ciudadano que cumpla efectivamente con la función de miembro de mesa
de sufragio, recibe:**

- a. Por cada jornada electoral, una compensación ascendente al 2,5% de la
Unidad Impositiva Tributaria (UIT), pago que se encuentra a cargo de la
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- b. Adicionalmente, siempre y cuando haya completado el proceso de
capacitación, un día de descanso remunerado de carácter no
compensable, tanto para los trabajadores del sector público como
privado, el cual se hace efectivo dentro de los noventa días siguientes a la
fecha de elección. La oportunidad del descanso dentro de dicho periodo
es fijada de común acuerdo entre el empleador y el trabajador, a falta de
este último, el empleador determina la fecha.

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
16 de mayo de 2023.



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2023 14:42:54-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/05/2023 17:02:16-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2023 17:05:31-0500

HERNANDO GUERRA GARCIA CAMPOS
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2023 12:54:45-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2023 15:43:59-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/05/2023 12:36:18-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 6 de junio de 2023

Al orden del día



.....
HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
 4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA
 UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS
 MIEMBROS DE MESA**



Firmado digitalmente por:
 MOYANO DELGADO Martha
 Lupe FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 17/05/2023 17:30:26-0500



Firmado digitalmente por:
 TACURI VALDIVIA German
 Adolfo FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 19/05/2023 16:28:32-0500



Firmado digitalmente por:
 ALEGRIA GARCIA Luis
 Arturo FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 10:16:57-0500



Firmado digitalmente por:
 AGUINAGA RECUENCO
 Alejandro Aurelio FAU 20161740126
 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 17/05/2023 18:07:52-0500



Firmado digitalmente por:
 CAMONES SORIANO Lady
 Mercedes FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 11:33:51-0500



Firmado digitalmente por:
 LOPEZ UREÑA ILICH FREDY
 FIR 42834886 hard
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 15:46:22-0500



Firmado digitalmente por:
 ARAGON CARREÑO Luis Angel
 FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 15:05:18-0500



Firmado digitalmente por:
 CAVERO ALVA Alejandro
 Enrique FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 16:41:15-0500



Firmado digitalmente por:
 CAVERO ALVA Alejandro
 Enrique FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 16:41:40-0500



Firmado digitalmente por:
 MUÑANTE BARRIOS Alejandro
 FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 18:18:07-0500



Firmado digitalmente por:
 JUAREZ GALLEGOS Carmen
 Patricia FAU 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 17:06:54-0500



Firmado digitalmente por:
 SOTO PALACIOS Wilson FAU
 20161740126 soft
 Motivo: Soy el autor del
 documento
 Fecha: 18/05/2023 18:53:03-0500

Lima, 12 de mayo de 2023.

OFICIO N° 286-2022-2023/GEDNI-CR

Señor:

HERNANDO GUERRA GARCIA.

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.

Presente. -

Asunto: DISPENSA.

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted a fin de presentar mi dispensa de asistir a la Decimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento convocada para el día martes 16/05/2023, a las 9.30 am, por motivos de encontrarme con licencia sin goce de haber.

Agradeciendo la atención que brinde al presente, hago propicia la oportunidad para reiterarle mi más distinguida consideración y estima.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA
Gladys Margot FAU 20181748128
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2023 10:58:44-0500

Gladys Echaíz De Núñez Ízaga
Congresista

Lima, 15 de mayo 2023

CARTA 085 - 2023- 2024 - FPM-CR

Señor

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Presente. –

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo y a la vez solicitarle mi **Dispensa a la sesión del día de mañana**, ya que me encuentro con licencia sin goce de haber por temas personales.

Agradeciendo la atención al presente quedo de usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
PABLO MEDINA Flor Aidee
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/05/2023 16:24:00-0500

FLOR PABLO MEDINA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Lima, 16 de mayo de 2023

OFICIO N°244-2022-2023-HER/CR

Señor

GUERRA GARCÍA CAMPOS, HERNANDO

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República del Perú

Presente. -

ASUNTO: DISPENSA A LA SESIÓN ORDINARIA N.º 19 DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted para saludarla cordialmente, a fin de solicitarle dispensa para la Sesión Ordinaria N.º 19 de la Comisión de Constitución y Reglamento, programada para el de hoy martes 16 de mayo del presente, a las 8:00 am; por motivo de encontrarme con descanso medico hasta el día 17 de mayo del presente año.

Agradeciendo de la atención y gestión correspondiente a la presente solicitud, es oportuno el momento para mostrarle mi más profundo respeto y estima personal.

Atentamente,



HAMLET ECHEVERRIA RODRIGUEZ

Congresista de la República

CWJ

**COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ
CONSEJO NACIONAL**

CERTIFICADO MÉDICO
Consejo Regional XVII Cajamarca

El que suscribe, Médico Cirujano CMP N° 71365

Certifica:

Que el Paciente Hamlet Echeverría Rodríguez de 51 años con ONI 27080594 presenta un cuadro de tos, dificultad respiratoria, fiebre y Malestar general con el diagnóstico: 1/ Pneumocistosis Aguda 2/ Bronquitis Aguda

Administrando medicamentos Im y Uo para su recuperación e Indicándole 03 días de reposo médico del 15/05/23 al 17/05/23.

Se Expide el presente certificado médico para fin del Intercalo

Fecha 15/05/23 N° 0023620

CONSEJO NACIONAL

20

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 25 de mayo de 2023 17:03
Para: rpalomino@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: fa72604fe6fc74f4eaea7fdb27bf54b2.pdf; f293ebbfbd958f9d09d355945e7b9e3.pdf;
4372a707117d2118d6376d39086cd3c2.pdf;
7df1baee4d980a25f0cf563af6556d73.pdf

[Solicitante]: rpalomino@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Se adjunta "DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 4248/2022-JNE Y 4567/2022-CR, LEY QUE OTORGA UNA COMPENSACIÓN ECONÓMICA A LOS MIEMBROS DE MESA", aprobada en la Decimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 16 de mayo de 2023, en la cual se acordó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado. Asimismo, de acuerdo al Reglamento del Congreso se ha consignado la rubrica del Secretario de la Comisión. Finalmente, se adjunta las licencias presentadas en la referida sesión.

[Fecha]: 2023-05-25 17:03:27

[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.