

INFORME N° 066-2022-GAP/JNE

A : **Dr. Jorge Luis Salas Arenas**
Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

Asunto : Opinión técnica sobre proyecto de ley N° 1760/2021-CR, que propone eliminar el uso del holograma en los procesos electorales.

Referencia : Oficio N° 1097-2021-2022-CCR/CR
Exp. 0015354-2022

Fecha : Lima, 10 de junio de 2022

Tengo el honor de dirigirme a usted para saludarlo muy cordialmente y, a la vez, en atención al encargo conferido por su Despacho, informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Se solicitó al Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) brindar opinión técnico legal sobre el proyecto de ley del asunto¹, remitido por la Comisión de Constitución y Reglamento; proyecto que, de conformidad con su artículo 1, tiene por objeto *“modificar el inciso c) del artículo 390 de la Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 29 de la Ley N°26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; con la finalidad de eliminar el uso del holograma en los procesos electorales.”*.

En ese sentido, se solicita que este Gabinete de Asesores emita un informe evaluando la propuesta legislativa, analizando si cumple con lo establecido en la legislación electoral vigente.

II. BASE NORMATIVA

- Constitución Política del Perú
- Ley N° 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE)
- Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE)
- Ley N°26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (LORENIEC)
- Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (LOONPE)

¹ Presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista Karol Ivett Paredes Fonseca



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

III. DEL CONTENIDO Y ALCANCES DEL PROYECTO DE LEY MATERIA DE ANÁLISIS

La iniciativa legislativa contenida en el proyecto de ley N° 1760/2021-CR, conforme a sus artículos 2 y 3 propone modificar el artículo 390 de la Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 29 de la Ley N°26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, según el siguiente detalle:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones</p> <p>Artículo 390.- Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del Artículo 36 del Código Penal:</p> <p>(...)</p> <p>c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación con la constancia de sufragio en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.</p>	<p>Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones</p> <p>Artículo 390.- Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del Artículo 36 del Código Penal:</p> <p>(...)</p> <p>c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación para verificar en las bases de datos de las instituciones que forman parte del sistema electoral, que el ciudadano o ciudadana haya sufragado en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.</p>
<p>Ley N°26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil</p> <p>Artículo 29.- El Documento Nacional de Identidad (DNI), para surtir efectos legales, en los casos que corresponda, debe contener o estar acompañado de la constancia de sufragio en las últimas elecciones en las que se encuentra obligada a votar la persona o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. En todo caso, queda a salvo el valor identificatorio del Documento Nacional de Identidad (DNI).</p>	<p>Ley N°26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil</p> <p>Artículo 29.- El Documento Nacional de Identidad (DNI), para surtir efectos legales, en los casos que corresponda, tendrá que ser verificado en el sistema del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC o en los sistemas de las instituciones pertenecientes al sistema electoral. con el objetivo de constatar que su portador ha emitido sufragio en las últimas elecciones en las que como ciudadano se encuentra obligado a votar, o en su</p>



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

	defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. En todo caso, queda a salvo el valor identificatorio del Documento Nacional de Identidad (DNI).
--	---

IV. ANALISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. Con relación a la exposición de motivos

4.1.1. En la exposición de motivos se conceptualiza al holograma de votación como *la etiqueta autoadhesiva que los miembros de mesa colocan en el Documento Nacional de Identidad (DNI) como constancia de que el ciudadano ha ejercido su voto.*

4.1.2. Como parte de los argumentos que justifican el proyecto de ley se señala:

- La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), tuvo la iniciativa de eliminar el holograma como constancia de sufragio para los procesos electorales; señalando que este material electoral fue incorporado en los procesos electorales en tiempos en los cuales la conectividad e interconexión informática no existían, situación que ha cambiado actualmente.
- Se reduciría el tiempo de instalación y cierre de las mesas de sufragio debido a que los miembros de mesa no tendrían que contar y verificar la cantidad de hologramas que reciben y devuelven al organismo electoral.
- Ante el avance de la tecnología, el mecanismo de constatación del cumplimiento de la obligación de sufragio puede conocerse de manera instantánea a través de consultas en línea.
- El holograma como constancia de sufragio en el Documento Nacional de Identidad (DNI), actualmente no resulta ser necesario como un método para constatar que un ciudadano o ciudadana acudió a ejercer su derecho a sufragar.
- La constatación del sufragio de un ciudadano al momento de realizar diversos trámites o gestiones viene haciéndose sin problema a través de consultas en línea a las bases de datos de los organismos que conforman el Sistema Electoral, bases que se encuentran actualmente en funcionamiento.
- El holograma se ha convertido en un elemento obsoleto que ya no es referencia de consulta para verificar si el elector votó o ejerció el cargo de miembro de mesa.
- Según la Gerencia de Comunicaciones y Relaciones Corporativas de la ONPE, al excluir el holograma como constancia de votación, se reducirían tiempos y costos del proceso de ensamblaje del material electoral, ahorrando también alrededor de 1'300,000 soles en cada proceso electoral de carácter nacional, subnacional o consultas populares.



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

- En el contexto de inestabilidad política que vive nuestro país desde hace varios años, existe una posibilidad latente de ver incrementados los procesos electorales lo que ocasionaría la impresión de mayor cantidad de hologramas, requiriendo mayor presupuesto.

4.2. La fórmula propuesta

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	COMENTARIOS GAP
<p>Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones</p> <p>Artículo 390.- Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del Artículo 36 del Código Penal:</p> <p>(...)</p> <p>c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación con la constancia de sufragio en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.</p>	<p>Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones</p> <p>Artículo 390.- Son reprimidos con pena privativa de la libertad no mayor de seis meses y pena de multa no menor del diez por ciento del ingreso mínimo vital multiplicado por treinta días de multa más pena accesoria de inhabilitación por igual tiempo que el de la condena, de conformidad con los incisos 1), 2), 3), 4) y 8) del Artículo 36 del Código Penal:</p> <p>(...)</p> <p>c) Los registradores públicos, notarios, escribanos, empleados públicos y demás personas que no exijan la presentación del Documento Nacional de Identificación para verificar en las bases de datos de las instituciones que forman parte del sistema electoral, que el ciudadano o ciudadana haya sufragado en las últimas elecciones, o la dispensa de no haber votado otorgada por el Jurado Nacional de Elecciones, a fin de identificar a quienes intentan realizar actos que requieran tal presentación sin hacerla.</p>	<p>1) En el ámbito de competencia del JNE, se cuenta con una base de datos operativa que puede ser consultada en línea por cualquier ciudadano y/o institución para verificar si un ciudadano/a ha votado o no en las últimas elecciones, en dicha base de datos además, se registra si la persona ha obtenido una dispensa o justificación o ha cumplido con pagar la multa correspondiente.</p> <p>2) Se señalan dos supuestos de verificación que es el de haber votado y el de la dispensa; consideramos adecuado que se consigne también el supuesto de pago de la multa correspondiente.</p> <p>3) Con relación al uso o no de los hologramas, consideramos que la ONPE es el organismo del sistema electoral que debería brindar una opinión en tanto este forma parte del material electoral que elabora la ONPE y lo utiliza en los procesos electorales en el marco de su función de</p>



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

<p>Ley N°26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil</p> <p>Artículo 29.- El Documento Nacional de Identidad (DNI), para surtir efectos legales, en los casos que corresponda, debe contener o estar acompañado de la constancia de sufragio en las últimas elecciones en las que se encuentra obligada a votar la persona o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. En todo caso, queda a salvo el valor identificatorio del Documento Nacional de Identidad (DNI).</p>	<p>Ley N°26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil</p> <p>Artículo 29.- El Documento Nacional de Identidad (DNI), para surtir efectos legales, en los casos que corresponda, tendrá que ser verificado en el sistema del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC o en los sistemas de las instituciones pertenecientes al sistema electoral, con el objetivo de constatar que su portador ha emitido sufragio en las últimas elecciones en las que como ciudadano se encuentra obligado a votar, o en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado. En todo caso, queda a salvo el valor identificatorio del Documento Nacional de Identidad (DNI).</p>	<p>organizar los procesos electorales².</p> <p>4) Respecto al DNI y sus efectos legales con relación a la verificación de si se votó o no, consideramos que es un tema en el que debe emitir opinión el RENIEC en tanto es el organismo electoral que mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Asimismo, le corresponde planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades de registro e identificación de las personas³.</p>
--	---	---

² **Constitución Política del Perú**

Artículo 182°.- Oficina Nacional de Procesos Electorales

(...)

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

³ **Constitución Política del Perú**

Artículo 183°.- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

(...)

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

Ejerce las demás funciones que la ley señala.

Ley N° , Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Artículo 6.- Al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil le corresponde planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades de registro e identificación de las personas señaladas en la presente ley, el reglamento de las inscripciones y normas complementarias.

Artículo 7.- Son funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil:

- a) Planear, organizar, dirigir, normar y racionalizar las inscripciones de su competencia;

(...)

- g) Emitir el documento único que acredita la identidad de las personas, así como sus duplicados; (...)



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

4.2.1. Con relación a la consulta en línea o verificación en bases de datos del JNE si un ciudadano/a ha votado o ha obtenido dispensa

En el ámbito de competencia del JNE, se cuenta con una base de datos plenamente operativa que puede ser consultada en línea por cualquier ciudadano y/o institución para verificar si un ciudadano/a mantiene multas por no haber sufragado o ejercido el cargo de miembro de mesa; en ese sentido, en ella se puede verificar si una persona ha votado o no en las últimas elecciones, también se registra cuando la persona ha obtenido una dispensa o justificación, o ha cumplido con pagar la multa correspondiente.

En ese sentido, no se advierte inconveniente por parte del JNE en cumplir con poner al servicio de la ciudadanía en general y las instituciones que lo requieran, una base de datos en la que se pueda consultar si una persona ha cumplido o no con su deber de votar, pues dicha base de datos ya se encuentra implementada.

4.2.2. En torno a los pagos de las multas electorales por no sufragar o no ejercer el cargo de miembro de mesa y las justificaciones por no cumplir con la función de ser miembro de mesa

En el proyecto de modificación del artículo 390 se señalan solo dos supuestos ante los que se requiere verificar en las bases de datos de los organismos del sistema electoral:

- i) haber votado
- ii) la dispensa

Consideramos que sería adecuado que se consigne también el supuesto de pago de la multa, ya que podría también estar sujeto a verificación.

4.2.3. Con relación a la eliminación de los hologramas

Con relación al uso o no de los hologramas en los próximos procesos electorales, consideramos que es la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el marco de su función de organizar los procesos electorales⁴, el organismo del sistema electoral que debería brindar una opinión sobre el particular; esto es en tanto los hologramas forman parte del material electoral que elabora el mencionado organismo electoral y lo distribuye a cada una de las mesas de votación para su respectiva utilización en los procesos electorales.

⁴ Constitución Política del Perú

Artículo 182°.- Oficina Nacional de Procesos Electorales

(...)

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



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

Respecto al DNI y sus efectos legales con relación a la verificación del sufragio

4.2.4

Con relación al DNI y la necesidad de realizar verificaciones respecto a si un ciudadano emitió su voto o no para que surta efectos legales, tal como se establece en el proyecto de modificación del artículo 19 de la LORENIEC, consideramos que es un tema en el que debe emitir opinión el RENIEC en tanto es el organismo electoral que mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad. Asimismo, le corresponde planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades de registro e identificación de las personas.

V. CONCLUSIONES

5.1.1. Conforme a los fundamentos expuestos en el presente informe, el Gabinete de Asesores de la Presidencia del JNE considera que el presente proyecto de ley es viable en el ámbito de competencia del JNE y que abarcando temas que aluden a las competencias de la ONPE y el RENIEC, corresponde que dichos organismos emitan su opinión institucional.

Es todo cuanto tengo que informar a usted.

Atentamente,

Firmado digitalmente

Rosa María López Triveño
Jefe del Gabinete de Asesores de la Presidencia
Jurado Nacional de Elecciones

RMLT/agr