

# La subsistencia de la “muerte civil” para los omisos al sufragio

Carlo Magno **SALCEDO CUADROS\***

CON EL pretendido objetivo de suprimir las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales, derivadas del incumplimiento del deber electoral de emitir el voto que tienen los ciudadanos, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28859, publicada el 3 de agosto de 2006 bajo el título: “Ley que suprime las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales; y reduce las multas en favor de los ciudadanos omisos al sufragio”.

En tal sentido, el artículo 1 de la referida ley dejó sin efecto el artículo 89 del Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - Reniec, aprobado por D.S. N° 015-98-PCM, que señalaba lo siguiente:

“Para poder realizar los actos señalados en el artículo 84 –norma que establece los casos en que debe utilizarse el Documento Nacional de Identidad– el DNI deberá contener o estar acompañado de la constancia de sufragio en las últimas elecciones en las que se encuentre obligada a votar la persona o, en su defecto, la correspondiente dispensa de no haber sufragado”.

Sin embargo, al aprobarse la ley no se consideró que existen otras normas, contenidas en leyes orgánicas, que establecen las referidas restricciones ante el incumplimiento del deber de sufragar, las cuales no han sido derogadas. En efecto, el artículo 29 de la Ley Orgánica del Reniec, Ley N° 26497, dispone que el DNI para surtir efectos legales, en los casos que corresponda, debe contener o estar acompañado de la constancia de sufragio de las últimas elecciones en las que la persona se encontraba obligada a votar o, en su defecto, de la correspondiente dispensa por no haber sufragado. Nótese que el contenido de esta norma es semejante al del derogado artículo 89 del Reglamento de Inscripciones del Reniec.

Asimismo, conforme al artículo 26 de la Ley Orgánica del Reniec, el DNI constituye la única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado.

Interpretando conjuntamente los artículos 26 y 29 de la Ley Orgánica del Reniec, el DNI es el único documento válido para la realización de actos jurídicos de diversos tipos, no surtiendo efectos legales si careciera de la constancia de votación o de la dispensa respectiva.

Por otro lado, coherentemente con lo dispuesto por el artículo 29 de la referida ley orgánica, el literal c) del artículo 390 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, establece que: “(...) Son reprimidos con pena privativa de la libertad (...) 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”. Respecto a esta última norma, la Ley N° 28859 tampoco se pronuncia.

Teniendo en cuenta lo manifestado, debe considerarse que, de conformidad con el artículo I del Título Preliminar del Código Civil, la ley se deroga solo por otra ley. Asimismo, “(...) La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de esta es íntegramente regulada por aquella”.

En este caso, como resulta evidente, no nos encontramos ante un supuesto de derogación por declaración expresa. Tampoco es posible afirmar que ha ocurrido una derogación tácita, ya que el hecho de que el artículo 1 de la Ley N° 28859, haya dejado sin efecto el artículo 89 del Reglamento de Inscripciones del Reniec,

no implica que haya establecido una regulación incompatible con el artículo 29 de la Ley Orgánica del Reniec y con el literal c) del artículo 390 de la Ley Orgánica de Elecciones.

El artículo 1 de la Ley N° 28859 literalmente establece lo siguiente: “Déjase sin efecto lo dispuesto en el artículo 89 del D. S. N° 015-98-PCM que aprobó el Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil”. Sin embargo, para que la nueva ley resulte incompatible con el artículo 29 de la Ley Orgánica del Reniec y el literal c) del artículo 390 de la Ley Orgánica de Elecciones, debería haber dispuesto, expresamente, de una fórmula legal más o menos como la siguiente:

“Para que el Documento Nacional de Identidad surta efectos legales, no es necesario o no es exigible, o no es obligatorio que esté acompañado

de la constancia de sufragio en las últimas elecciones en las que se encuentra obligada a votar la persona o, en su defecto, de la dispensa de no haber sufragado”.

Consecuentemente, el artículo 29 de la Ley Orgánica del Reniec y el literal c) del artículo 390 de la Ley Orgánica de Elecciones siguen vigentes, subsistiendo, por lo tanto, las restricciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales derivadas del incumplimiento de la obligación de votar que tienen los ciudadanos.

En tal sentido, sigue siendo exigible que el DNI cuente con la constancia de votación o de dispensa para que los ciudadanos puedan, entre otros actos, solicitar la inscripción de cualquier acto relativo a su estado civil u obtener sus certificaciones, intervenir en procesos judiciales o administrativos, realizar cualquier acto notarial, celebrar cualquier tipo de contrato, ser nombrados funcionarios públicos, obtener pasaporte, inscribirse en cualquier sistema de seguridad o previsión social y obtener o renovar la licencia de conductor de vehículo; de conformidad con el artículo 84 del Reglamento de Inscripciones del Reniec.

Cabe señalar que ante una consulta realizada por la ONPE respecto a los alcances de la Ley N° 28859 la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República emitió un informe, concluyendo que resultaba necesario derogar el artículo 29 de la Ley Orgánica del Reniec y el literal c) del artículo 390 de la Ley Orgánica de Elecciones, mediante la iniciativa legislativa correspondiente.

En virtud de dicha conclusión, se presentó el Proyecto de Ley N° 00075/2006-CR, que propone derogar las mencionadas normas legales. Sin embargo, el referido proyecto luego de ser dispensado del trámite de comisión, por decisión del Pleno del Congreso, fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, habiéndose estancado su trámite en dicha comisión al no alcanzar el consenso necesario para ser aprobado.

(\*) Jefe del Área Electoral y Constitucional de la ONPE. Profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.