

Análisis del Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso de Elecciones Generales 2026

PATRICIA CASIANO MAMANI

Coordinadora legal de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad –

Jurado Nacional de Elecciones

pcasiano@jne.gob.pe

Exsecretaría judicial del Jurado Electoral Especial de Lima Centro 2

Contenido y contexto de la norma	
Se analiza la resolución n.º 0182-2025-JNE, Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso de Elecciones Generales 2026 (EG2026), emitida por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La resolución regula la principal novedad procesal de las elecciones en cuestión, la audiencia pública de recuento de votos. Esta se entiende como el procedimiento excepcional por el que se vuelven a contabilizar las cédulas de sufragio de una determinada mesa, siempre que existan errores materiales en las actas observadas y estos no hayan podido subsanarse mediante el procedimiento tradicional de «cotejo».	
Número o identificación y nombre de la norma / proyecto / dictamen	Resolución n.º 0182-2025-JNE, Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso de Elecciones Generales 2026
Órgano que emite o produce	Jurado Nacional de Elecciones
Fecha de publicación	10 de mayo de 2025 en el diario oficial El Peruano.
Materia específica de la norma	Recuento de votos en procesos electorales
Elementos sujetos a crítica	Aplicación de recuento de votos en audiencia pública

Introducción

La presente reflexión tiene por objeto analizar el contenido de la resolución n.º 0182-2025-JNE, el Reglamento sobre Recuento de Votos aplicable al proceso EG2026. Esta resolución se dicta en el marco de las competencias constitucionales y legales del JNE, en tanto máxima autoridad en materia electoral, en particular, para la administración de justicia especializada y la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio.

El recuento de votos es un procedimiento excepcional que se realiza en audiencia pública y por el cual se vuelve a contabilizar las cédulas de sufragio de una determinada mesa. Esto sucede cuando existen errores materiales en actas observadas que no pudieron ser subsanados

mediante el cotejo. La norma establece ciertos supuestos específicos en los que el recuento procede.

Es pertinente señalar que esta norma se inserta en un contexto de alta exigencia ciudadana por transparencia. En especial si consideramos que las EG2026 contemplaron cinco tipos de elección en primera vuelta: presidencial, senado único nacional, senado de distrito múltiple, diputados y parlamento andino. Adicionalmente, se llevó a cabo la segunda elección presidencial, en aplicación de lo estipulado en el artículo 111 de la Constitución Política del Perú y el artículo 18 de la ley n.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Esta última se dio entre las fórmulas de candidatos presentadas por las organizaciones políticas Fuerza Popular y Juntos por el Perú, por ser las que obtuvieron las dos más altas mayorías relativas en la primera elección.

En tal sentido, la magnitud del proceso en su conjunto y la cantidad de actas a procesar en la primera elección incrementaron la probabilidad de errores materiales en las actas observadas. Esto hizo indispensable contar con un mecanismo claro, público y definitivo para su corrección o para su recuento.

En lo que respecta al enfoque particular que se aplicará a este análisis, el mismo parte de la propia aplicación del reglamento, en el marco de mis funciones como secretaria jurisdiccional del Jurado Electoral Especial (JEE) de Lima Centro 2. Fue allí en donde vi reflejada con claridad la cantidad de actas observadas y recuento de votos por cada tipo de elección en ese despacho:

- En la elección presidencial hubo 711 actas observadas y 88 recuentos de votos.
- En la elección para el senado único nacional hubo 1005 actas observadas y 93 recuentos de votos.
- En la elección para el senado de distrito múltiple hubo 922 actas observadas y 98 recuentos.
- En la elección para diputados hubo 916 actas observadas y 98 recuentos.
- En la elección para el parlamento andino hubo 970 actas observadas y 128 recuentos de votos.
- En el caso de la segunda elección presidencial hubo 140 actas observadas y 15 recuentos de votos.

Sin duda, este bagaje práctico permite contrastar lo dispuesto en la norma con su operatividad real y brinda cierta autoridad para realizar propuestas de mejora.

Fundamento y descripción del recuento de votos

Históricamente, el sistema electoral peruano ha contemplado diversos mecanismos para garantizar que la voluntad popular expresada en las urnas se vea reflejada fielmente en las actas. En ese espíritu, la figura del recuento de votos busca dotar a la voluntad popular de un tratamiento más transparente, orgánico y público. En particular, se trata de un acto procesal electoral de naturaleza jurisdiccional y administrativa. El JEE, en audiencia pública y por única

vez, recuenta, físicamente, las cédulas de sufragio contenidas en un sobre lacrado, con la finalidad de corregir los errores materiales advertidos en la respectiva acta electoral observada.

Su carácter excepcional radica en que solo procede cuando del cotejo entre el acta observada correspondiente a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE), y la correspondiente al JEE se evidencia una discrepancia que no puede resolverse mediante la simple corrección aritmética o de datos. Asimismo, es de carácter definitivo e inimpugnable, lo que le otorga fuerza de cosa juzgada electoral.

La finalidad central del reglamento, expresada en la práctica y en el espíritu de la norma, es triple:

- Conservar el voto. Es decir, evitar que votos válidamente emitidos se pierdan por errores de llenado.
- Otorgar certeza. Esto es, dar un resultado real que coincida con la voluntad de los electores.
- Brindar transparencia. Es decir, materializar el acto a través de transmisiones en vivo de actos presenciales, evitando cuestionamientos posteriores.

Durante el proceso de las EG.2026, en el JEE Lima Centro 2 se procesaron 505 recuentos en primera vuelta. Esto incluyó todas las modalidades de elección. En segunda vuelta presidencial fueron quince audiencias más. Cada una de ellas implicó la movilización de personal, la custodia de material electoral y la coordinación con actores electorales, legales y políticos.

Análisis crítico y aportes del recuento de votos

A partir de la aplicación directa del reglamento, se identificaron aportes en dos niveles: normativo y procedimental:

Aporte normativo

La normativa sobre el recuento fue innovadora, pues sistematizó en un solo cuerpo reglamentario cuatro aspectos:

- Publicidad obligatoria, ya que el artículo que dispone la transmisión en tiempo real y la presencia de operadores multimedia convierte la transparencia en una exigencia reglamentaria, no en una mera buena práctica. Esto responde a demandas de la ciudadanía y de las organizaciones políticas.
- Cadena de custodia, pues se precisa que la solicitud a la ODPE debe enfatizar el respeto a la cadena de custodia. Esto blindará el material electoral frente a cuestionamientos de manipulación o alteración en los resultados.
- Cosa juzgada electoral, dado que, al establecer que la decisión y los resultados del recuento no pueden ser impugnados, se dota al proceso de seguridad jurídica. Esto evita que el recuento se use como mecanismo dilatorio, pues es práctico, transparente y público.

- Participación de actores, ya que la notificación obligatoria a personeros de las organizaciones políticas participantes y al Ministerio Público fortaleció la legitimidad del acto.

Sin embargo, la norma podría precisar mejor sus plazos. En efecto, en un proceso electoral los tiempos son perentorios y preclusivos, por lo que la extensión de un plazo de tres días entre la detección del error y la realización de la audiencia genera cuellos de botella. Asimismo, dilata los tiempos del procesamiento de las actas ante las ODPE.

Aporte procedimental

El procedimiento descrito en la resolución y aplicado en campo consta de las siguientes etapas:

- Emisión de resolución. El pleno del JEE emite la resolución que dispone el recuento por única vez.
- Solicitud de material. Se solicita a la ODPE el sobre lacrado de la mesa, con énfasis en la cadena de custodia.
- Convocatoria a audiencia. Se notifica a personeros y se pone en conocimiento al Ministerio Público.
- Desarrollo de audiencia. Se realiza en local del JEE, con la presencia de su pleno, el secretario, especialista de tecnología de la información, los personeros y el fiscal. En los dos últimos casos, si fueron adecuadamente notificados, su ausencia no afecta la audiencia.

El presidente, haciendo uso de la campanilla, da inicio a la audiencia de recuento de votos e indica al secretario dar cuenta del expediente. Este da cuenta del expediente, indicando el número de mesa de sufragio, lugar de procedencia y el número del total de electores hábiles, datos que también deben obrar en el aplicativo. Luego muestra a los miembros del JEE y a los presentes, a través de la pantalla del televisor que transmite el aplicativo, que no se ha registrado ningún voto para ninguna organización política; y hace entrega al presidente del JEE del sobre lacrado que contiene las cédulas de votación. Asimismo, imprime y entrega al presidente el formato de conformidad que contiene las cédulas de sufragio, el cual se encuentra lacrado.

El presidente del JEE recibe el sobre lacrado, el cual muestra, da lectura de los datos consignados en el rótulo de dicho sobre y suscribe el formato de conformidad de que, efectivamente, el sobre se encuentra lacrado, para luego proceder a su apertura. Una vez abierto, extrae las cédulas de votación que contiene el mencionado sobre y las entrega a los miembros del JEE para su respectiva mezcla. Posteriormente, procede a combinar el grupo de cédulas de votación que le correspondió, seguido por el segundo miembro y el tercer miembro. Sin ningún orden establecido, el segundo miembro apila todas las cédulas de votación y luego las entrega al presidente para proceder al recuento de votos.

El presidente del JEE recibe las cédulas de votación y las ubica debajo de la cámara web por el reverso, a efectos de verificar que tengan la firma del presidente de la mesa de sufragio. En caso no tenga la firma del presidente de mesa, declara nulo el voto y se continúa con las actividades. En caso tenga la firma del presidente de mesa, da vuelta a la cédula y la ubica debajo de la

cámara web encima de las demás cédulas para leer en voz alta el sentido del voto. Luego pasa la cédula de votación al segundo miembro.

De forma paralela a lo anterior, el secretario pulsa el botón «iniciar» del aplicativo cuando el presidente expresa el sentido del voto que se recuente. Oído el sentido del voto declarado por el presidente del JEE, el secretario selecciona la respectiva opción en el aplicativo del proceso, y espera a la confirmación del tercer miembro para agregar dicho voto en el aplicativo.

En caso el segundo miembro del JEE confirme el sentido del voto declarado por el presidente, sea porque lo observó en la pantalla del televisor o en la propia cédula de votación, pasa este al tercer miembro. En caso el tercer miembro del JEE confirme también el sentido del voto declarado por el presidente y confirmado por el segundo miembro, constata también que este haya sido debidamente registrado en el aplicativo. En caso no confirme el segundo o tercer miembro el sentido del voto, el voto es revisado por los tres miembros y se toman las acciones pertinentes. Oída la confirmación del tercer miembro, el secretario del JEE agrega el voto al aplicativo del recuento de votos.

Agregado el voto al aplicativo, el tercer miembro recibe la cédula de votación y la coloca en medio de la mesa, en el mismo orden, el secretario finaliza el recuento de votos en el aplicativo. Finalizado el recuento de votos en la aplicación, el secretario da cuenta al presidente y muestra a los presentes, a través de la pantalla del televisor, el resumen de los resultados que aparecen en el aplicativo. Luego, imprime el acta de recuento y la entrega al presidente.

El presidente del JEE recibe la impresión del acta, muestra los resultados a través de la pantalla del televisor y la firma. Acto seguido, entrega el acta al segundo y tercer miembro para que también la firmen. A continuación, invita al representante del Ministerio Público a firmar el acta, para luego invitar, uno por uno, a los personeros legales presentes.

Recibida el acta física con todas las firmas, el presidente del JEE la muestra en la pantalla del televisor y la entrega al secretario para que la archive. A continuación, introduce las cédulas de votación y el sobre «deslacrado» en el nuevo sobre, lo lacra, y coloca su sello y firma en el rótulo correspondiente. Hace entrega del referido sobre al segundo y tercer miembro para que coloquen sus sellos y firmas, y sea luego pasado al secretario. Recibido el sobre que contiene las cédulas de votación, el secretario verifica que se hayan cumplido los actos precedentes y muestra que el sobre se encuentra lacrado y con la respectiva información en su rótulo, a través de la cámara que fue utilizada para mostrar las cédulas de votación. Para terminar, el presidente, haciendo uso de la campanilla, da por concluida la audiencia de recuento de votos.

Propuestas de mejora

Desde la experiencia, propongo cuatro mejoras concretas:

Celeridad en la citación a la audiencia de recuento de votos

Los plazos electorales son preclusivos, en ese sentido, cada día de demora impacta en el

cronograma de proclamación. Al respecto, se sugiere que el reglamento establezca que la audiencia debe citarse de manera inmediata, respetando únicamente los plazos mínimos de notificación. Asimismo, como apoyo a esta práctica, el Sistema Integrado Jurisdiccional de Expedientes (SIJE) que maneja el área jurisdiccional debería permitir la notificación masiva a las organizaciones políticas, ya que de otra forma solo se retrasan los plazos.

Garantía de presencia del Ministerio Público

Si bien se pone en conocimiento al Ministerio Público para que participe de la audiencia de recuento, no se garantiza su presencia, lo cual debilita el control externo. En ese sentido, el JNE podría coordinar directamente con la Fiscalía de la Nación para que se designe un fiscal de turno que deba estar presente desde el inicio hasta el término de la contabilización de actas. Ello a fin de garantizar la transparencia del desarrollo de la audiencia de manera presencial.

Designación de un secretario de audiencia de recuento

Debería existir un secretario exclusivo para la audiencia de recuento, distinto al secretario de un JEE. O, en caso contrario, habilitar a los asistentes jurisdiccionales para que funjan como tales. El JNE, a través de la Oficina de Gestión de Tecnologías de la Información, puede monitorear la carga laboral de cada JEE para identificar qué jurados necesitan un secretario de audiencias o la habilitación a los asistentes jurisdiccionales.

Esta necesidad surge de la práctica, pues antes de culminar las últimas audiencias de recuento, la presidenta del JEE de Lima Centro 2 tuvo que habilitar asistentes jurisdiccionales para que apoyen con la labor de digitalización, de tal forma que la secretaria jurisdiccional pueda realizar sus labores administrativas. Conforme se pudo apreciar de los pasos detallados de la audiencia de recuento de votos, estas duraban poco menos de una hora por audiencia, a razón de diez audiencias por día, lo que indefectiblemente generaba retrasos en las labores de la secretaría del jurado.

Reducción de actos procedimentales

Si bien es cierto que hubo lineamientos sobre el tratamiento de recuento de votos que contribuyeron a agilizarlo, esto no fue suficiente. La carga laboral de las audiencias que tuvieron que programarse (505 aproximadamente), el hecho de que estas tomaran poco menos de una hora y los plazos electorales preclusivos obligaron a que, al menos en el JEE de Lima Centro 2, se recortaran ciertos elementos del procedimiento para poder ser más objetivos y precisos en el recuento. Ejemplo de ello es que el segundo y tercer miembro debían cantar la palabra y realizar el debido registro del voto; sin embargo, en la experiencia se evidenció que todos los participantes de la audiencia podían dar comentarios y corregir algún error en el mismo acto público, por lo que se obviaron dichos pasos.

En ese sentido, se sugiere que el procedimiento inicie con las cédulas de sufragio lacradas ya a disposición del presidente al inicio de la audiencia. Asimismo, para mantener la transparencia, al culminar con el recuento, tales cédulas se pueden lacrar inmediatamente con cinta de

seguridad, con apoyo del especialista de tecnología de la información, en presencia del representante del Ministerio Público y los personeros.

Cambio de formato de materiales

Finalmente, los lineamientos que se plasmaron para el recuento de votos se imprimieron en tamaño de hoja A3. En la práctica, este formato fue perjudicial, pues muchas veces su tamaño impedía sacar copias y entregarse a los personeros que las solicitaban. En ese sentido, se sugiere que el acta de recuento de votos se presente en tamaño de hoja A4, pues, además, la misma ODPE requería dicho tamaño.

Conclusiones

A modo de balance general, se concluye lo siguiente:

- La norma es pertinente y necesaria, ya que responde a una necesidad real de las EG2026. Suma seguridad jurídica al proceso, pues antes, cuando no se podía salvar el acta mediante el cotejo o el reglamento, los votos se consideraban nulos, afectando la voluntad popular por errores aritméticos producidos por los miembros de mesa.
- La figura fortalece la transparencia, pues la exigencia de audiencia pública y transmisión en vivo es su mayor acierto. La reiteración del escrutinio transparenta la voluntad popular.
- El recuento garantiza la voluntad del elector, dado que prioriza el conteo físico de cédulas sobre el error en el acta. Se cumple así, el mandato constitucional de respetar el voto.
- El mecanismo, si bien tiene virtudes, requiere ajustes para su mayor eficiencia. Entre estos, se recomienda: fijar plazos más cortos para la citación de audiencias; institucionalizar la presencia obligatoria del fiscal, en coordinación con el JNE; y reducir ciertos elementos del procedimiento.

En suma, el recuento de votos es un mecanismo tan excepcional como indispensable. Su correcta aplicación permitió que, en las EG2026, 520 mesas tuvieran un resultado fiel a la voluntad popular, evitando que errores materiales deslegitimaran el sentido de la votación. Sin duda, acerca la administración de justicia electoral a la ciudadanía y protege el principio fundamental de que cada voto cuenta. Así, considero que, con las mejoras propuestas, la figura debería mantenerse como parte permanente de la normativa electoral.