

24 JUN 2020

RECIBIDO  
Comisión de Constitución y Reglamento

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo de Sesiones 2020 – 2021

### Señor Presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, las siguientes iniciativas:

1. El proyecto de ley N° **0667/2016-CR**, Ley de Reforma Constitucional que incorpora la renovación por mitades, elección en distritos uninominales y establece representación de peruanos en el exterior en el Congreso de la República.
2. El proyecto de ley N° **4182/2019-CR**, Ley que modifica el artículo 21, 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones y crea el distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero.
3. El proyecto de ley N° **4751/2019-CR**, que propone Ley de creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero.
4. El proyecto de ley N° **5008/2020-CR**, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 26859, ley orgánica de elecciones, para crear la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el exterior.
5. El proyecto de ley N° **5123/2020-CR**, que propone la Ley para la creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero y la asignación de dos escaños parlamentarios para esta nueva circunscripción electoral.
6. El proyecto de ley N° **5469/2020-CR**, que propone la Ley que crea el distrito electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero y modifica la circunscripción de Lima Metropolitana.

Todas las propuestas legislativas, bajo diferentes mecanismos, buscan resolver el mismo problema advertido en su exposición de motivos, razón por la cual se ha tenido por conveniente acumularlos.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

1. El proyecto de ley **0667/2016-CR**, Ley de Reforma Constitucional que incorpora la renovación por mitades, elección en distritos uninominales y establece representación de peruanos en el exterior en el Congreso de la República, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 24 de julio del 2019, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 12 de agosto del 2019, como única comisión, para su estudio y dictamen.
2. El proyecto de ley **4182/2019-CR**, Ley que modifica el artículo 21 y 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones y crea el distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 10 de abril del 2019, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 11 de abril del 2019, como única comisión, para su estudio y dictamen.
3. El proyecto de ley **4751/2019-CR**, que propone Ley de creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 09 de setiembre del 2019, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 12 de setiembre del 2019, como única comisión, para su estudio y dictamen.
4. El proyecto de ley **5008/2020-CR**, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 26859, ley orgánica de elecciones, para crear la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el exterior, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 03 de abril del 2020, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 04 de mayo del 2020, como única comisión, para su estudio y dictamen.
5. El proyecto de ley **5123/2020-CR**, que propone la Ley para la creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero y la asignación de dos escaños parlamentarios para esta nueva circunscripción electoral, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 06 de mayo del 2020, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 11 de mayo del 2020, como comisión principal, para su estudio y dictamen, siendo la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República la segunda comisión.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

6. El proyecto de ley N° **5469/2020-CR**, que propone la Ley que crea el distrito electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero y modifica la circunscripción de Lima Metropolitana fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 09 de junio de 2020, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 12 de junio de 2020, como única comisión, para su estudio y dictamen.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORÍA, en la Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 16 de junio de 2020, contando con los votos a favor de los señores congresistas:

ALIAGA PAJARES, Guillermo; CHÁVEZ COSSIO, Martha; CHEHADE MOYA, Omar; COLUMBUS MURATA, Diethell; COSTA SANTOLALLA, Gino; ESPINOZA ROSALES, Rennán; GONZÁLES CRUZ, Moisés; LAZO VILLÓN, Leslye, LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim; MESÍA RAMIREZ, Carlos; OMONTE DURAND, María del Carmen; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RETAMOZO LEZAMA, María; ROEL ALVA Luis Andrés; SALINAS LOPEZ Franco; VALDEZ FARIAS, Luis; VASQUEZ CHUQUILIN Mirtha y HUAMANI MACHACA, Nelly.

**1.1 Antecedentes legislativos sobre la materia**

Tal como se muestra en los cuadros consignados a continuación, en los períodos parlamentarios del año 2001 hasta el 2016, se ha tratado el tema de la creación de escaños para los peruanos residentes en el exterior.

**Cuadro n° 1**  
**PERÍODO PARLAMENTARIO 2001-2006**

PROYECTO DE LEY	AUTORES	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
01192/2001-CR	Jurado Nacional de Elecciones	Ley que crean el distrito electoral del extranjero, iniciativa Legislativa del Jurado Nacional de Elecciones	Propuesta de Ley que crea distritos electorales en el extranjero.	Archivo
01266/2001-CR	Congreso / Unidad Nacional	Proyecto de Ley que crea distrito electoral de peruanos en el extranjero	Propone la creación del Distrito Electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero.	Archivo

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

05263/2002-CR	Congreso / Grupo Parlamentario Democrático Independiente	Para los votos de los electores peruanos residentes en el extranjero se aplicará el sistema del Distrito Electoral Múltiple y podrán votar por cualquier distrito electoral del país	Propone modificar el artículo 21° de la Ley N° 27387, Ley Orgánica de Elecciones, mediante la cual, para los peruanos residentes en el extranjero se aplicará el Sistema del Distrito Electoral Múltiple, pudiendo votar por cualquier distrito electoral del país.	Archivo
11943/2004-CR	Congreso / No Agrupado	Ley que propone la creación de distritos electorales en el extranjero	Propone la creación de los distritos electorales en el extranjero.	Archivo
12367/2004-CR	Congreso / Somos Perú-Acción Popular-Unión por el Perú	Ley que modifica los artículos 13° y 21° de la Ley N° 26859 "Ley Orgánica de Elecciones"	Propone modificar el artículo 13° y 21° de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, referentes a las circunscripciones electorales y a la elección de los congresistas de la República, respectivamente.	Archivo
13405/2004-CR	Congreso / Concertación Parlamentaria	Proyecto de Ley que modifica el artículo 21° de la ley N° 26859 "Ley Orgánica de Elecciones" creando el distrito electoral de Lima provincias	Propone modificar el artículo 21° de la Ley núm. 26859, Ley Orgánica de Elecciones, referente a la elección de los Congresistas de la República.	Archivo
13696/2005-CR	Congreso / Perú Posible	Ley de creación del distrito electoral de peruanos en el extranjero, pudiendo elegir representantes por cualquier distrito electoral del país	Propone modificar el artículo 21° de la Ley Núm. 27387, Ley Orgánica de Elecciones, respecto de la creación del distrito electoral de peruanos en el extranjero, pudiendo elegir representantes por cualquier distrito electoral del país.	Archivo

**Cuadro n° 2**

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2006-2011**

PROYECTO DE LEY	AUTORES	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
00579/2006-PE	Poder Ejecutivo	Ley que crea el Distrito Electoral Especial para peruanos residentes en el exterior y establecer medidas para la protección de sus derechos.	Propone modificar el artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, referente a crear el Distrito Electoral Especial para peruanos residentes en el exterior y establecer medidas para la protección de sus derechos.	Publicado El Peruano Ley N° 29403
01302/2006-CR	Congreso / Nacionalista Unión por el Perú	Ley que protege derechos y crea Distrito Electoral para peruanos residentes en el exterior.	Propone crear el Comité de Protección de los Derechos de los Peruanos Residentes en el Exterior y el distrito electoral, así como modificar el artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, sobre elección de congresistas.	Publicado El Peruano Ley N° 29403

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

03525/2009-CR	Partido Aprista Peruano	Ley de Distrito Electoral especial para Peruanos Residentes en el Exterior.	Propone crear el Distrito Electoral Especial para Peruanos en el Exterior.	Dictamen
03620/2009-CR	Bloque Popular-Compromiso Democrático	Ley de Distrito Electoral para Peruanos Residentes en el Exterior.	Propone modificar el artículo 21° de la Ley N° 26859, modificado por la Ley N° 27387 y la Ley N° 29403, Ley Orgánica de Elecciones, en el sentido de crear el Distrito Electoral para peruanos residentes en el exterior.	Dictamen

**Cuadro n°3**

**PERÍODO PARLAMENTARIO 2011-2016**

PROYECTO DE LEY	AUTORES	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
00020/2011-CR	Congreso / Fujimorista	Ley que crea el Distrito Electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero	Propone crear el Distrito Electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero.	Dictamen
00348/2011-CR	Congreso / Alianza Parlamentaria	Ley que crea el Distrito Electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero	Propone modificar el artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en el sentido de crear el Distrito Electoral residentes en el extranjero.	Dictamen
00682/2011-CR	Congreso / Solidaridad Nacional	Ley que crea el Distrito Electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero	Propone crear el Distrito Electoral de Peruanos Residentes en el extranjero.	Dictamen
03633/2013-CR	Congreso / Nacionalista Gana Perú	Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 90 de la Constitución para la creación de escaños en el Congreso para los peruanos que residen en el extranjero	Propone modificar el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, referente a la creación de escaños en el Congreso de la República para los peruanos que residen en el extranjero.	En comisión

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

## 1.2 Opiniones solicitadas y recibidas

A fin de conocer las opiniones de los órganos del sistema electoral y de especialistas en temas electorales, respecto de las propuestas materia de análisis en el presente dictamen, se hicieron invitaciones para exponer en las sesiones de la Comisión de Constitución y Reglamento, conforma al siguiente detalle:

- a. **En la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 5 de mayo de 2020**, el titular del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Doctor Víctor Ticona, efectuó una exposición sobre diversos temas electorales de urgencia e importancia y, en relación con el tema de los peruanos en el exterior, manifestó estar de acuerdo en la creación del nuevo distrito electoral, asignándole un escaño. Por su parte, el Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Manuel Cox Ganoza, insistió en que es importante que la definición de la circunscripción electoral para los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero se establezca con anterioridad a la fecha de convocatoria de las Elecciones Generales 2021.
- b. **En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 6 de mayo de 2020**, se presentó el Jefe de la Misión Internacional de IDEA en el Perú, señor Percy Medina Masías, y manifestó que en su opinión es viable la creación de un distrito especial de peruanos en el exterior. Por su parte, Milagros Campos Ramos, especialista y miembro de la Comisión de Alto Nivel que había trabajado en las propuestas de reforma política del año 2019, manifestó respecto de la propuesta de creación de una circunscripción electoral de peruanos en el exterior, que, si se le asignaba uno o dos escaños, habría que señalar a qué circunscripción se le restaría esa misma cantidad de escaños, alertando además que las circunscripciones ya se encontraban subrepresentadas.
- c. **En la Tercera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 20 de mayo de 2020**, se presentaron los embajadores Oscar Maurtua de Romaña y José Luis Pérez Sánchez Cerro, así como también el especialista José Manuel Villalobos Campana, miembros del Consejo Consultivo de

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

la Comisión de Constitución y Reglamento, todos ellos para emitir su opinión sobre las reformas electorales referidas a los peruanos en el exterior.<sup>1</sup>

El embajador Maurtua de Romaña destacó la necesidad de reconocer el derecho constitucional de ser elegidos de los peruanos en el exterior. Insistió en la necesidad de crear dicho distrito electoral y que cuenten con aproximadamente 4 curules. Aseveró que hasta la fecha se padece una práctica discriminatoria y de marginación de los peruanos en el exterior, para quienes debe hacerse prevalecer su contribución al desarrollo del país.

En la exposición del embajador Pérez Sánchez Cerro, este destacó con preocupación el alto ausentismo de los votantes peruanos en el exterior. Asimismo, manifestó que en su opinión los escaños de los peruanos en el exterior deberían ser 4, dado que se trata de casi 3 millones. Ello implicaría, señaló, ampliar el número de miembros del Congreso de la República.

Por su parte, el especialista Villalobos Campana mencionó que la comunidad peruana es la quinta más grande en la región, con 1,410,000, después de México, Colombia, Brasil y El Salvador. Respecto a la asignación de escaños, comentó que Colombia tuvo uno, e incrementó a 2, pero una reforma legislativa hizo que el 2018 vuelva a tener solo un escaño; en Ecuador son 6 escaños de un total de 137; y en República Dominicana son 7 escaños de 190 en total. A manera de ejemplo señaló que en Colombia, sus electores en el exterior conforman una sola jurisdicción electoral y votan en todo el mundo la misma lista de candidatos; Ecuador se dividen en 3 jurisdicciones: EE.UU y Canadá; América Latina, el Caribe y África; Asia, Europa y Oceanía; y República Dominicana divide Estados Unidos en 2 (Norteamérica y cuenca del Pacífico), más Europa y Asia.

En su opinión especializada, expresó estar de acuerdo en que se cree el distrito electoral especial de peruanos en el exterior, pero destacó que se le debería asignar un número de escaños en función a la densidad electoral, que podrían ser 5 o 6

---

<sup>1</sup> PL 4979, 4993, 5008 y 5090/2020-CR

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

entre las diferentes zonas geográficas donde están asentadas las comunidades de peruanos, y por ello insistió en que requeriría una reforma al artículo 90 de la Constitución para incrementar el número de escaños del Parlamento. Finalmente, enfatizó que, en su opinión, para postular al Congreso en representación de los peruanos en el extranjero, se debería incorporar el requisito de haber sido migrante por un mínimo de 2 años.

De otro lado, la Comisión de Constitución y Reglamento cursó oficios a la Defensoría del Pueblo y, coincidentemente por tema electorales en general, al especialista en temas electorales José Manuel Villalobos Campana, para que presentaran sus opiniones por escrito sobre los temas en análisis.

A continuación, se muestran los detalles de los pedidos de opinión solicitados:

- Con Oficio N° 094-2020-2021-CCR-CR, dirigido al señor José Manuel Villalobos Campana, miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, se le consultó si resultaría recomendable aplicar reformas a los procedimientos electorales tomando en consideración la situación sanitaria en que se encuentra el país, en especial con miras al proceso electoral del año 2021.
- Mediante Oficio N° 096-2020-2021-CCR-CR, dirigido al Defensor del Pueblo, señor Walter Gutiérrez Camacho, se le hizo una consulta similar a la planteada al doctor Villalobos Campana.

A la fecha de elaboración del presente documento, no se había recibido respuesta de los consultados, a excepción del señor José Manuel Villalobos Campana, quien, mediante carta de fecha 18 de mayo de 2020, presentó por escrito su opinión técnica sobre las consultas planteadas.

Al respecto, manifestó<sup>2</sup> estar de acuerdo con la creación del distrito electoral 27, ya que permitiría a los connacionales que han migrado al exterior, contar con un escaño que los

---

<sup>2</sup> Coincidiendo con su exposición, resumida líneas arriba.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

represente. Asimismo, destacó que no se requiere reforma constitucional porque 1 de los 130 escaños del Congreso de la República se asignaría al nuevo distrito electoral, restándole un escaño a uno de los distritos electorales, el que podría ser Lima Metropolitana que cuenta con 36.

No obstante, reconoció que nos encontramos sub representados, pues 130 escaños no son suficientes para representar a más de 30 millones de peruanos, pero manifestó que podría debatirse ampliar el número de congresistas para darle mayor representación a los distritos electorales sub representados, y a quienes no cuentan con representación, como los peruanos en el exterior, pero en dicho caso se requerirá una reforma constitucional.

Finamente, señaló que una deficiencia de las iniciativas<sup>3</sup> es que no contempla si los candidatos por el nuevo distrito electoral necesariamente tienen que ser peruanos que residan en el extranjero, y destacó que como no hay impedimento, cualquier peruano que viva en territorio del Perú podría postular para ser representante de los peruanos que viven en el extranjero, sin haber cruzado las fronteras y no conocer la problemática de los peruanos en el exterior.

## **II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS**

A continuación, se resume el contenido principal de los proyectos de ley que originan el presente dictamen:

- a. **Proyecto de ley 0667/2016-CR**, Ley de Reforma Constitucional que incorpora la renovación por mitades, elección en distritos uninominales y establece representación de peruanos en el exterior en el Congreso de la República. Propone la modificación de los artículos 90 y 187 de la Constitución Política.

Propone modificar el artículo 187, a fin de garantizar la representación parlamentaria de los ciudadanos peruanos en el exterior a través de la asignación de un distrito

---

<sup>3</sup> En relación con los proyectos consultados en dicha ocasión: PL 5020/2020-CR, 5027/2020-CR, 5031/2020-CR y 5032/2020-CR.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

uninominal, e incorporar un voto alternativo en la elección presidencial, que permita construir las mayorías absolutas y calificadas exigidas para la elección del Presidente de la República y de los Gobernadores Regionales, evitando la posibilidad de recurrir a la segunda vuelta electoral; por último, establecer las pautas generales de la distribución de los distritos uninominales en la representación parlamentaria, pues se trata de una modificación de carácter estructural del poder político.

Asimismo, propone modificar el artículo 90, con el fin de incorporar la institución política de la renovación por mitades del Congreso, con el propósito de reducir la frecuencia de la participación de los partidos nacionales a cada dos años y medio, y con ello, lograr que los partidos políticos tengan una presencia más activa y continua en la representación de los intereses políticos y sociales.

- b. **Proyecto de ley 4182/2019-CR**, Ley que modifica el artículo 21, 239 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones y crea el distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero. Propone la modificación de los artículos 21 y 239 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Señala que tiene como objetivo que en el caso de los peruanos en el exterior se tenga una representación en el parlamento, alguien quien de manera directa defienda sus intereses, e identifique con nitidez sus problemas y necesidades. Se requiere un representante que lleve la voz al debate político, por lo tanto, se requiere una cuota de representación, como merece una verdadera democracia.

Para la consolidación de un Estado democrático es importante que se reconozca a los ciudadanos el derecho de intervenir en los distintos ámbitos de la esfera pública, debido a que esa participación supone una garantía para la realización de otros derechos fundamentales y condición básica para el control de la actuación del estado.

- c. **Proyecto de ley 4751/2019-CR**, que propone Ley de creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero, mediante la modificación del artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Tiene como finalidad lograr que los peruanos residentes en el extranjero se encuentren debidamente representados en el Parlamento Nacional, con la finalidad de atender no solo de manera más eficiente sus demandas e inquietudes sino también en salvaguarda de sus derechos e intereses; lo cual les permita de manera idónea y

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

oportuna el ejercicio de la función de representación, legislativa y de fiscalización, en concordancia con lo señalado por la Constitución Política, la Ley Orgánica de Elecciones y el Reglamento del Congreso de la República.

- d. **Proyecto de ley 5008/2020-CR**, Ley que modifica el artículo 21 de la Ley 26859, ley orgánica de elecciones, para crear la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el exterior.

Propone la modificación del artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, destacando que se busca garantizar que los peruanos residentes en el exterior cuenten con representantes directos en el Parlamento, es decir, mejorar u optimizar el derecho a ser elegido de este colectivo de personas. Si bien los peruanos residentes en el exterior forman parte del distrito electoral de Lima Metropolitana, no se requiere que en la lista de candidatos correspondiente a dicha circunscripción electoral se incluya como tales a personas que residan en el exterior. Por ello, señalan que es necesario contar con una adecuada regulación de la forma de elección y, desde luego, asignación y distribución de escaños, para garantizar y promover la confianza y legitimidad del propio sistema democrático.

- e. **Proyecto de ley 5123/2020-CR**, que propone la Ley para la creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero y la asignación de dos escaños parlamentarios para esta nueva circunscripción electoral, mediante la modificación del artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

La propuesta -señalan- para su debida implementación debe ir acompañada de modificatorias en el Reglamento del Congreso, considerando la ubicación y la labor parlamentaria de los representantes de este nuevo distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero. En ese sentido, si se llegase a promulgar, se recomienda una posterior modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso.

- f. **Proyecto de ley 5469/2020-CR**, que propone la Ley que crea el distrito electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero y modifica la circunscripción de Lima Metropolitana, a través de la modificación de los artículos 21 y 112 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

La propuesta pretende incorporar el distrito electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero, asignándole una curul. Además, subdivide la circunscripción de Lima

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

Metropolitana en cinco distritos electorales, asignándole 7 curules a cada uno de ellos. Finalmente, incluye el requisito de residencia efectiva de dos años en el distrito electoral por el que se postulan los candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino.

**CUADRO n° 4**

**COMPARATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL  
DISTRITO ELECTORAL DE PERUANOS EN EL EXTERIOR**

Constitución Política del Perú 1993	PL 667/2016-CR
<p><b>Artículo 90.-</b> El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley.</p> <p>Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.</p>	<p><b>Artículo 90.-</b> El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual <b>está integrada por 130 miembros elegidos por sufragio directo, en distritos uninominales y se renueva por mitades de acuerdo a lo establecido en la Quinta Disposición Transitoria Especial de la Constitución y en la Ley electoral.</b> El mandato es por cinco años.</p> <p>Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.</p> <p>Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.</p>
<p><b>Artículo 187.-</b></p> <p>En las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.</p>	<p><b>Artículo 187.-</b> En las elecciones <b>unipersonales para la elección del Presidente de la República y de los Gobernadores Regionales, habrá un voto alternativo opcional para cada elector, que se computa en conteo sucesivos para alcanzar la mayoría que establece la Constitución y la Ley. Si culminado el cómputo no se alcanza dicha legitimidad, se procede a una segunda votación.</b></p> <p>En elecciones pluripersonales, <b>las 130 circunscripciones uninominales para escaños de la representación congresal a que se refiere el artículo</b></p>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

<p>La ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero.</p>	<p><b>90° de la Constitución se distribuyen de la siguiente manera:</b></p> <p>i.) Ciento treinta (130) distritos uninominales, entre cada departamento, Lima Metropolitana y la provincia Constitucional del Callao, asignándoseles un distrito uninominal para cada uno de ella, y los restantes de manera proporcional a la población electoral, en aplicación del método que establezca la ley.</p> <p>ii.) De los distritos asignados a Lima Metropolitana uno se reserva para la representación de los peruanos residentes en el exterior.</p> <p>Las listas de candidatos presentados por los partidos y alianzas electorales deberán observar la cuota electoral de género conforme a lo que establezcan la ley.</p>
	<p><b>Disposiciones Transitorias Especiales</b></p> <p>Incorpórese la Cuarta y Quinta Disposición Transitoria Especial a la Constitución Política, la misma que queda redactada con el texto siguiente:</p> <p><b>Cuarta.-</b> La renovación por mitades del Congreso de la República a que se refiere el artículo 90° de la Constitución, se efectuará eligiendo a 130 Congresistas en las Elecciones General del año 2021. El mandato de los 65 Congresistas con el menor porcentaje de votación en su distrito electoral se extenderá por dos años y seis meses y ejercen funciones hasta que se expidan las credenciales a la otra mitad del Congreso que lo sustituya.</p> <p><b>Quinta.-</b> El Jurado Nacional de Elecciones, dentro de 60 días calendario posteriores a la publicación de la presente Ley, presenta al Congreso de la República los proyectos de modificación de su Ley Orgánica que se requieran para su adecuación a las disposiciones establecidas en la presente Ley y la propuesta de creación de distrito uninominales, procurando la menos afectación al principio de igualdad de voto.</p>

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

**CUADRO n° 5**

**COMPARATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY**

**DISTRITO ELECTORAL DE PERUANOS EN EL EXTRANJERO**

<b>Ley Orgánica de Elecciones LEY 26859</b>	<b>PL 4182/2018-CR (APP)</b>	<b>PL 4751/2019-CR (APRA)</b>	<b>PL 5008/2020-CR (Partido Morado)</b>	<b>PL 5123/2020-CR (FREPA)</b>	<b>PL 5469/2020-CR ACCIÓN POPULAR</b>
<p><b>Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.</p> <p>Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en</p>	<p><b>Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas, <b>a que se refiere el artículo 90° de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante Distrito Electoral Múltiple</b> aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (02) congresistas, en cuyo caso hay un voto preferencial opcional.</p> <p><b>Para efectos del párrafo precedente, el territorio de la República se divide es veintisiete (27) distritos electorales, uno (1) por cada departamento y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao y el Distrito Electoral Especial para los peruanos</b></p>	<p><b>Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.</p> <p>Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao y la de <b>Peruanos Residentes en el Extranjero</b>. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la</p>	<p><b>Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.</p> <p>Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú. <b>Los</b></p>	<p><b>Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.</p> <p>Para la elección de los congresistas, <b>el número total de electores se agrupan</b> en circunscripciones electorales, <b>conforme al siguiente esquema:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.) Una (1) por cada departamento,</li> <li>2.) Una que registra la autonomía electoral de la Provincia Constitucional del Callao, y.</li> </ol>	<p><b>Artículo 21.-</b> Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.</p> <p>Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en 31 circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. <b>En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Norte, Lima Este, Lima Oeste, Lima Sur y Lima Centro; asignándosele siete (7) escaños a cada una de las circunscripciones electorales mencionadas.</b> Para la circunscripción de</p>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

<p>la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores.</p>	<p><b>residentes en el extranjero.</b></p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores <b>que existe en cada distrito, con excepción del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero, al cual le corresponde un (1) escaño.</b></p>	<p>Constitución Política del Perú.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores.</p>	<p><b>peruanos residentes en el exterior constituyen una circunscripción electoral especial.</b></p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, <b>con excepción de la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el exterior, a la cual se le asignan dos (2) escaños.</b></p>	<p>3.) Una que registra la <b>autonomía electoral</b> de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>4.) Una que registra la autonomía electoral de Peruanos residentes en el extranjero.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores.</p>	<p>Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.</p> <p><b>Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna un (1) escaño.</b></p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores.</p>
<p><b>Artículo 112.-</b> Para ser elegido representa al Congreso de la República y representante ante el Parlamento Andino, se requiere:</p> <p>a) Ser peruano de nacimiento.</p>					<p><b>Artículo 112.-</b> Para ser elegido representa al Congreso de la República y representante ante el Parlamento Andino, se requiere:</p> <p>a) Ser peruano de nacimiento.</p>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

<p>b) Ser mayor de veinticinco (25) años</p> <p>c) Gozar del derecho de sufragio; y</p> <p>d) Estar inscrito en el Registro de Identificación y Estado Civil</p>					<p>b) Ser mayor de veinticinco (25) años</p> <p>c) Gozar del derecho de sufragio</p> <p>d) Estar inscrito en el Registro de Identificación y Estado Civil; y</p> <p>e) Tener residencia efectiva en el distrito electoral donde se postule, cuando menos dos (2) años continuos, según el domicilio declarado en su documento nacional de identidad.</p>
<p><b>Artículo 239.-</b> Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las ocho (08:00) de la mañana y efectuarse la votación hasta las dieciséis (16:00) horas.</p> <p>Alternativamente, en el caso de ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, se establece el Voto Postal o Voto por Correspondencia, que consiste en la emisión del voto por el ciudadano en una cédula que previamente solicita y luego de ejercido su derecho devuelve por la vía postal o de correos al Consulado en que se encuentra inscrito, dentro de los términos</p>	<p><b>Artículo 239.-</b> Todos los actos referentes a la instalación de la Mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día. Debe instalarse la Mesa antes de las ocho (08:00) de la mañana y efectuarse la votación hasta las dieciséis (16:00) horas.</p> <p>En la votación de peruanos residentes en el exterior, se establece el voto electrónico no presencial, que consiste en la emisión de voto conforme a la Ley N° 29603. Corresponde a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la implementación de manera gradual y progresiva. En este caso el voto electrónico solo es aplicable en las elecciones generales o referéndum.</p>				

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

<p>establecidos en el Reglamento correspondiente. El voto postal sólo es aplicable en Referendos o Elecciones de carácter general.</p>					
		<p><b>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA</b></p> <p>La presente ley es aplicable a partir de las Elecciones Generales del año 2026, hasta esa fecha los peruanos residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.</p>			<p><b>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</b></p> <p><b>PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.-</b> El Congresista electo para ocupar el escaño del distrito electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero, deberá residir en el país hasta el término de su mandato.</p> <p><b>SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.-</b> La presente norma entrará en vigencia a partir del proceso electoral del año 2021.</p>

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración Comisión de Constitución y Reglamento

### III. MARCO NORMATIVO

#### • Constitución Política del Perú

Artículo 2°. Toda persona tiene derecho:

(...)

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

(...)

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

(...)

- **Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas**

Artículo 2.- Fines y objetivos de los partidos políticos

Son fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:

- a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.
- b) Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado.
- c) Formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país.
- d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.

(...)

- **Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones**

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

Artículo 12.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas tales como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la legislación sobre la materia.

Artículo 16.- Las Elecciones Generales se realizan cada cinco años, el segundo domingo del mes de abril, salvo lo dispuesto en los Artículos 84 y 85 de esta Ley.

Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.

Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores.

Artículo 79.- El proceso electoral se inicia con la convocatoria a Elecciones por el Presidente de la República y termina con la publicación, en el diario oficial, de la resolución del Jurado Nacional de Elecciones que declara su conclusión.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

Artículo 87.- Los partidos políticos y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas en caso de Elecciones Generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones. Se considera vigente la inscripción de los partidos políticos y alianzas de partidos que hayan obtenido representación parlamentaria en el último proceso de Elecciones Generales.

Los partidos políticos que no hayan obtenido representación parlamentaria mantendrán vigencia temporalmente por espacio de un (1) año, al vencimiento del cual se cancelará su inscripción.

Artículo 196.- El padrón electoral es la relación de los ciudadanos hábiles para votar; se elabora sobre la base del registro único de identificación de las personas; se mantiene u actualiza por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil según los cronogramas y coordinaciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

#### IV. ANÁLISIS TÉCNICO

##### 1. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Son varios los elementos que integran o forman parte del concepto de democracia representativa. Algunos de ellos están relacionados con *la elección de los gobernantes por los gobernados; la existencia de un cierto grado de maniobra de los representantes en el ejercicio de su función; la libertad de expresión y la formación de la opinión pública y el hecho de que las decisiones se alcancen mediante debate y deliberación* (Manin: 1998: 237-238) (extraído de: *Calidad de la Democracia y Representación Política de Antonia Martínez Rodríguez: 2006: 2*)

El primero de los elementos descritos, *la elección de los gobernantes por los gobernados*, es el que está más íntimamente ligado con el concepto de representación política, pues personaliza o individualiza el otorgamiento del mandato de representación de los gobernados en el mandatario.

Como bien señala la autora precitada, *el gran número de democracias representativas se englobaría dentro de la modalidad de régimen político que se caracteriza por la elección de representantes a intervalos regulares (...)* (Martínez: 2006: 6).

Las elecciones entonces, resultan siendo el mecanismo más efectivo para traducir esa expresión de la voluntad popular en la elección de los representantes de la ciudadanía, los que a su vez serán el canal idóneo para conducir sus demandas a la esfera de la discusión de las políticas públicas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

De la definición clásica de Hannah Pitkin sobre los cinco elementos a través de los cuales puede entenderse el concepto de representación política: *autorización, responsabilidad, descripción, simbolismo y actuación sustantiva* (Pitkin: 1985) nos centraremos en el tercero de ellos: el elemento descriptivo; reconociendo que: *estos elementos que se relacionan, se contienen e interconectan entre sí de forma que solo a efectos analíticos pueden desligarse, (...) el énfasis en uno u otro de estos elementos explicará las distintas posiciones sobre los diagnósticos de crisis de la representación y las propuestas de mejorar la democracia representativa y avanzar en la calidad de los regímenes democráticos* (Martínez: 2006: 8).

El elemento descriptivo de la representación política es aquel que permite a los ciudadanos identificarse con sus representantes, es decir, que se vean reflejados en ellos, que los electos “describan” en su propio comportamiento, agenda y demandas las necesidades del grupo que representan.

Este elemento resulta vital en sociedades multiculturales como la peruana, pues el carácter descriptivo de la representación está íntimamente ligado a una relación “espejo” entre representados y representantes. Estos últimos personifican a los primeros, y permite, a través de su elección, que la voz y las demandas de distintos grupos sociales, étnicos o culturales alcancen los niveles de discusión necesarios en el camino de la implementación de las políticas públicas que persiguen.

Como podrá comprenderse, el elemento descriptivo termina entrelazando los conceptos de representación y representatividad, pues este último también se entiende como: *las características de los representantes. El cuestionamiento del principio de igualdad en la disputa del poder consustancial al pluralismo y de la neutralidad etnocultural del Estado liberal* (Kymlicka, 2003: 76-77), *el desarrollo de los estudios feministas, y la relevancia de los planteamientos multiculturalistas, con sus argumentos a favor del reconocimiento de derechos colectivos a grupos sociales con determinadas características* (Abellán, 2003: 21) *hace que esta cuestión se haya convertido en un tema central en las discusiones sobre la calidad de la representación política* (Martínez, 2006: 20).

Como puede apreciarse, las características de los representados, en cuanto describen al grupo que representan, resultan una de las cuestiones más relevantes cuando se analizan las acciones afirmativas que se adoptan para favorecer a un grupo determinado de electores asignándoles escaños o representación directa a través del sistema electoral que se elija para lograr tales efectos.

En el caso de los electores peruanos residentes en el extranjero, está muy claro que representan un sector *especial* de la sociedad; con características propias, necesidades

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

particulares y demandas singulares. El solo hecho de estar lejos de su patria, pero vinculados emocional y socialmente a ella, los vuelve un grupo de electores con elementos diferenciadores, lo que amerita, sin duda alguna, que sus representantes describan los mismos elementos que se observan en este grupo de compatriotas.

Por lo tanto, los electores peruanos residentes en el extranjero cumplen con todas las condiciones para ser reconocidos como un sector particular dentro del cuerpo o padrón electoral; y deben ser representados por representantes que provengan de su mismo seno, por lo que resulta necesario modificar la legislación electoral existente a fin de viabilizar tal representación, sobre todo la referida al sistema electoral.

## **2. ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL**

*“El sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)” (Nohlen: 1998: 145).*

Todo sistema electoral contiene, en su interior, diversos elementos que le dan forma y sentido y determinan sus efectos. Uno de ellos está referido a las circunscripciones electorales, no necesariamente entendidas como una zona geográfica determinada (distrito, provincia o departamento) sino más bien como una distribución de los escaños en disputa. Así tenemos circunscripciones de una curul o escaño ( uninominales como en una elección presidencial por ejemplo, donde solo se elige a una fórmula presidencial) o circunscripciones de varios escaños o curules (plurinominales, como la elección congresal, donde, por ejemplo, en Piura, se eligen a 7 congresistas).

Al entender el concepto restringido de sistema electoral, y analizar los elementos que lo componen –como es el caso de las circunscripciones electorales- debemos determinar si en el presente caso el diseño existente en la legislación electoral peruana permite traducir los votos de los electores peruanos residentes en el extranjero en escaños parlamentarios; en el entendido que el sistema electoral escogido tiene esa finalidad suprema, y que no puede existir un *caudal electoral* o un grupo de votantes cuya manifestación de voluntad – a través del sufragio- no forme parte de tal determinación.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

En ese sentido, como es conocido, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el responsable de la elaboración del padrón electoral -o censo electoral, como se conoce en algunos países- que no es otra cosa que *la relación de los ciudadanos hábiles para votar* tal como lo define el artículo 196 de la Ley Orgánica de Elecciones.

El padrón electoral o registro de electores se elabora sobre la base del registro único de identificación de las personas, que es una base datos más amplia que el primero; es decir, que el registro de electores o padrón electoral viene a ser un sub registro de éste último, pues utiliza únicamente los datos necesarios para garantizar la identificación del elector al momento del ejercicio del sufragio y la distribución de las mesas electorales, de acuerdo a su ubicación geográfica, determinada en función del registro del domicilio de los electores.

En el caso de los peruanos residentes en el extranjero, es condición ineludible que dichos electores efectúen un cambio domiciliario previo para ser considerados como electores pertenecientes a una ubicación distinta a las que conforman la distribución geopolítica del país, que, como se sabe, está dividida en departamentos, provincias y distritos, identificados, cada uno de ellos, con un código de ubigeo.

Este dato resulta relevante, porque explica porque los electores peruanos residentes en el extranjero, sólo pueden ejercer su derecho al sufragio en elecciones de carácter nacional, cuyo sistema sea por Distrito Electoral Único o Nacional, como es el caso de una elección presidencial o un referéndum, pues todos los votos ingresan a un solo y único cómputo, independientemente de la procedencia o ubicación geográfica del elector.

Este sistema se diferencia del aplicado en elecciones locales o sub nacionales, pues en este tipo de proceso cada distrito electoral, sea de carácter regional, provincial o distrital, constituye en sí mismo un universo, y el cómputo de los votos se hará únicamente en función de la lista de electores que pertenecen o están registrados en cada uno de esos distritos electorales. Como los electores peruanos residentes en el extranjero no pertenecen a ninguno de los distritos electorales sub nacionales, -debido al cambio domiciliario que han registrado fuera de nuestras fronteras- no pueden ejercer su derecho al sufragio en este tipo de proceso electoral.

Sin embargo, se presenta un caso excepcional cuando analizamos las elecciones congresales peruanas, pues a pesar de utilizar un sistema de Distrito Electoral Múltiple, los electores peruanos residentes en el extranjero pueden ejercer su derecho al sufragio, en el entendido que, a pesar de que los congresistas serán elegidos en cada

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

uno de los departamentos del Perú, además de la provincia del Callao y la circunscripción especial de Lima Provincias, constituyen la *representación nacional* a través del poder legislativo.

Esto significa, en la práctica, que los electores peruanos residentes en el extranjero deben ser considerados en uno de los 26 distritos electorales establecidos para la elección congresal o crear uno o más distritos especiales para ellos; en caso contrario, su votación no podría ser contabilizada y se quedaría en una especie de *limbo electoral*, lo que podría afectar sus derechos políticos, pues a través del voto manifiestan su voluntad de representación política.

Como bien señala Marta León-Rösch en el capítulo XIV del Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (1998: 307), referido a los Registros Electorales:

*“En cuanto a la valoración jurídica de la inscripción electoral se observa que en la mayoría de los países considerados las leyes electorales le atribuyen el valor de “prueba absoluta” del derecho de votar. Esto implica convertirla en un requisito que en la práctica electoral condiciona de tal manera el efectivo ejercicio del derecho de sufragio que la omisión en el padrón de mesa, por parte de la autoridad electoral, puede provocar un efecto jurídico-político, como la exclusión de un porcentaje amplio de electores, en virtud justamente de esta valoración jurídica, poniendo en juego la legitimidad de los elegidos.”*

Por lo expuesto, resultaría igual de grave no tener registrados en el padrón electoral a los peruanos residentes en el extranjero, como registrarlos sin tener asignados sus votos a ninguno de los distritos electorales en contienda; pues en ambos casos habría una afectación grave de sus derechos políticos y de la legitimidad de los resultados electorales.

### **3. EL DERECHO A ELEGIR Y SER ELEGIDO**

Como señala Manuel Aragón Reyes (1998: 106): *“Se puede definir el derecho de sufragio activo como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección o, más exactamente, en cualquiera de las elecciones públicas que se celebren”.*

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

La cara activa del derecho al sufragio es el derecho a elegir, y por lo tanto toda persona con sus derechos vigentes puede ejercerlo, y -en el caso peruano-, debe ejercerlo, al tener un modelo de voto obligatorio, cuya omisión se sanciona con multa en muchos casos.

El artículo 31 de La Constitución Política del Perú señala que los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. De igual forma, establece que el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años.

Esta característica se deriva del mandato previsto en el artículo 2 inciso 2 de la Constitución en el que se establece la igualdad ante la ley y el derecho a no ser discriminado por causa de cualquier índole. La condición de vivir en el exterior no menoscaba la ciudadanía, más aun si tomamos en consideración que los peruanos que decidieron cruzar las fronteras registraron su nuevo domicilio en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Como cita el Proyecto de Ley 49993: *"Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que: "Siendo el derecho de voto una garantía institucional para la estabilidad y la convivencia armónica en una sociedad democrática, en modo alguno puede justificarse la restricción en su ejercicio por causas carentes de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad. Por el contrario, dichas restricciones deben ser en todos los casos valoradas bajo el imperio del principio pro homine, de manera tal que toda interpretación debe encontrarse orientada a procurar el ejercicio pleno del derecho". Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0030-2005-PI/TC de fecha 2 de febrero de 2006. Fundamento jurídico 64."*

A este razonamiento debe sumarse el hecho que la Constitución Política del Perú no distingue la ciudadanía para los que viven en el territorio peruano o fuera de este, así el artículo 30 menciona que *son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.*

Como apreciamos, el marco normativo para el ejercicio del derecho al sufragio de los electores peruanos en el extranjero es amplio y se encuentra amparado en la Constitución Política y en la legislación que la desarrolla; sin embargo se encuentra mermado por la falta de determinación de la circunscripción a la que se le asignará su votación, merma causada por la sustracción de dicha precisión consagrada en la Ley 30996, que debe ser corregida para que exista, -con la creación de distritos electorales especiales para los electores peruanos residentes en el extranjero-, no solo garantía

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

plena del ejercicio del derecho fundamental del sufragio de nuestros connacionales, sino además, para que técnicamente el sistema electoral diseñado para determinar cómo se eligen a nuestros congresistas cause el efecto para el cual fue creado.

En el caso del sufragio pasivo, Aragón señala: *debiera acudirse a una definición más completa, entendiéndose que el derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible, y a presentarse como candidato en las elecciones, para cargos públicos.* (Aragón, 1998: 111)

En el caso materia de análisis, si bien es cierto los electores peruanos residentes en el extranjero pueden ejercer las dos caras del derecho al sufragio, pues nada impide que voten y a su vez se presenten como candidatos a través de los partidos políticos, se encuentran en desigualdad de condiciones respecto a los candidatos con residencia en el país, pues su vida se desarrolla fuera de sus fronteras, no son conocidos en la esfera pública peruana y muchas veces no hacen vida partidaria activa.

La acción afirmativa que equipara tal desigualdad es la creación de una o más circunscripciones electorales para los electores que reúnan tales características, y puedan competir entre ellos para acceder a un puesto de poder que les permita canalizar las demandas y necesidades de los connacionales que representan.

#### **4. LOS ELECTORES PERUANOS EN EL EXTERIOR**

Resulta imprescindible analizar las características propias del electorado peruano residente en el extranjero; en primer lugar, desde una óptica cuantitativa, que es la que prima en la legislación vigente -en función a la densidad poblacional-, como criterio a utilizar por el Jurado Nacional de Elecciones para la distribución de los escaños restantes, luego de repartir uno por cada una de las circunscripciones vigentes.

En las siguientes imágenes, extraídas del reporte sobre el último padrón electoral aprobado para las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 -celebradas en enero pasado-, del portal INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones (<https://infogob.ine.gob.pe/Análisis/Reportes>) apodemos apreciar como está distribuido el padrón electoral: de los **24 millones 799 mil 384** electores que lo conforman (100%), **23 millones 825 mil 154** residen en el Perú (96.07%), mientras que **974 mil 230** residen en el exterior (3.93%). Este último porcentaje de electores (3.93%) es superior a 20 de las 26 circunscripciones vigentes, y solo está por debajo de 6 de ellas: Lima (30.03%), La Libertad (5.64%), Piura (5.51%), Arequipa (4.54%), Cajamarca (4.35%) y Cusco

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

(4.04%). Quiere decir que si se crea la circunscripción especial para electores peruanos residentes en el exterior, esta se convertiría en la séptima más importante del país, desde el punto de vista de su caudal electoral.

**Gráfica n° 1: Distribución del Padrón Electoral (ECE 2020)**

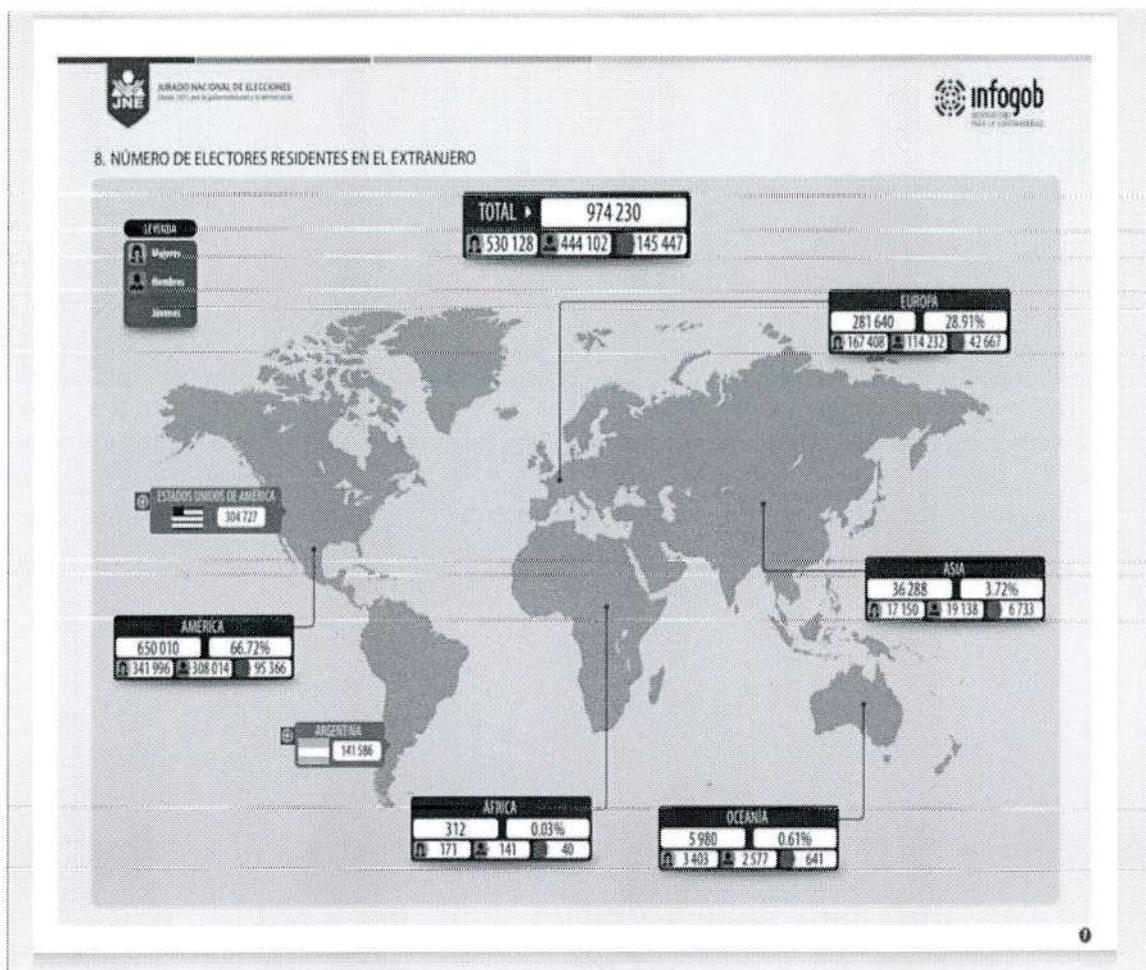


Fuente: Página web del INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones <https://infogob.jne.gob.pe/Analisis/Reportes>

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

En la siguiente imagen apreciamos la distribución de los electores peruanos residentes en el extranjero por continente. Se destacan América (66.72% del total) y Europa (28.91%)

**Gráfica n° 2: Distribución de electores residentes en el extranjero (ECE 2020)**



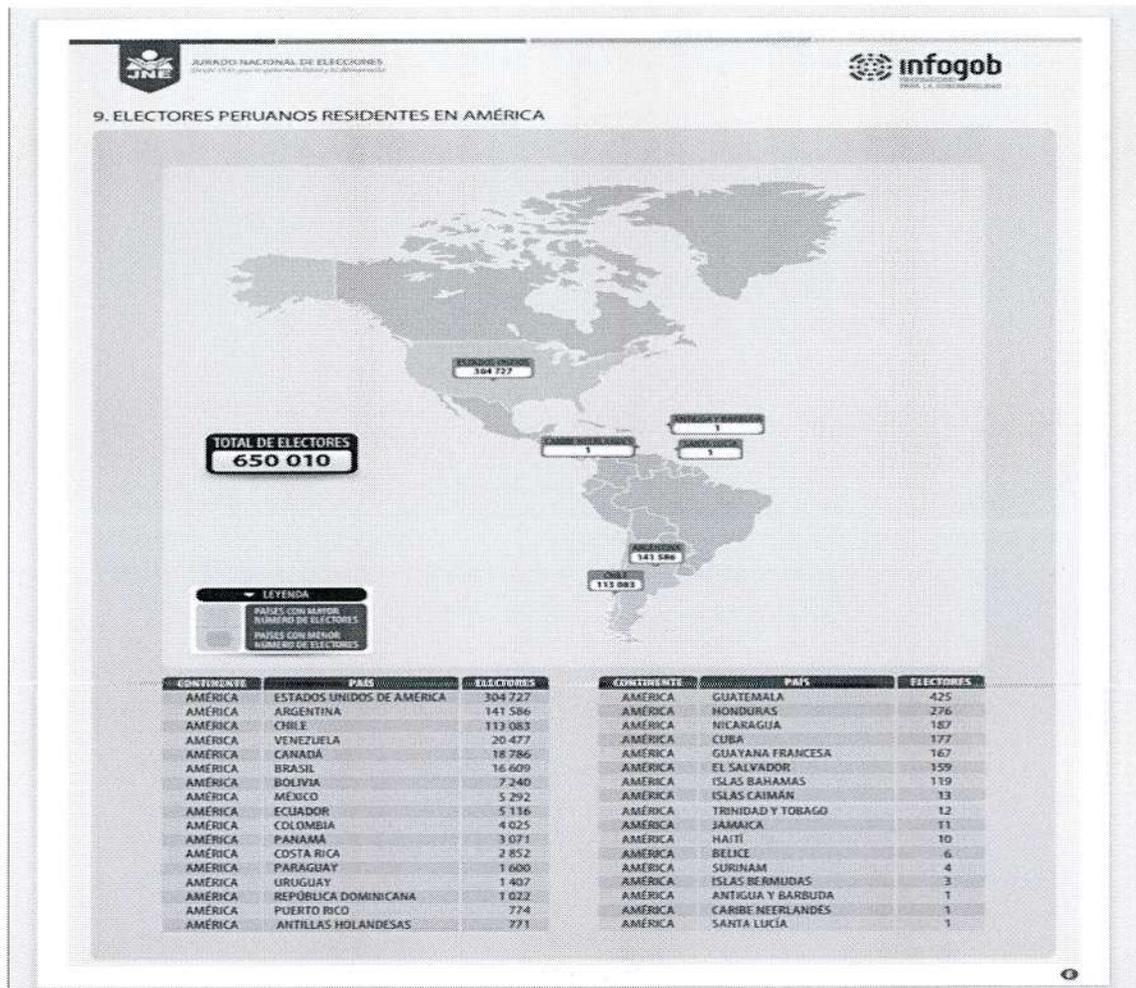
Fuente: Página web del INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones

<https://infoqob.jne.qob.pe/Analisis/Reportes>

En esta gráfica apreciamos la distribución electoral del padrón de peruanos en el continente americano. Destacan Estados Unidos, Argentina y Chile.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

**Gráfica n° 3: Distribución de electores residentes en América (ECE 2020)**



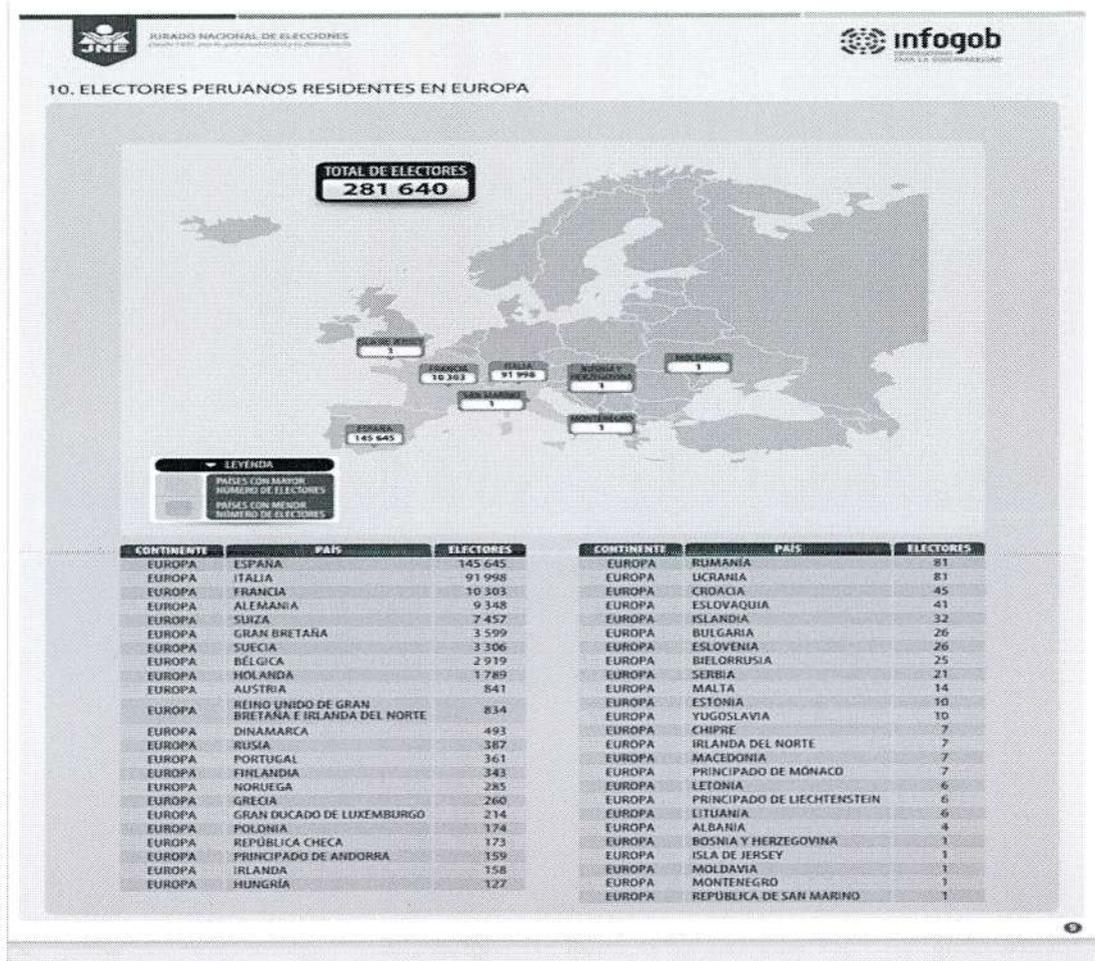
Fuente: Página web del INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones

<https://infoqob.jne.qob.pe/Analisis/Reportes>

En esta imagen se aprecian los electores peruanos residentes en Europa. Destacan España e Italia.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

**Gráfica n° 4: Distribución de electores residentes en Europa (ECE 2020)**



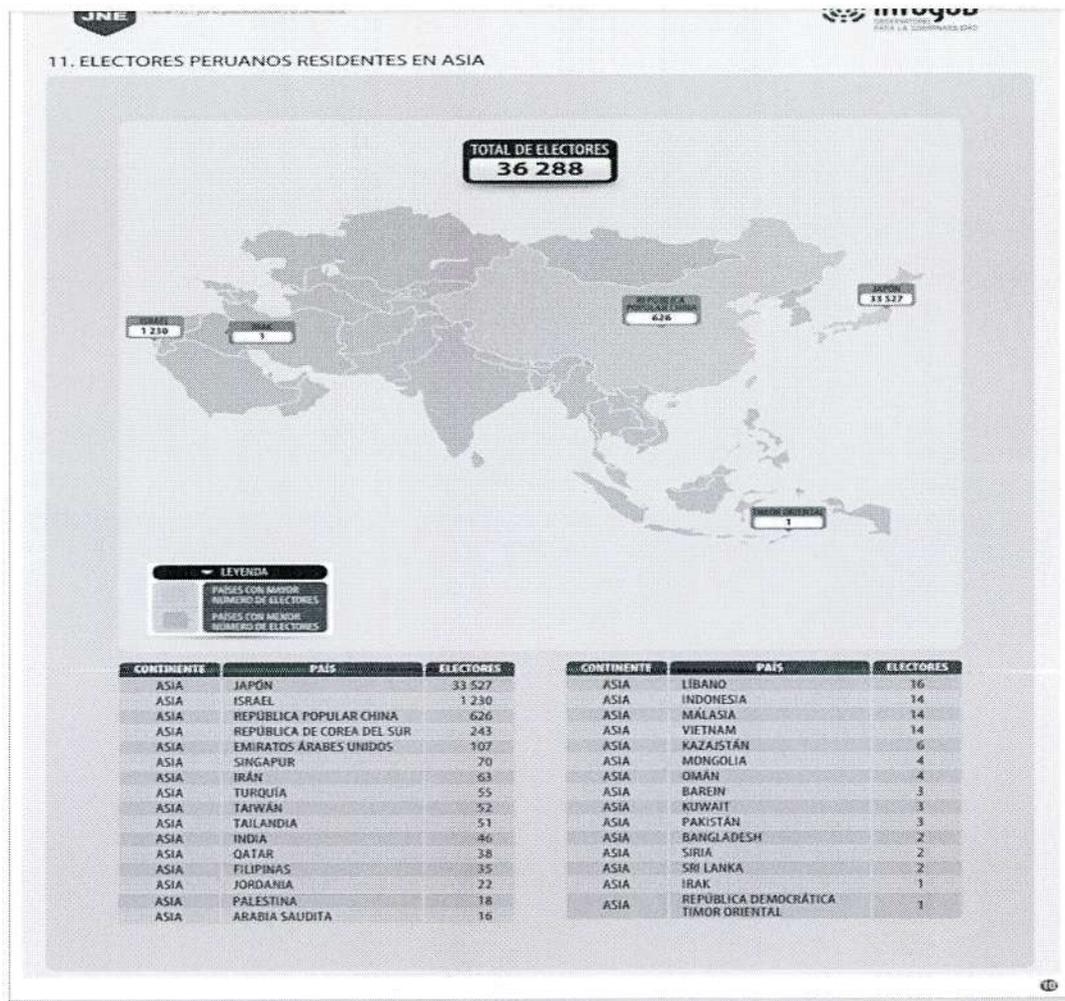
Fuente: Página web del INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones

<https://infogob.jne.qob.pe/Analisis/Reportes>

Apreciamos en esta gráfica la distribución electoral de los peruanos residentes en Asia, donde destaca nitidamente Japón.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO

Gráfica n° 5: Distribución de electores en Asia (ECE 2020)



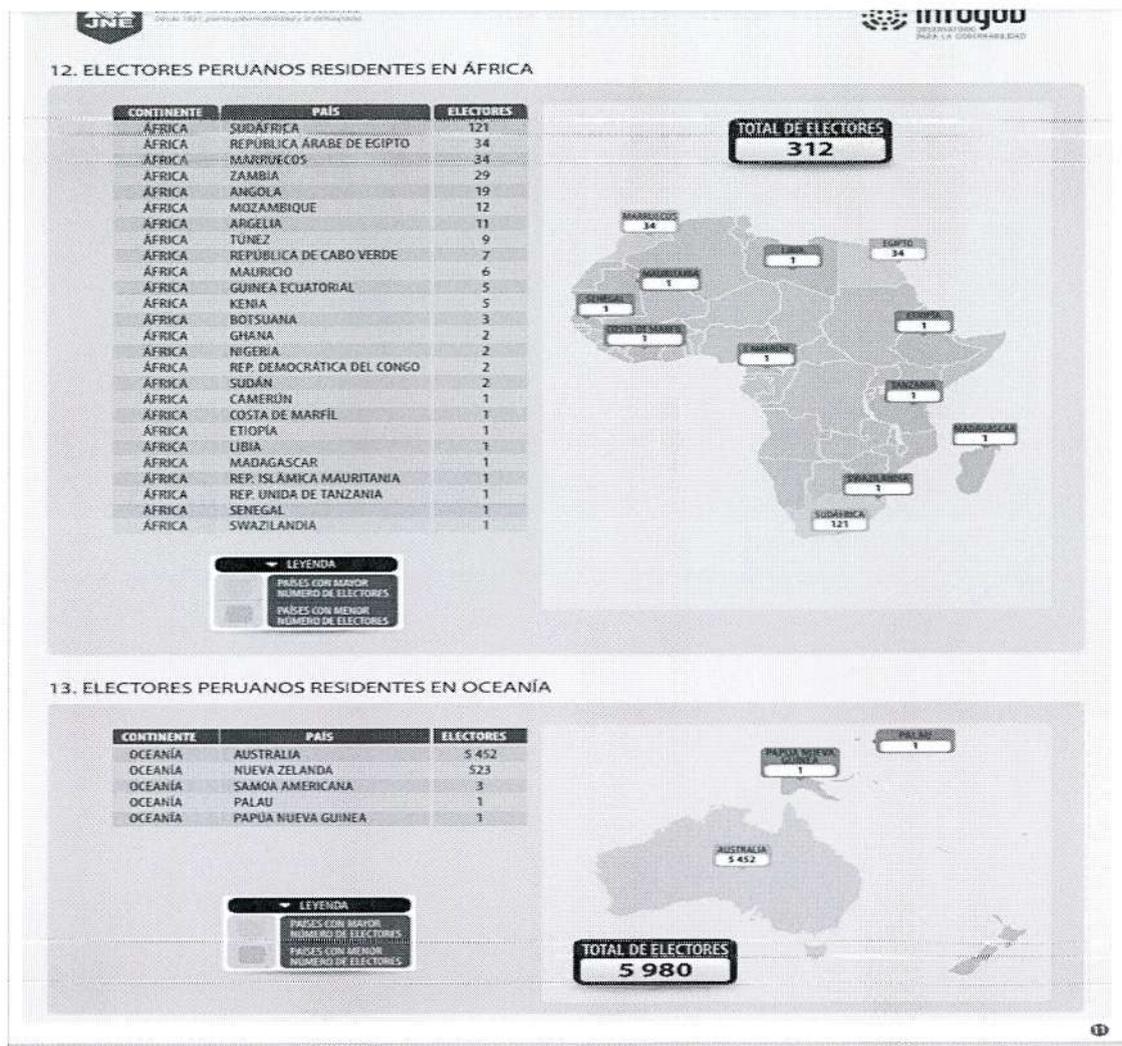
Fuente: Página web del INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones

<https://infoqob.jne.qob.pe/Analisis/Reportes>

Finalmente, apreciamos a los electores peruanos registrados en África y Oceanía. Como se observa, la cantidad de connacionales en estos dos continentes es menor.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

**Gráfica n° 6: Distribución de electores en África y Oceanía (ECE 2020)**



Fuente: Página web del INFOgob del Jurado Nacional de Elecciones

<https://infoqob.jne.gob.pe/Análisis/Reportes>

Podemos concluir entonces, con suficiente sustento cuantitativo y cualitativo, que los electores peruanos residentes en el extranjero representan un importante porcentaje del padrón de electores, superior incluso a circunscripciones relevantes como Lambayeque, Loreto, Puno o los departamentos fronterizos, como Tumbes, Tacna,

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

Amazonas o Madre de Dios; por lo que su consideración dentro de la circunscripción de Lima, como era antes de la dación de la Ley 30996, no solo genera mayor desproporción en esta última, sino que además genera una grave falta de representación de los electores particulares que constituyen este segmento electoral.

Si la cuestión numérica poblacional es el criterio que prima para la distribución de los escaños (artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones), el cuestionamiento acerca de si los electores peruanos residentes en el extranjero deberían constituir una circunscripción particular debería estar superada.

A esto hay que sumarle, como dijimos líneas arriba, que al universo de electores peruanos residentes en el extranjero los une características especiales relacionadas con sus relaciones emocionales y sociales con la patria, sus ancestros, sus costumbres y particularidades, son peruanos de todas partes del Perú, siguen ligados a su tierra pero tienen necesidades de otro tipo, demandas de otro tipo.

Todos estos elementos constituyen un *perfil del elector peruano en el extranjero*, y como ya se ha descrito, resulta imprescindible permitir el ingreso de congresistas que cumplan con el *perfil del representante de los peruanos en el extranjero*; es decir, empatar las descripciones de los representados con sus representantes, para lograr que representación y representatividad se fusionen, en beneficio de la democracia de nuestro país.

## **5. LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL PENDIENTE**

Como se ha descrito, la necesidad de introducir reformas legislativas que permitan la creación de circunscripciones especiales para los electores peruanos residentes en el extranjero es ineludible, y por lo tanto debe superar cualquier obstáculo técnico-legislativo que se presente.

El primero y más importante de dichos obstáculos lo encontramos en la Constitución Política del Perú y su precisión taxativa de la cantidad de parlamentarios que deben elegirse en el Congreso de la República, establecida en su artículo 90.

No es menester detenerse demasiado en comparar textos constitucionales que tengan similares características a la Constitución peruana, para entender que resulta

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

impertinente que nuestra Carta Magna consigne un número determinado de escaños y que este no sea más bien desarrollado en normas de menor rango.

Varios intentos por modificar la Constitución Política se han visto frustrados por el hecho de que resulta impopular aumentar la cantidad de congresistas, lo que en la práctica genera un fenómeno de subrepresentación muy grave, porque los padrones electorales son dinámicos, crecen permanentemente, los electores se desplazan por diferentes causas y para diferentes efectos; y sin embargo la Constitución se queda estancada en el tiempo, sin poder guiar más bien estos efectos, como debiera ser la razón de ser de una Carta Magna.

Más allá de discutir cuál será el futuro de la reforma política en el Perú, resulta de vital importancia el identificar cuáles pasos nos conducen por el camino correcto, y la creación de la circunscripción de Peruanos Residentes en el Extranjero para tener un congreso más representativo e inclusivo es una huella que debemos seguir, aun cuando no corrija el problema constitucional ya descrito y requiera más bien una modificación solo a nivel legislativo como la que presentamos en este dictamen.

Como ya se ha mencionado en otros textos presentados por la Comisión de Constitución, una vez garantizadas las elecciones generales del próximo año, a través de la dación de un marco legal innovador, pero a la vez seguro desde el punto de vista sanitario, nos encontraremos con el reto de complementar la reforma político-electoral pendiente, y será el espacio-tiempo histórico para darle al país una legislación electoral que refuerce los cimientos de la democracia del bicentenario.

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

El presente dictamen propone la modificación del artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones para la creación de la circunscripción de *Electores Peruanos en el Extranjero*. Los dos escaños o curules establecidos con esta modificación legal están contemplados para lograr una efectiva representación de nuestros compatriotas en el exterior, como se ha expuesto líneas arriba.

Es importante destacar que la nueva distribución de escaños, si bien reducirá el número de congresistas electos por Lima, en realidad se determinará por el mismo cuerpo electoral o padrón, por lo que técnicamente se puede entender como una división de la misma, lo que ha sido propuesto por algunos otros Proyectos de Ley.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

La división de la circunscripción de Lima resulta necesaria para disminuir su tamaño (en la actualidad de 36 escaños) con la finalidad de lograr una correcta relación entre representados y representantes, lo que en la actualidad no se consigue justamente por su tamaño desproporcionado.

Con la incorporación de dos escaños para nuestros connacionales no solamente amparamos sus derechos de elegir y ser elegidos, sino que además abonamos a una relación mucho más efectiva entre electores y representantes; además que las campañas se tendrán que concentrar en un bolsón de electores en forma separada del universo de electores de Lima, donde están considerados en la actualidad.

Resulta preciso señalar que la distribución de los escaños para los electores peruanos residentes en el extranjero no afecta el número fijo de 130 congresistas establecido en nuestra Carta Magna, por lo que no representa mayor gasto para el tesoro público ni implica la elección de más representantes nacionales.

## VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

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

SUJETOS	BENEFICIOS
El Estado	Cumplimiento de mandatos de optimización de derechos políticos y principio representativo.
El régimen democrático	Fortalecimiento del régimen democrático al mejorar el ejercicio de la representación política y del derecho de sufragio pasivo de los peruanos residentes en el exterior.
Los peruanos residentes en el exterior	El beneficio principal es para este grupo, al brindárseles un espacio específico o especial para sus representantes, que se traduce en el número de escaños creados para casi un millón de peruanos votantes en el exterior.
La ciudadanía en general	Percepción favorable del ejercicio de derechos ciudadanos de peruanos que han emigrado fuera del país.

Entre los costos de la propuesta de ley podemos mencionar los siguientes elementos:

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

SUJETOS	COSTOS
El Estado	La organización de elecciones fuera del territorio nacional conllevaría costo económico que es parte del presupuesto para las elecciones periódicas. El mecanismo de elección no cambia pero sí cómo se procesa y a quién va ese voto, el que ahora irá a la circunscripción especial para peruanos en el exterior.
Los peruanos en el exterior	La comunidad de peruanos en el exterior se verá conminado a asistir o efectuar u votación, ya que es más visible el espacio que ellos tendrán para ser representados.
La ciudadanía en general	No se aprecia costos asociados en este rubro.
Los organismos electorales	Deberán prever la remisión de los materiales electorales y de las actas desde diversos consulados a nivel mundial, muchas veces por valija diplomática.  Deben mantener activos y funcionando sus centros de cómputo hasta que la última mesa con votación de los peruanos en el extranjero haya llegado, lo que puede demorar varios días.

## VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación de los proyectos de ley 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR Y 5123/2020-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA LA CREACIÓN DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE ELECTORES PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO**

**Artículo único. Modificación del artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones**

Modifícase el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

**“Artículo 21.-** Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.

Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en **27 circunscripciones electorales**: una (1) por cada departamento, la Provincia Constitucional del Callao, Lima Provincias y **Peruanos Residentes en el Extranjero**.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, **con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan únicamente dos escaños**. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.”



Firmado digitalmente por:  
RAMOS ZAPANA RUBEN FIR  
25729105 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 24/06/2020 13:03:39-0500



Firmado digitalmente por:  
HUAMANI MACHACA Nelly FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/06/2020 14:07:51-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY  
667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-  
CR, 5123/2020-CR Y 5469/2020-CR, DE  
MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY  
ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE  
LA CIRCUNSCRIPCIÓN DE PERUANOS RESIDENTES  
EN EL EXTRANJERO**



Firmado digitalmente por:  
MESIA RAMIREZ Carlos  
Fernando FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 23/06/2020 21:23:04-0500



Firmado digitalmente por:  
OLMONTE DURAND MARIA DEL  
CARMEN FIR 10308752 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/06/2020 09:03:12-0500



Firmado digitalmente por:  
VASQUEZ CHUQUILIN MIRTHA  
ESTHER FIR 26705695 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 24/06/2020 10:21:04-0500



Firmado digitalmente por:  
LLAULLI ROMERO Freddy FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 23/06/2020 17:32:14-0500



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA ROSALES Rennan  
Samuel FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 18/06/2020 20:19:33-0500



Firmado digitalmente por:  
MAWANI BARRIGA JIM ALI  
FIR 44818013 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 23/06/2020 17:38:37-0500



Firmado digitalmente por:  
RETAMOZO LEZAMA MARIA  
CRISTINA FIR 41854380 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 23/06/2020 19:29:19-0500



Firmado digitalmente por:  
VALDEZ FARIAS Luis  
Alberto FIR 80396492 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 23/06/2020 18:07:29-0500



Firmado digitalmente por:  
COSTA SANTOLALLA GINO  
FRANCISCO FIR 10273657 hard  
Motivo: Doy V° B°  
Fecha: 23/06/2020 20:38:19-0500



Firmado digitalmente por:  
ROEL ALVA LUIS ANDRES FIR  
42725375 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/06/2020 12:29:11-0500



Firmado digitalmente por:  
PINEDA SANTOS Isaias FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/06/2020 10:53:15-0500



Firmado digitalmente por:  
SALINAS LOPEZ Franco FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 24/06/2020 12:02:07-0500