

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

### Periodo Anual de Sesiones 2021-2022

#### OPINIÓN CONSULTIVA 04-2021-2022-CCR/CR

##### Señora Presidenta:

Ha llegado para opinión consultiva de la Comisión de Constitución y Reglamento, el pedido del Consejo Directivo del Congreso, por el cual solicita se emita un informe sobre el Oficio 007-2020/2021-JMLL/CR, suscrito por los congresistas Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu y Jorge Arturo Zeballos Aponte, quienes requieren a la Mesa Directiva del Congreso: realizar modificaciones al Reglamento del Congreso y adecuar las directivas sobre viajes al extranjero de los congresistas elegidos en la circunscripción peruanos residentes en el extranjero (en adelante PEX); tener en cuenta como plazo mínimo de representación doce (12) días para los congresistas PEX; coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para que los congresistas PEX cuenten con una oficina al interior de las embajadas o consulados; y facilitar las acreditaciones de los congresistas PEX ante los gobiernos y organismos extranjeros.

La presente Opinión Consultiva fue aprobada por MAYORÍA, con 10 votos a favor de los congresistas: ARAGÓN CARREÑO, Luis; BALCÁZAR ZELADA, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CUTIPA CCAMA, Víctor; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; QUITO SARMIENTO, Bernardo; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SALHUANA CAVIDES, Eduardo; SOTO PALACIOS, Wilson; y MORANTE FIGARI, Jorge (congresista accesitario en reemplazo del congresista Alejandro Aguinaga Recuenco).

Votó en abstención el Congresista José Elías Ávalos.

#### I. ANTECEDENTES

Con fecha 8 de setiembre de 2021, ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, el Oficio 048-2021-2022-ADP-CD/CR, dirigido por el Oficial Mayor, Hugo Fernando Rovira Zagal, mediante el cual hace de conocimiento que el Consejo Directivo del Congreso, en su sesión semipresencial realizada el 7 de setiembre de

2021, acordó que pase para opinión de esta comisión el Oficio 007-2020/2021-JMLL/CR, suscrito por los congresistas Juan Carlos M. Lizarzaburu Lizarzaburu y Jorge Arturo Zeballos Aponte.

El oficio en mención se solicita a la Mesa Directiva del Congreso lo siguiente: realizar modificaciones al Reglamento del Congreso y adecuar las directivas sobre viajes al extranjero de los congresistas PEX; tener en cuenta como plazo mínimo de representación doce (12) días para los congresistas PEX; coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para que los congresistas PEX cuenten con una oficina al interior de las embajadas o consulados; y facilitar las acreditaciones de los congresistas PEX ante los gobiernos y organismos extranjeros.

Posteriormente a ello, con fecha 14 de octubre de 2021, ingresó a esta comisión el Oficio 016-2021-2022-JCMLL/CR del Congresista Juan Carlos M. Lizarzaburu Lizarzaburu; y, seguidamente, el Oficio 072-2021-2022-JZA/CR, del congresista Jorge Arturo Zeballos Aponte. Ambos oficios solicitan que se emita un informe que analice y plantee a la Mesa Directiva o al Consejo Directivo del Congreso, las adecuaciones, modificaciones, previsiones presupuestales y logísticas que permitan viabilizar y cumplir con la función de representación de los congresistas de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero (PEX).

## **II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA**

Teniendo en cuenta lo solicitado por el Consejo Directivo del Congreso, la opinión consultiva abordará, en primer lugar, la naturaleza y definición de la democracia representativa; en segundo lugar, la naturaleza y alcances de la representación parlamentaria, con énfasis en la circunscripción electoral de peruanos en el extranjero; en tercer lugar, se examinará las formas de ejercicio de la función de representación de los congresistas, así como los mecanismos legales para su cumplimiento; en cuarto lugar, se analizará las normas administrativas vigentes para el cumplimiento de la semana de representación; y, finalmente, en quinto lugar, el análisis del caso específico, en relación a la viabilidad de los 4 pedidos solicitados a la Mesa Directiva del Congreso, por parte de los congresistas Juan Carlos M. Lizarzaburu Lizarzaburu y Jorge Arturo Zeballos Aponte.

### III. MARCO JURÍDICO

#### Constitución Política

**"Artículo 45.** *El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.*

*Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de este poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición."*

**"Artículo 90.** *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 periodo de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. (...)"*

**"Artículo 93.** *Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación. (...)"*

#### Reglamento del Congreso

##### Deberes Funcionales

**"Artículo 23.** *Los Congresistas tienen la obligación:*  
(...)

f) *De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo. Asimismo, deben atender las denuncias debidamente sustentadas y documentadas de la población, fiscalizar a las autoridades respectivas y contribuir a mediar entre los ciudadanos y sus organizaciones y los entes del Poder Ejecutivo, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o*

*grupo. Para el cumplimiento de esta obligación, los titulares de las entidades de la administración pública, dentro del marco de la ley, brindan las facilidades del caso, bajo responsabilidad.*

*(...)”.*

#### **IV. ANÁLISIS DE LA CONSULTA**

##### **1. Naturaleza y definición de la democracia representativa**

La democracia representativa es un principio constitucional que se encuentra insertado en diferentes artículos de la Constitución Política del Perú. Uno de ellos es el artículo 45 de nuestra carta fundamental, el cual señala que: *“El Poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. (...)”*

Lo expresado se enmarca perfectamente en el Estado social y democrático de derecho que es la República del Perú, en donde el poder proviene de los ciudadanos que conforman la Nación, quienes se organizan políticamente para crear un Estado cuyo fin supremo, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución Política, es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad.

Ahora bien, respecto a la democracia representativa el Tribunal Constitucional<sup>1</sup> ha señalado lo siguiente:

*“1. La idea de democracia representativa es el principio que articula la relación entre gobernantes y gobernados, entre representantes y representados. Este Tribunal, en el fundamento 7 de la STC 0030-2005-PI/TC, ha afirmado que, “son notas distintivas de la democracia representativa, de un lado, que los representantes no son meros portavoces de sus representados, sino conformantes de un órgano con capacidad autónoma e independiente de*

---

<sup>1</sup> Numerales 1 y 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0006-2017-PI.  
Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>

*decisión, previa deliberación; y de otro, que lo son no de simples intereses particulares (policys), sino generales (politics)”*

(...)

3. *La democracia representativa, que se presenta en un contexto de pluralismo, contrasta con la noción del liberalismo decimonómico, el cual enfatiza la dimensión homogénea de las sociedades. Este pluralismo ideológico, social, cultural y económico, que es la suma de intereses particulares, debe ser traducido en planteamientos políticos y jurídicos que puedan reflejarse en actuaciones estatales, a fin de hacerlos compatibles con los valores constitucionales. Para ello, es necesario un proceso de deliberación que permita tomar en cuenta esta mixtura de ideas y su compatibilidad con la Constitución.”*

Por lo expuesto, esta comisión considera que la democracia representativa es un principio constitucional clave que garantiza la efectiva representación pluralista de todos los peruanos en los diferentes estamentos del Estado. Ello, con el fin que los gobernantes resguarden el interés general de los gobernados (la población) al momento de abordar, colectivamente, los problemas públicos<sup>2</sup> que afronta el país.

## **2. Naturaleza y alcances de la representación parlamentaria, con énfasis en la circunscripción electoral de peruanos en el extranjero**

La representación parlamentaria, en buena cuenta, es la representación política de los ciudadanos dentro del aparato estatal, enfocado en quienes ocupan un escaño dentro del Congreso de la República. Esto como consecuencia de la aplicación del principio constitucional de democracia representativa, establecida en la Constitución Política de 1993.

En relación a ello, el artículo 93 del texto constitucional establece que: “Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a

---

<sup>2</sup> Joan Subirats y otros en su libro llamado “Análisis y gestión de políticas públicas”, p. 131, define a problema público de la siguiente manera:

*“Nosotros hablamos de un problema público sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político”.*

*interpelación. (...)*”. De esta definición se desprende que la representatividad del congresista, ejercida en el mandato parlamentario, no depende, en términos de proporción, a la cantidad de votos que alcanzó en la elección, ni se limita exclusivamente a la circunscripción electoral por el cual fue elegido, o, mucho menos, es exclusiva para beneficio de los simpatizantes o afiliados de la organización política que proviene. Por el contrario, abarca a todos los ciudadanos peruanos, indistintamente en donde se encuentren.

Al respecto, y en esa misma línea de ideas, Marcial Rubio, en su obra Estudio de la Constitución Política de 1993<sup>3</sup>, señala, certeramente, que los congresistas ejercen sus funciones representando a todos los peruanos, sean muchos o pocos los que de manera directa los hayan elegido a través de su voto. De igual manera, el artículo 2 del Reglamento del Congreso menciona, taxativamente, que el Congreso de la República es el “órgano representativo de la Nación”.

Aunando más en ello, el Tribunal Constitucional<sup>4</sup> ha mencionado sobre representación política lo siguiente.

*“7. El artículo 93 de la Constitución establece que los congresistas representan a la Nación. De ello se desprende que la razón de ser del Congreso es asegurar la soberanía representativa del pueblo, o, lo que es lo mismo, representar la voluntad popular. En general, la representación puede ser entendida como aquella relación que determina el reemplazo de un sujeto (representado) por otro (representante). (...).*

*8. Ahora bien, la idea de representación resulta inseparable de los conceptos de “soberanía” y “nación”, los cuales se vinculan al gobierno representativo. Así, La Nación es la titular de la soberanía y delega el ejercicio de su poder en los distintos órganos del Estado. (...)*”

(...)

---

<sup>3</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV, primera edición, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999, pp. 73-88.

<sup>4</sup> Numerales 7, 8 y 17 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0006-2017-PI. Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/00006-2017-AI.pdf>

17. El artículo 93 de la Constitución establece que los congresistas representan a la Nación. Así, la representatividad va más allá de factores como el ámbito territorial de elección, la cantidad de votos obtenidos o la afiliación política del congresista, el cual no representa únicamente a los electores de su circunscripción, sino a toda la ciudadanía, idealmente configurada. El representante parlamentario electo cumple sus funciones en nombre de todos los peruanos. (...)"

En ese orden de ideas, es correcto afirmar que la representación parlamentaria emana del principio de democracia representativa, permitiendo a la Nación, debidamente representada por sus ciudadanos, delegar a 130 personas el poder de legislar, de ejercer un control político responsable y de las demás funciones que refiere la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, en representación de la población.

También es correcto afirmar que los congresistas representan a la Nación<sup>5</sup>; es decir, a todos los ciudadanos peruanos, indistintamente de la circunscripción electoral por la cual fueron electos, o a la cantidad de votos que obtuvieron, o a la afiliación política que ostentan.

### **Elección de congresistas**

Para llevar a cabo la representación parlamentaria es necesario un proceso de elecciones. Es por ello que el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema electoral, el cual, a través del artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece lo siguiente:

- La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional.
- El territorio de la República se divide en 27 circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del

---

<sup>5</sup> La Real Académica Española señala como uno de sus significados de nación: "conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común."

Callao, una (1) por Lima Provincias y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero.

- El Jurado Nacional de Elecciones asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes 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.

Como se observa, los peruanos en el extranjero tienen asignados dos escaños en el Congreso, independientemente del número de electores que se encuentran residiendo en el extranjero. Esta asignación directa de escaños también sucede con la circunscripción electoral de Lima Provincias que, de acuerdo a la Tercera Disposición Transitoria Especial de la Constitución Política, cuenta con 4 escaños asignados.

La circunscripción electoral de peruanos residentes en el extranjero fue incorporada recientemente, a través de la Ley 31032, de fecha 23 de julio de 2020. Ésta ha mejorado ampliamente la representación política de los peruanos de dicha circunscripción. Y es que, anteriormente, los votos de los peruanos en el extranjero eran considerados dentro de la circunscripción electoral de Lima, no siendo una representación idónea para ellos.

Por otro lado, y siendo el fundamento de mayor envergadura para esta reciente modificación, tal como se explica en el dictamen que dio origen a la ley citada<sup>6</sup>, en términos de caudal electoral, y de acuerdo con el padrón electoral aprobado para las Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020, de los 24 millones 799 mil 384 electores que conformaron el (100%) del padrón, 23 millones 825 mil 154 residían en el Perú, mientras que 974 mil 230 residían en el exterior (3.93%), representando ello, en ese entonces, la séptima plaza electoral más importante del país.

---

<sup>6</sup> Página 25 y 26 del 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. Visto en: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Dictamenes/Proyectos\\_de\\_Ley/00667DC04MAY2\\_0200624.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00667DC04MAY2_0200624.pdf)



De lo expuesto, es correcto afirmar que era necesario mejorar la representación parlamentaria de los peruanos residentes en el extranjero. Pues ellos representan, en términos cuantitativos, una cantidad considerable de ciudadanos peruanos.

Por otra parte, es factible decir que existe una diferencia significativa entre representación parlamentaria y la forma de elección de los congresistas. Mientras la primera alude a que el congresista es representante de la Nación; es decir, de todo ciudadano peruano, sin distinguir en donde se encuentre; la segunda refiere al sistema de elección que ha tomado la República del Perú para elegir a sus representantes en el Congreso; esto es, el sistema de distrito electoral múltiple y de representación proporcional.

**Alcances del ejercicio de la función de representación durante el mandato parlamentario**

Luego de la elección de los congresistas, y una vez que asumen el cargo, la Constitución Política y el Reglamento del Congreso prevé los alcances de la representación parlamentaria durante el mandato parlamentario, una general y otra específica. El detalle en el siguiente cuadro:

**CUADRO 1**

**Alcances de la representación parlamentaria**

<p><b>GENERAL</b>          (Artículo 93 de la Constitución Política)</p>	<p>Dirigida a todos los ciudadanos peruanos, indistintamente de su ubicación geográfica, y en cualquier momento del mandato parlamentario.</p>
<p><b>ESPECÍFICA</b>          (Literal f del artículo 23 del Reglamento del Congreso - semana de representación)</p>	<p>Dirigido a los ciudadanos peruanos residentes en la circunscripción electoral por la cual fue elegido el congresista.          Se ejerce de forma obligatoria cinco (5) días laborables continuos al mes, de acuerdo con el cronograma que aprueba periódicamente la Mesa Directiva.</p>

En ese sentido, es correcto afirmar que los congresistas ejercen su función de representación de forma general, esto es, dirigida a todos los ciudadanos peruanos, indistintamente en donde se encuentren, y otra, de forma específica, es decir, a los ciudadanos peruanos que se encuentren en la circunscripción electoral por la cual fueron elegidos. El ejercicio de una de ellas no excluye el uso de la otra.

### 3. Formas de ejercicio de la función de representación de los congresistas y mecanismos legales para su cumplimiento

El Informe N.º 101-2019-OAJ-OM-CR, emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica del Congreso de la República, desarrolla correctamente la definición de la labor de representación de los congresistas, así como las formas de su ejercicio en la práctica. Estas se detallan a continuación:

**Definición:** conjunto de actividades y mecanismos institucionales relacionados con la participación -más- directa de los ciudadanos en la toma de decisiones y que se produce entre elección y elección. Es decir, aquella representación que no se realiza directamente como consecuencia del acto electoral sino aquella que se produce en términos de una participación más activa de los ciudadanos en las decisiones adoptadas por el Parlamento.

El siguiente cuadro muestra algunas de las formas de manifestación de la función de representación de los Congresistas, con relación al ciudadano.

**CUADRO 2**

<b>Formas de manifestación de la función de representación de los Congresistas, en relación con el ciudadano</b>	
<b>Relación interacción recíproca</b>	Se trata de actividades o mecanismos a través de los cuales los representantes difunden aspectos relacionados con la labor parlamentaria y a la vez reciben sugerencias, propuestas y demandas ciudadanas, con la finalidad de que sean luego incorporadas en las decisiones asumidas por el Parlamento mediante las funciones legislativas, de control, y otras.
<b>Relación de intermediación</b>	Actividades o mecanismos a través de los cuales los representantes median o interceden por los ciudadanos (los representados) ante alguna autoridad o institución con la finalidad de procesar pedidos de los ciudadanos, organizaciones sociales, autoridades, etc.

Fuente: Informe N.º 101-2019-OAJ-OM-CR.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2021-2022

Otra forma de manifestación de la función de representación es la dación de cuenta a la ciudadanía de todas sus actividades y de su trabajo parlamentario. El Código de Ética Parlamentaria, en su artículo 5, señala que es obligación de cada

congresista, en atención al principio de transparencia, presentar, al final de cada periodo anual de sesiones, un informe que se publica en la página oficial del Congreso, en el que se informa a la ciudadanía de los proyectos de ley de su autoría, los procedimientos de control que haya promovido, el trabajo realizado en las comisiones y demás órganos a los que perteneció durante dicho periodo y su participación en viajes al exterior realizados en representación del Congreso, de una comisión o en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, entre otras.

En adición a ello, y complementando la definición de representación parlamentaria, esta comisión considera pertinente citar al doctor Cesar Delgado Guembes, quien en su obra “Para la Representación de la República. Apuntes sobre la constitución del Congreso y el estatuto de los parlamentarios”<sup>7</sup>, señala lo siguiente:

*“La función representativa es la virtud principal del sistema político democrático moderno. Lo define. Su vigencia decide que el Congreso ante el cual los congresistas acuden para actuar por la colectividad haga del Estado peruano un Estado representativo o no. Una vez que el pueblo elige a sus representantes el Estado cuenta con el cuerpo de dirigentes que definirán los sentidos y contenidos de la actividad política y estatal del país. Ellos actúan como voceros de la conciencia y emoción colectiva ante el Estado, desde el Estado y como el Estado.*

*El ejercicio de la función representativa es el corazón de la relación fiduciaria con la comunidad. La relación representativa es una relación de gestión. Es la capacidad de gestionar, desde el parlamento, un vínculo de confianza a partir de una responsabilidad ética. La responsabilidad del representante con quienes le prestan su confianza. Es desde su mandato como el Estado y la sociedad son creados como un Estado y una sociedad confiables. Quienes construyen y definen la relación de confianza son los responsables de la gestión pública a cargo del Congreso. (...)*”

---

<sup>7</sup> DELGADO GUEMBES, César. Para la representación de la República. Apuntes sobre la constitución del Congreso y el estatuto de los parlamentarios. Fondo Editorial del Congreso, primera edición, Lima- Perú, 2011, pp. 153.

Visto en: [https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/libros/Representacion\\_Republica/](https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/libros/Representacion_Republica/)

#### 4. Normas administrativas para el cumplimiento de la función de representación parlamentaria específica en la circunscripción electoral de procedencia - "semana de representación"

Para el cumplimiento de sus funciones de representación y en atención a lo dispuesto en el inciso f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso, referido a los cinco (5) días de la semana de representación, la Mesa Directiva del Congreso ha tomado los siguientes acuerdos para el apoyo logístico a los despachos congresales:

**CUADRO 3**

<p><b>Acuerdos de Mesa Directiva tomados para el apoyo logístico de la semana de representación</b></p>	<p>Acuerdo N.º 018-2010-2011/MESA-CR Acuerdo N.º 306-2011-2012/MESA-CR Acuerdo N.º 226-2012-2013/MESA-CR Acuerdo N.º 037-2017-2018/MESA-CR Acuerdo N.º 038-2017-2018/MESA-CR Acuerdo N.º 055-2020-2021/MESA-CR</p>
---	--

De un análisis integral de la normativa interna citada, a continuación se detalla el apoyo logístico que reciben los despachos congresales actualmente:

**CUADRO 4**

<p><b>Facilidades logísticas para la semana de representación</b></p>	
<p><b>Congresista de la República</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibe un importe neto de S/. 2,800 soles; es decir, después de haberse aplicado el impuesto a la renta.</li> <li>• Los pasajes utilizados son descontados del total de los pasajes que se le asigna al año. Son pasajes para uso dentro del territorio nacional.</li> </ul>
<p><b>2 trabajadores del Despacho del Congresista</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasaje aéreo o terrestre dentro del territorio nacional para dos trabajadores de confianza del despacho congresal designados por el congresista; así como la respectiva asignación de viáticos para dicho personal.</li> <li>• El monto que se asigna al personal de confianza del despacho por concepto de viáticos es de S/. 320 soles diarios. Por los cinco (5) días asciende a la suma de S/. 1,600 soles para cada trabajador.</li> </ul>

Como se observa, el apoyo logístico se otorga para viabilizar la función de representación citada en el inciso f) del artículo 23° del Reglamento del Congreso. No obstante, es correcto afirmar que tanto el marco jurídico y los acuerdos citados han sido elaborados en un contexto que solo se contaba con circunscripciones electorales delimitadas por un espacio ubicado dentro del territorio nacional; y es que, tal como se ha explicado, la circunscripción de peruanos residentes en el extranjero ha sido incorporada el 23 de julio de 2020, a través de la Ley 31032.

Con este marco normativo los congresistas elegidos por la circunscripción electoral de peruanos residentes en el extranjero se encuentran limitados de cumplir la función establecida en el literal f) del artículo 23° del Reglamento del Congreso. Pues, en buena cuenta, y tal como se ha constatado, el apoyo logístico de pasajes y viáticos aprobados por la Mesa Directiva del Congreso está pensado en traslados al interior del país, y no en viajes al extranjero.

Ahora bien, este literal f) del artículo 23 ha tenido dos modificaciones. La primera en el año 2001<sup>8</sup>, en la que se incluyó como deber de los congresistas:

***f) De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales, con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes establecidas, informando regularmente sobre su actuación parlamentaria. Esta norma no promueve la realización de actos destinados a conseguir privilegios para ninguna persona o grupo.***

***De participar en el funcionamiento de las sedes descentralizadas del Congreso y en audiencias públicas con el apoyo de los organismos estatales de cada circunscripción.***

(...).

Posteriormente, en el año 2009, es que se instaura los 5 días continuos laborales al mes en la circunscripción que representan<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ver el dictamen en <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/6D94CAD5CCB5D01E05256D25005DA0BD?opendocument>

<sup>9</sup> Ver el dictamen en:

El sustento para ello fue la inexistencia de un mecanismo efectivo que permita materializar y construir una relación fluida entre el ciudadano y su representantes, por ello se consideró como un deber el estar en contacto permanente con su población, basándose en que solo puede ser materializado si se generaban espacios de tiempo y comunicación para que los representantes puedan estar, atender y desarrollar actividades en su circunscripción electoral, de forma que puedan tomar conocimiento directo de todas las inquietudes de la población y que esta pueda sentir realmente que existe una conexión directa con su representante.

En ese sentido, esta comisión considera necesaria la adecuación del artículo 23, literal f), a las actuales circunstancias políticas, sociales y tecnológicas, que difieren de aquellas existentes en la que se instauró los 5 días continuos laborales al mes en la circunscripción que representan.

#### **5. Análisis del caso específico: viabilidad de los requerimientos solicitados a la Mesa Directiva del Congreso por parte de los congresistas Juan Carlos M. Lizarzaburu Lizarzaburu y Jorge Arturo Zeballos Aponte**

En esta parte del estudio, se realizará un análisis de cada requerimiento que los congresistas electos por la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero han solicitado para poder ejercer su función de representación, ello a fin de conocer si resulta viable y pertinente la implementación de mecanismos específicos para que dichos representantes puedan ejercer su deber de mantenerse en contacto con sus votantes, conforme a lo que señala el Reglamento del Congreso.

#### **Requerimiento N°.1: realizar modificaciones al Reglamento del Congreso y adecuar las directivas sobre viajes al extranjero de los congresistas PEX**

Si bien es cierto, como se dijo en el punto anterior, que corresponde una adecuación normativa interna a fin de que el ejercicio de los mecanismos de representación se pueda desarrollar en atención a las nuevas circunstancias

políticas, legales, sociales y tecnológicas; es importante también señalar que este tipo de modificaciones al Reglamento del Congreso se viabilizan a través de la presentación de una iniciativa legislativa que corresponde a los congresistas de la República; por tanto, no es posible su atención a través de un oficio o una opinión consultiva.

Aquí cabe señalar el Proyecto de Resolución Legislativa 289/2021-CR presentado por la Congresista Martha Moyano Delgado, el cual propone reformar el literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso con la finalidad de que el deber que tienen los congresistas de atender durante esos 5 días laborales continuos se pueda realizar dentro de la circunscripción electoral o en cualquier otra parte del país. Esta propuesta, que se sustenta en que los congresistas representan a la Nación y no están sujetos a mandato imperativo, podría permitir que los congresistas elegidos en la circunscripción electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero puedan participar en cualquier extremo territorial del país.

Aun así queda claro que en caso decidieran ejercer este deber en su circunscripción electoral, ello resultaría, en la práctica, de difícil concreción, puesto que a diferencia de lo que sucede con las demás circunscripciones electorales, que están dentro del territorio del país y se encuentran debidamente delimitadas, en el caso de la circunscripción de Peruanos Residentes en el Extranjero, esta no tiene una delimitación territorial específica dentro del Perú. Además, es difícilmente delimitable ya que no sólo representan a una determinada comunidad peruana en un país en el que obtuvieron más votos, sino que su representación abarca a todos los peruanos que viven en los cinco continentes.

Al respecto, en el siguiente cuadro obtenido de datos oficiales de la ONPE<sup>10</sup>, se constata que para las Elecciones Generales y Parlamento Andino 2021, realizadas el 11 de abril de 2021, hubo una participación de 49 peruanos en África, 124,847 en América, 7,330 en Asia, 93,595 en Europa y 2,081 en Oceanía. Haciendo ello una suma de 227,902 ciudadanos peruanos residentes en el extranjero que asistieron a votar.

---

<sup>10</sup> Visto en: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/Participacion/Detalle/E>

## CUADRO 5

### Participación electoral de peruanos residentes en el extranjero 2021

CONTINENTE	PARTICIPACIÓN		AUSENTISMO		ELECTORES HÁBILES
	TOTAL ASISTENTES	% TOTAL ASISTENTES	TOTAL AUSENTES	% TOTAL AUSENTES	
AFRICA	49	14.412%	291	85.588%	340
AMERICA	124,847	18.866%	536,916	81.134%	661,763
ASIA	7,330	19.859%	29,580	80.141%	36,910
EUROPA	93,595	32.075%	198,203	67.925%	291,798
OCEANIA	2,081	33.446%	4,141	66.554%	6,222
<b>TOTAL</b>	<b>227,902</b>	<b>100%</b>	<b>769,131</b>	<b>100%</b>	<b>997,033</b>

Ahora bien, respecto a la adecuación de las directivas de viajes de los congresistas que representan a los peruanos residentes en el extranjero, esta comisión afirma que sí es factible que la Mesa Directiva pueda realizar las adecuaciones logísticas que considere necesarias para el correcto ejercicio del deber de representación; sin embargo, en tanto no se realice una modificación del Reglamento del Congreso, tales acuerdos estarían limitados estrictamente a lo establecido en el literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso.

#### **Requerimiento N.º 2: tener en cuenta como plazo mínimo de semana de representación doce (12) días para los congresistas PEX**

El literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso establece, textualmente, cinco (5) días laborales continuos al mes para llevar a cabo la semana de representación en la circunscripción electoral de procedencia del congresista.

Bajo este marco normativo, la Mesa Directiva no podría considerar requerimientos que excedan los parámetros establecidos en el Reglamento del Congreso. La viabilidad de este pedido dependerá de una modificación previa en el Reglamento del Congreso.

#### **Requerimiento N.º 3: coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para que los congresistas PEX cuenten con una oficina al interior de las embajadas o consulados**



El requerimiento estudiado propone una coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para que los congresistas PEX cuenten con una oficina al interior de las embajadas o consulados, con el fin de atender a los ciudadanos residentes en el extranjero.

Al respecto, esta comisión considera que este pedido podría colisionar con las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, estipuladas en los artículos 3 y 5 de la Ley 29357, Ley de Organización y Funciones de dicho ministerio.

En consecuencia, y tal como está redactada la ley vigente, es competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores la conducción de las actividades realizadas en las embajadas y oficinas consulares del Perú, no debiendo tener una intervención por parte de otra entidad del Estado.

Bajo este contexto, esta comisión sugiere que, con el fin de que la representación parlamentaria de los peruanos residentes en el extranjero no sea perjudicada, se utilicen los medios virtuales necesarios para atender los diferentes pedidos ciudadanos, así como ejercer la fiscalización sobre las entidades del Estado peruano en el exterior, a fin de resguardar, oportunamente, los intereses de los peruanos en el exterior.

**Requerimiento N.º 4: facilitar las acreditaciones de los congresistas PEX ante los gobiernos y organismos extranjeros.**

Esta solicitud a la Mesa Directiva propone que los congresistas PEX deben estar acreditados ante los gobiernos y organismos extranjeros, de manera que, ante cualquier situación de urgencia de algún ciudadano, el parlamentario pueda acudir físicamente o asistir por medios digitales ante las autoridades extranjeras para brindar su apoyo.

Al respecto, es importante señalar que los congresistas son acreditados como tales a partir de un documento oficial que emite el Jurado Nacional de Elecciones, de conformidad al artículo 8 del Reglamento del Congreso. Cualquier tipo de

representación que pretendan hacer debe estar sujeto a las disposiciones que la Mesa Directiva del Congreso delimite, sin afectar las competencias de otra entidad del Estado.

## V. CONCLUSIONES

- Los congresistas representan a la Nación, es decir, a todos los ciudadanos peruanos, indistintamente en donde se encuentren. Ello conlleva a un ejercicio de representación parlamentaria general, de aplicación continua durante todo el mandato parlamentario, no estando limitado el ejercicio de los mecanismos de representación a alguna circunscripción electoral establecida por ley.
- La denominada “semana de representación”, a la que hace referencia el literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso fue diseñada en el marco de una representación parlamentaria dentro del territorio peruano y, por tanto, existe la necesidad de adecuar esta normativa a la nueva legislación electoral, así como a las nuevas circunstancias políticas, sociales y tecnológicas, a fin de corregir la imposibilidad material de cumplir con ese deber, por parte de los congresistas elegidos por la circunscripción electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero (PEX).
- El deber de mantenerse en contacto con la población de la circunscripción electoral por la que fue elegido un congresista, resulta, en la práctica, de difícil concreción en el caso de los representantes de la circunscripción electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero, puesto que, a diferencia de lo que sucede con las demás circunscripciones electorales que están dentro del territorio del país y se encuentran debidamente delimitadas, esta no tiene una delimitación territorial específica dentro del Perú, pero además es difícilmente delimitable ya que los congresistas electos por dicha circunscripción no sólo representan a una determinada comunidad peruana en un determinado país en el que obtuvieron más votos, sino que su representación abarca a todos los peruanos que viven en los cinco continentes.

- La Mesa Directiva del Congreso puede emitir acuerdos que traten de promover un correcto ejercicio de la representación parlamentaria de los congresistas PEX durante la semana de representación; sin embargo, dichos acuerdos están limitados al marco jurídico establecido en el literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso; por tanto, la implementación de cualquier medida logística para los congresistas elegidos por la circunscripción electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero se encuentra sujeta a la modificación previa del Reglamento del Congreso.

## **VI. RECOMENDACIONES**

- Se sugiere que los congresistas interesados en proponer un diseño eficiente para la semana de representación de los congresistas PEX, presenten un proyecto de resolución legislativa que modifique el literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso, el cual será evaluado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso en su oportunidad.
- Se sugiere que la Mesa Directiva del Congreso evalúe acuerdos que, respetando la vigencia del literal f) del artículo 23 del Reglamento del Congreso, promuevan la representación parlamentaria de los congresistas PEX. Sea de forma presencial o virtual.

Sala de sesiones

Lima, 26 de octubre de 2021

**Carmen Patricia Juárez Gallegos**  
**Presidenta**  
**Comisión de Constitución y Reglamento**

