Proyecto de Ley N°...1662/2021-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
07 ABR. 2022
RECIBIDO
Firma ... Hora 12:20

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 21° DE LA LEY N° 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Renovación Popular, a iniciativa del Congresista, **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme lo establecen los artículos 22, 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 21° DE LA LEY N° 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN DE PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Artículo único. - Modificación del artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifícase el artículo 21° de la Ley N° 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 veintisiete (27) circunscripciones electorales: una (1) por cada departamento, una (1) por la Provincia Constitucional del Callao, una (1) por Lima Provincias y una (1) por los 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 seis (6) escaños, dos (2) representantes por Estados Unidos y Canadá, dos (2) representantes por Europa, Asia y África y dos (2) representantes por los países de América Latina.** 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".

Alejandro Muñante

Milagros Leguía

José Cueto A.

Noelia Herrera

Miguel Angel Ciccia Vásquez.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS:

Antecedentes: Durante el periodo parlamentario 2001-2006, distintas bancadas parlamentarias, presentaron varios proyectos, entre ellos, el Proyecto de Ley N° 1192, 1266/2001-CR, 5263/2002-CR, 11943, 12367, 13405/2004-CR y 13696/2005-CR, todos con el objeto de crear el distrito electoral de peruanos en el exterior y elegir a sus representantes en el Congreso de la República; pero por razones diversas fueron enviados al archivo.

En el siguiente periodo parlamentario 2006-2011, se presentaron cuatro proyectos de Ley. Los proyectos de Ley N° 579/2006-PE, 1302/2006-CR, 3525/2009-CR y 3620/2009-CR, todos con el objeto de crear el distrito electoral de peruanos en el extranjero, los proyectos mencionados fueron dictaminados y aprobados por mayoría en la Comisión de Relaciones Exteriores, del Congreso de la República.

El dictamen de fecha 25 de noviembre de 2010, proponía crear el distrito electoral 27 y establecía cuatro (4) escaños para los peruanos en el exterior; sin embargo, no fue debatido ni aprobado en el Pleno del Congreso de la República. A continuación, transcribimos el texto del dictamen aprobado, en ese entonces. A la letra dice:

> *"Modifícase el artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el cual queda redactado de la siguiente manera:*
>
> > *"Artículo 21°. - Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.*
> >
> > *La elección de Congresistas a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.*
> >
> > *Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en* ***veintisiete (27)*** *distritos electorales: uno (1) por cada departamento y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao y a la* ***de Peruanos Residentes en el Exterior****.*
> >
> > ***De conformidad con la Tercera Disposición Transitoria Especial de la Constitución Política del Perú, incorporada por la Ley N° 20402 el Jurado Nacional de Elecciones, de los seis (6) escaños restantes asignará, cuatro (4) escaños para el Distrito Electoral de Peruanos Residentes en el Extranjero.***
> >
> > *El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito. Con la excepción de lo dispuesto para los*

Distritos Electorales de Lima, provincias y de Peruanos Residentes en el Extranjero."[1]

El dictamen proponía crear el distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero y la asignación de cuatro (4) escaños, en el Congreso de la República; pero por motivaciones y mezquindades políticas, de ese entonces, no se aprobó. Sin embargo, se aprobó la Ley N° 29403, Ley que crea el Distrito Electoral de Lima Provincias y en la mencionada Ley los electores residentes en el extranjero fueron considerados dentro del distrito electoral de Lima.

En el periodo parlamentario 2011-2016 se presentaron diez (10) proyectos de Ley para crear el distrito electoral de peruanos en el exterior, entre ellos, los proyectos de Ley N° 20/2011-CR, 348/2011-CR, 682/2012-CR, 853/2012-CR, 854/2012-CR, 916/2012-CR, 1145/2012-CR, 1172/2012-CR, 1452/2012-CR y 2252/2013-CR.

Todos esos proyectos fueron acumulados y dictaminados por la Comisión de Constitución y Reglamento, así como por la Comisión de Relaciones Exteriores. El Dictamen de la Comisión de Constitución proponía crear el distrito electoral para los peruanos en el extranjero y determinaba dos (2) escaños en el Congreso de la República, para representar a los peruanos residentes en el exterior, el dictamen tuvo el siguiente texto:

"Modifícase el artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, el cual queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 21°. - Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

(...)

Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintisiete (27) distritos electorales: uno (1) por cada departamento y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias, a la Provincia Constitucional del Callao y a la de Peruanos Residentes en el Exterior.

El Jurado Nacional de Elecciones, asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito, ***con excepción del Distrito Electoral de Peruanos residentes en el extranjero al cual le corresponde dos escaños"[2].***

Simultáneamente, con fecha 17 de setiembre de 2015, la Comisión de Relaciones Exteriores, del Congreso de la República, dictaminó los proyectos de Ley N° 20/2011-CR, 348/2011-CR, 682/2012-CR, 853/2012-CR, 854/2012-CR, 916/2012-CR, 1145/2012-CR, 1172/2012-CR, 1452/2012-CR y 2252/2013-CR, que proponía crear el distrito electoral para peruanos en el extranjero y determinó dos escaños para la

---

[1] Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores

[2] Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de Ley N° 20/2011-CR, 348/2011-CR, 682/2012-CR, 853/2012-CR, 854/2012-CR, 916/2012-CR, 1145/2012-CR, 1172/2012-CR, 1452/2012-CR, 2252/2013-CR, que propone la creación de un Distrito Electoral para los peruanos residentes en el extranjero (15 abril de 2014).

representación en el Congreso, con un texto similar al de la Comisión de Constitución y Reglamento[3].

En el periodo parlamentario 2016-2021, se presentaron ocho (8) proyectos de Ley. Los proyectos de Ley N° 375/2016-CR, 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2020-CR, 4979/2020-CR, 5008/2020-CR, 5123/20-CR y 5469/2020-CR, todos ellos con el único objetivo de crear el distrito electoral de peruanos en el exterior y establecer los escaños de representación en el Congreso de la República.

Uno de los proyectos proponía crear cinco (5) escaños, pero mediante Ley N° 31032, 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 solo se aprobó la creación de dos (2) escaños para representar a más de tres millones de peruanos residentes en el exterior[4].

Representación de Peruanos en el Exterior: La representación es un principio elemental de la democracia y del Estado de Derecho, recogido en el artículo 31° de nuestra Constitución Política del Perú de 1993[5]. Por ello, es importante revisar, valorar e introducir en la Agenda pública la representación de más de tres millones doscientos mil ciudadanos que residen en el exterior.

El Dr. Enrique Bernales, en el año 2005, señaló que la representación en el Perú es antidemocrática desde el punto de vista de la relación representantes-ciudadanía y el Congreso unicameral con 120 representantes[6], en ese entonces y a la fecha 130 parlamentarios no guarda ninguna relación con el tamaño del país y del electorado que en ese entonces representaba a quince millones de electores y hoy a más 25 millones de electores hábiles.

La representación del país siempre está reflejada en la Cámara Baja o la Cámara de Diputados y en relación a la densidad de la población, pero en el Perú tenemos un Congreso unicameral con 130 representantes que no refleja la densidad poblacional ni electoral.

Representación y densidad poblacional: La representación y la densidad poblacional es importante para una adecuada representación y la democracia representativa. En el cuadro siguiente, podemos ver la relación densidad de la población y el número de parlamentarios en el Congreso de la República, desde 1931 hasta el año 2022.

---

[3] Dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores, recaído en los proyectos de Ley 20/2011-CR, 348/2011-CR, 682/2011-CR, 854/2011-CR, 916/ 2011-CR, 1145/2011-CR, 1272/2011-CR y 1452/2012-CR que propone, con texto sustitutorio, una Ley que crea el Distrito Electoral Especial de peruanos residentes en el extranjero, 15 de setiembre de 2015.

[4] Ley N° 31032, 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.

[5] Constitución artículo 31°. - Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

[6] BERNALES, Enrique, el Sistema Bicameral: Una Propuesta, Reforma del Estado, Reforma de la Constitución, Comisión Andina de Juristas.

Podemos señalar que desde el año 1992 los ciudadanos están subrepresentados, en el año 2021 por cada 194 mil electores hay un parlamentario o dicho de otra forma por cada 256 mil habitantes tenemos un parlamentario que los representa.

La representación en el caso de los peruanos residentes en el exterior aun es más preocupante, por cada 442,462 electores hay un representante en el Congreso y por 1 millón 620 mil habitantes tenemos un congresista, ello tomando en cuenta que a la fecha hay 3 millones 241 mil 992 peruanos residentes en el exterior al año 2019, según información proporcionada por el INEI[7].

Perú: Número de electores por 1 congresista 1931-2022

Año	Electores	Diputados	Senadores	Cámara Única	Total	Proporción Electores	Población*[8]
1931	392,363		Congreso Constituyente		145	2,706	
1939	597,182	135	47		182	3,281	
1945	776,572	142	47		189	4,109	6´208,0
1956	1´575,741	182	55		237	6,649	
1963	2´070,718	140	45		185	11,193	9´906,7
1978	4´978,831		Asamblea Constituyente		100	49,788	
1985	8´282,545	180	60		240	34,511	17´005,2
1990	10´013,225	180	60		240	41,722	
1992	11´339,756		Congreso Constituyente Democrático		80	141,747	
1995	11´865,283		Congreso de la República	120		98,877	22´048,4
2000	14´567,468		"	120		121,396	
2001	14´906,232		"	120		124,219	
2006	16´494,906		"	120		137,457	27´412,2
2011	19´949,915		"	130		153,460	
2016	22´901,954		"	130		176,168	
2021	25´287,954		"	130		194,522	33´035,3

Fuente: Elaboración propia

Voto en el Extranjero. - Según un estudio de Idea Internacional 115 países en el mundo, cuentan con dispositivos legales que reconocen el derecho al voto a los ciudadanos que residen en el exterior o se encuentran fuera de sus fronteras. Algunos países lo reconocieron hace mucho tiempo y otros que los restringían lo han ido flexibilizando para otorgar el derecho de elegir y ser elegido.

En el siguiente cuadro se encuentran los países que reconocen el derecho de voto a los ciudadanos que residen fuera de sus fronteras.

[7] https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/inei-realizara-la-ii-encuesta-mundial-a-la-comunidad-peruana-en-el-exterior-2021-13149/

[8] https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1803/libro.pdf.

Derecho a voto: Países

Continente	Países
África (27)	Argelia, Benin, Botswana, Cabo Verde, Costa de Marfil, Chad, Djibouti, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malí, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sudáfrica, Sudán, Togo, Túnez y Zimbabwe.
Américas (14)	Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guyana, Honduras, Islas Malvinas, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.
Asia (20)	Afganistán, Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Iraq, Israel, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Laos, Malasia, Omán, Singapur, Siria, Tailandia, Tajkistán, Uzbekistán y Yemen.
Europa occidental, central y oriental (40)	Alemania, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Gibraltar, Guernsey, Hungría, Islandia, Isla del Hombre, Irlanda, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Moldova, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania y Turquía
Oceanía (10)	Australia, Fiji, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Pitcairn, Micronesia, Nauru, Nueva Zelandia, Palau y Vanuatu.

Fuente: Internacional Idea, Instituto Federal Electoral de México.

La Representación en la Legislación Comparada: Varios países del mundo han reconocido la representación de sus connacionales que viven fuera de sus fronteras, algunos tienen reconocimiento a nivel constitucional y otros a través de leyes ordinarias.

Francia, la Constitución de la República francesa, en su artículo 24 establece:

> *"El Parlamento comprende la Asamblea Nacional y el Senado… El senado será elegido por sufragio indirecto. Asumirá la representación de las entidades territoriales de la República. Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en el Senado"*[9].

Italia, en el año 2000, modificó el artículo 48º de la Constitución italiana para establecer requisitos y formas para el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos italianos residentes en el exterior. Asimismo, se estableció instituir una circunscripción del extranjero para las elecciones de las Cámaras, a la que se asignará un número de escaños establecido por norma de rango constitucional.

Posteriormente se realizaron las reformas constitucionales del artículo 56º y 57º de la Constitución italiana, que establece que el número de los diputados es de cuatrocientos, ocho (8) de los cuales se elegirán en la circunscripción del extranjero. El número de los

[9] Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958.

senadores electivos es de doscientos, cuatro (4) de los cuales se elegirán en la circunscripción del extranjero[10].

Portugal, el artículo 121 de la Constitución señala que el Presidente de la República es elegido por sufragio universal, directo y secreto por los ciudadanos portugueses electores censados en el territorio nacional o bien ciudadanos portugueses residentes en el extranjero. La Ley regulará el ejercicio del derecho de voto de los ciudadanos portugueses residentes en el extranjero[11].

Colombia, la Constitución Colombiana en el artículo 176 establece que la ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes[12].

> *"Artículo 176°. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y en circunscripciones especiales. [...] La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar una participación en la Cámara de los Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior"[13].*

En diciembre de 2005, el Congreso modificó el artículo 176 de la Constitución. En adelante, los candidatos de la circunscripción "internacional" serán elegidos únicamente por quienes residen en el exterior. De los 171 representantes en la Cámara de Representantes una (1) curul corresponde a la circunscripción internacional de colombianos en el exterior.

El Decreto 011 que reglamenta la circunscripción internacional señala que para ser elegido Representante a la Cámara a través de la Circunscripción Internacional se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio, tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección y demostrar ante las autoridades una residencia mínima en el extranjero de cinco (5) años continuos, contados dentro del término de los últimos diez (10) años previos al día de las elecciones[14].

Los colombianos en el exterior señalan que están sub representados y exigen la creación de más curules, en octubre de 2021, el senador Julián Gallo Cubillos, presentó una iniciativa que busca ampliar el número de curules que representan a los colombianos que actualmente residen fuera del país, pretenden modificar dos artículos de la Constitución Política, el 171 con el cual se crearían dos curules en el Senado y el 176 con el que se aumentaría de 1 a 4 las curules en la Cámara de Representantes[15].

Ecuador, la Constitución Política del Ecuador en el artículo 118 establece que la ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior. El Decreto Ejecutivo N° 148 del 28 de febrero de 2007,

---

[10] Constitución de Italia, 1947, con enmiendas hasta 2020.
[11] Constitución de Portugal, 1976, con enmiendas hasta 2005.
[12] Constitución Política de Colombia.
[13] Ibídem
[14] Decreto 011 de 2014 (enero 08) *Reglamento de la circunscripción internacional para la cámara de representantes.*
[15] https://caracol.com.co/radio.

que aprueba el Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, en su artículo 3 señaló que la Asamblea Constituyente estará integrado por ciento treinta (130) asambleístas con sus respectivas o respectivos suplentes distribuidos:

> *"... 3. Seis (6) por las ciudadanas y ciudadano ecuatorianos domiciliados en el Exterior, de acuerdo a las siguientes zonas geográficas: dos (2) representantes por Europa, dos (2) representantes por Estados Unidos y Canadá y dos (2) representantes por los países de América Latina"*[16].

República Dominicana, mediante la Ley electoral N° 275 aprobado en el año 1997 se otorgó el derecho de votar a los dominicanos que residían en el exterior. El artículo 82° de la referida ley electoral contempla que los dominicanos residentes en el extranjero, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, podrán ejercer el derecho al sufragio para elegir el presidente y vicepresidente de la República.

Se determinó en la Ley que la implementación del voto exterior para el año 2000. Sin embargo, fue recién en el año 2004 que por primera vez la Junta Central Electoral de República Dominicana tuvo la oportunidad de convocar a los dominicanos en el exterior para participar y concurrir en las elecciones.

Para las elecciones 2004 y de 2008, el voto exterior estuvo regulado por la Ley electoral N° 275. Los dominicanos residentes en el exterior sólo tenían derecho al sufragio en elecciones presidenciales, pero trece años más tarde, con la reforma a la Constitución de la República del 26 de enero de 2010, se dio inicio a una nueva etapa, el derecho de los dominicanos que viven fuera del país a contar con representación en el Congreso Nacional.

A partir de la introducción del artículo 81 en la nueva Constitución, la diáspora de dominicanos podrá elegir a sus siete (7) representantes en la Cámara de Diputados, los escaños fueron asignados de la siguiente manera: la Cuenca del Caribe y Florida, con dos escaños; Estados Unidos y Canadá, tres escaños, y para Europa, dos escaños.

Chile: En Chile según estimaciones publicadas por INE-DICOEX en el año 2017, hay aproximadamente un millón 37 mil 346 chilenos que residen en el extranjero, de ese total, 570,703 habrían nacido en Chile y el resto son hijas e hijos de madre o padre chilenos, que representan el 5.5% de la población total de los chilenos en el mundo.

El número de chilenos y chilenas inscritos en el extranjero que participaron en el proceso electoral de plebiscito del año 2020, según el padrón del Servicio Electoral (SERVEL) fueron 59,522 electores habilitados para votar. Con dicha cantidad de población se propone tener 5 diputados para representar a los chilenos que residen en el extranjero. En dicho contexto, se presentó un proyecto de ley para crear un distrito electoral para el exterior y elegir a tres (3) diputados. El proyecto de Ley tiene el siguiente texto:

---

[16] Decreto Ejecutivo N° 148 del 28 de febrero de 2007, que aprueba el Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente

"Agréguese al artículo 187 de la ley N° 18.700 un nuevo inciso del siguiente tenor:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso precedente, ***existirá un distrito electoral adicional que representará a las chilenas y los chilenos que se encuentran en el extranjero y que elegirá a 3 diputados.*** *A este distrito no le será aplicable lo dispuesto en el artículo 189 de esta ley." Reemplácese el inciso primero del artículo 188 de la ley N°18.700 de la siguiente forma: "Los distritos electorales señalados en el inciso primero del artículo precedente serán los siguientes:"*[17]. (resaltado nuestro)

Representación de ciudadanos residentes en el exterior en el Parlamento

País	Cámara	Distrito electoral	Total de escaños	Escaños para el exterior	Año
Argelia	Asamblea Popular Nacional		389	8	1996
Cabo Verde	Asamblea Nacional	África, América y Europa (3)	72	6	1992
Colombia	Cámara de representantes	Distrito electoral especial	166	1	1991
Croacia	Parlamento unicameral	Distrito especial	152	Máximo 6	1995
Ecuador	Asamblea Nacional	Circunscripción exterior	130	6	2007
Francia	Senado	Consejo Superior de Franceses en el Extranjero	331	12 (1983)	1948
Italia	Senado	Circunscripción del Extranjero América del Norte, América Central y del Sur, Europa y el resto del mundo (4)	200	4	2000
	Cámara de Diputados		400	8	
Mozambique	Asamblea de la República	África y otro en el resto del mundo (2)	250	2	1990
Portugal	Cámara de Diputados	Europa y el resto del mundo (2)	230	4 sujeto a votación mínima de 55 mil electores	1976
Perú	Congreso unicameral	Distrito electoral 27 PEX	130	2	2021

Fuente: Elaboración propia

Democracia representativa: Giovanni Sartori, señala que la representación está necesitada de defensa, porque comprende de la importancia de la representación política en la democracia. Al respecto señala:

"Todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder. Y, no obstante, hay una tendencia creciente de opinión (tanto de masas como entre los intelectuales) que postula lo que llamo

[17] DIEGO IBAÑEZ C, GABRIEL BORIC F y CATALINA PEREZ S, Cámara de Diputados Chile, Proyecto de ley que modifica la ley 18.700 crea un nuevo distrito que representa a las chilenas y chilenos en el extranjero.

(en italiano) "direttismo", es decir, directismo, con la consiguiente relegación de la representación a un papel menor o, incluso, secundario"[18].

Ante dicha realidad, Sartori, considera que la representación es necesaria y no se puede prescindir de ella en una democracia, también señala que la representación trae consigo algunos aspectos como:

a) La receptividad (responsiveness), los parlamentarios escuchan a su electorado y ceden a sus demandas,
b) Rendición de cuentas (accountability), los parlamentarios han de responder, aunque difusamente, de sus actos, y
c) Posibilidad de destitución (removability), si bien únicamente en momentos determinados[19], por ejemplo al momento de la elección.

Para cumplir con dicha función en la democracia es importante la representación de los ciudadanos y en especial de los electores, en el presente caso, la preocupación es la representación de los peruanos en el exterior.

Los parlamentarios en tanto son representantes de los electores se constituyen en el puente entre la sociedad y el Estado, transmiten exigencia desde fuera hacia dentro y tramitan las exigencias desde dentro del Parlamento al Estado, todo ello lo hacen en nombre del pueblo, del elector y también del Estado.

Si bien, el parlamentario canaliza exigencias del elector, sobre todo del distrito electoral por el que fue elegido, pero el parlamentario representa a la Nación, al todo y no están sujetos a mandato imperativo, véase artículo 93° de la Constitución[20], lo que significa que los parlamentarios no operan como mandatarios de los electores, hacer ello, según Sartori, significaría el menoscabo de la democracia representativa.

Por otro lado, es importante señalar que la proporcionalidad es otro principio de la democracia y está presente en los sistemas electorales. La proporcionalidad en estos casos pretende establecer una relación simétrica (proporción), entre votos y escaños, o sea la proporcionalidad debe reflejar la relación entre voluntad popular y la representación.

En el caso de la representación de peruanos en el exterior, conforme se aprobó en la ley electoral se asignó solo dos curules para más de tres millones doscientos mil ciudadanos que residen en el exterior y casi un millón de electores, lo que significa que en la práctica se estaría vulnerando el principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad significa que la representación debe reflejar la composición plural de la sociedad, representación de mayorías y minorías, ya que cada ciudadano debe obtener una cuota de representación a través de su representante, lo que significa que el número de escaños y representantes debe estar en proporción a electores.

---

[18] Giovanni Sartori. Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, el 9 de diciembre de 1998

[19] Ibídem

[20] **Artículo 93**. Los congresistas representan a la Nación y no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

El marco jurídico internacional también garantiza el derecho de elegir y ser elegido, así como de tener representantes libremente elegidos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976. En mayo de 2012 la Convención había sido ratificado por 167 estados, señala que:

> *"**Artículo 25***
> *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*
> *a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
> *b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
> *c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."*[21]

Asimismo, el Convenio Internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, expresamente en su artículo 41 dice:

> *"**Artículo 41***
> *1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación. 2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos"*[22].

La norma internacional otorga el derecho de participar en los asuntos públicos de su país de origen a los trabajadores migratorios y sus familiares.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

El proyecto de ley propone modificar el artículo 21° de la Ley Nº 26859, Ley Orgánica de Elecciones. De aprobarse el proyecto se insertará al sistema jurídico nacional sin inconvenientes, porque el proyecto tiene amparo en el artículo 2° y 31 de la Constitución Política de 1993.

---

[21] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

[22] Véase Convenio Internacional sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

COSTO	BENEFICIO
El incremento del número de representantes para peruanos en el exterior no significa incrementar el número de parlamentarios señalado en el artículo 90° de la Constitución. Lima tiene 1 parlamentario por cada 222 mil electores, mientras que los peruanos en el exterior tienen 1 parlamentario por casi 500 mil electores. El aumento de escaños significa asignación de presupuesto, pero el costo será menor respecto a la real representación de más de tres millones de ciudadanos residentes en el exterior. El costo será menor en relación a los 3,326 millones de dólares que envían por remesas del exterior, que equivale al 1.4% de puntos porcentuales del PIB, en el año 2019.	✓ Se fortalece la representación política al otorgar más representantes para el Distrito Electoral de peruanos en el exterior, todo ello, contribuye a la adecuada canalización de las demandas, necesidades e intereses. ✓ Se consolida y fortalece el Estado democrático del país, al otorgar el derecho de intervenir a los peruanos en el exterior en los asuntos públicos del país. ✓ Se reconoce y fortalece la participación política y la intervención en todo proceso de decisión pública de los peruanos residentes en el exterior. ✓ Se reconoce el derecho de participación política a elegir y ser elegido, de conformidad al principio constitucional artículo 2° de la Constitución.

VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa que proponemos tiene vinculación directa con la Primera Política de Estado, relacionado al Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho. De conformidad a la Primera Política, el Estado ha considerado que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, en el marco de la Constitución.

Asimismo, el proyecto de ley que proponemos se vincula directamente con la Segunda Política de Estado, Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos, lo que permite al Estado consolidar una nación peruana integrada. El Estado está obligado y comprometido de promover normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos, mantener la representación plena de los ciudadanos[23].

[23] Primera Política de Estado, aprobadas en el Acuerdo Nacional, Julio de 2002.

VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El Congreso de la República mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, aprobó la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, en la que se prevé la modificación a las leyes electorales, para el fortalecimiento del régimen democrático y el estado de derecho.

AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022*[24]		
ACUERDO NACIONAL		
OBJETIVOS	**POLITICAS DE ESTADO**	**TEMAS / PROYECTOS DE LEY**
Democracia y Estado de Derecho	1. Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho	6. Modificaciones a las leyes electorales

[24] Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de octubre de 2021.