

Proyecto de Ley N° 4744 / 2019-CR

PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA LA LEY 26859, LEY
ORGÁNICA DE ELECCIONES

El congresista de la República **JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ**, miembro del grupo parlamentario El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES

Artículo único. - Modificación de la Ley 26859

Modifícase el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, con el siguiente texto:

“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. **Los electores con residencia en el extranjero están comprendidos en el Distrito Electoral de Lima.***

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."

Lima, setiembre de 2019.



JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ
Congresista de la República

.....
WILBERT ROZAS BELTRAN
Congresista de la República



.....
HERNANDO CEVALLOS FLORES
Directivo Portavoz
GRUPO PARLAMENTARIO FRENTE AMPLIO,
POR JUSTICIA, VIDA Y LIBERTAD

.....
Ing. ROGELIO R. TUCTO CASTILLO
Congresista de la República

.....
HERNANDO CEVALLOS FLORES
Congresista de la República

.....
MARIA ELENA FORONDA FARRO
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...10... de SEPTIEMBRE ...del 201⁹...

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4444 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 27 de agosto de 2019 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley 30996, que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al sistema electoral nacional. Este dispositivo contó con un artículo único que comprendió la modificación del artículo 21 de la citada norma, 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 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.”

Antes de haberse promulgado la citada modificación, el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones estaba redactada, de tal forma, que se precisaba que “Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima”. Así, se permitía que los peruanos residentes en países extranjeros puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones generales, correspondiendo su representación a la circunscripción electoral de la capital.

Es decir, con el nuevo texto que se encuentra vigente, el artículo antedicho no regula cuál es la situación del derecho de sufragio que tienen los peruanos residentes en el extranjero, respecto de la elección de miembros del Poder Legislativo. En buena cuenta, no solo se ha configurado un vacío normativo, sino, sobre todo, una ausencia de reconocimiento de un derecho de orden constitucional de un número considerable de personas que, además, aportan de manera significativa a la economía nacional a través del envío de remesas y son un factor importante y necesario en la difusión de la identidad y cultura peruana en los lugares donde habitan.

No se puede dejar de observar que, según la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), un total de 884.924 peruanos residentes fuera del país estaban aptos para votar en las elecciones generales últimas del año 2016, siendo que este sector de la población electoral configura el 3,86 % del total de electores. Estas cifras evidencian que el recorte del derecho que se ha aprobado afecta negativamente a un grupo significativo de peruanos, con lo que la medida resulta contraria al principio de razonabilidad.

Es decir, con la nueva norma se afecta indebidamente el derecho de miles de peruanos que tienen una expectativa válida de participar en las elecciones generales. Los peruanos residentes en el extranjero, antes de la modificación anotada, han ejercido su derecho constitucional con regularidad, en cumplimiento del artículo de la carta política fundamental (artículo 31), que reconoce el derecho de los ciudadanos peruanos mayores de edad de ser elegidos y elegir libremente a sus representantes.

En consecuencia, el nuevo planteamiento normativo constituye una regresión a lo que hasta la fecha se venía reconociendo en materia de garantía del derecho de sufragio de los peruanos residentes en el extranjero.

A mayor abundamiento, en el propio fuero parlamentario, hace un tiempo considerable, se viene discutiendo, incluso, la institucionalización de una circunscripción electoral propia para este sector de ciudadanos. Es el caso de proyectos de ley, como el 4182 (presentado en el presente período parlamentario 2016-2021), que establece un distrito electoral especial para los peruanos residentes en el extranjero, con la inclusión de un escaño especial para estos efectos. En la misma línea se encuentran los proyectos de ley 20, 348, 682, 854, 1145, 1272, que fueron presentados en el período parlamentario anterior (2011-2016) y que contaron con dictamen favorable de las comisiones respectivas. Similar situación corresponde a los proyectos de ley 3894, 3620, 3576 y 3525, sobre creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero, que cuentan con dictamen aprobatorio del período parlamentario 2006-2011.

Es decir, si bien los residentes en el extranjero no contaban con una circunscripción electoral especial, tenían pleno reconocimiento por parte del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, antes de la modificación materia del presente proyecto de ley. Dicho reconocimiento se encontraba institucionalizado, producto de su aplicación ininterrumpida desde el establecimiento del distrito electoral múltiple en el año 2000¹, considerando a los electores residentes en el extranjero dentro del distrito electoral de Lima.

Tanto era el reconocimiento y su proyección de fortalecimiento que, tal como se ha reseñado, en el seno de la discusión parlamentaria durante los últimos quince años, se viene debatiendo la posibilidad de incorporar un distrito específico para este sector de peruanos, cuyo derecho en la actualidad se encuentra injustificadamente afectado.

Ciertamente, la modificación que se determinó mediante la Ley 30996 constituye un grave retroceso, no solo si se mira la experiencia nacional reciente, sino, además, si se toma en cuenta que alrededor del mundo el reconocimiento del derecho de sufragio para los residentes en el extranjero es cada vez mayor.

Al respecto, resulta pertinente anotar que, en el último cuarto de siglo, el número de países de Latinoamérica que reconoce y regula el ejercicio del derecho al voto en el extranjero ha pasado de tres a quince, siendo que los debates ya no se encuentran concentrados en el reconocimiento del derecho sino, más bien, en la implementación de mecanismos y herramientas concretas para hacer efectivo el derecho de manera plena.

Para una mejor comprensión, basta ver el siguiente cuadro elaborado por el Instituto Nacional Electoral de México en el 2016²:

¹ Artículo único de la Ley 27387, publicada el 29 de diciembre de 2000.

² Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada: El voto extranjero en 18 países de América Latina, Instituto Nacional Electoral, México D.F., mayo de 2016, p.43.

Región	Total de Países	Países con Voto en el Extranjero	Porcentaje
América Latina	18	15	83.33
Resto de América	27	8	29.63
África	54	35	64.81
Asia	44	25	56.82
Europa	50	41	82.00
Oceanía	14	8	57.14
Totales	207	132	63.77

En consecuencia, no existe razón alguna para que se deje de lado el derecho que miles de peruanos venían ejerciendo con absoluta legitimidad. La modificación que se ha incorporado es contraria a lo avanzado en materia de derechos políticos en el Perú y una clara contradicción al principio de progresividad que debe encontrarse permanentemente vigente en la regulación de los derechos fundamentales. El Estado peruano, con una medida como la expuesta, solo retrocede en el campo de la protección de los derechos humanos, situación que debe ser corregida con la inmediatez que el caso amerita.

Por ello, la presente propuesta legislativa modifica el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, únicamente en el extremo de reivindicar el derecho de sufragio de los peruanos residentes en el extranjero, estableciendo que los electores con residencia fuera del país están comprendidos en el Distrito Electoral de Lima; esto, tomando en consideración la regulación previa.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta legislativa no irroga gasto al erario nacional, por el contrario, al corregir una situación contraria a los derechos fundamentales, se genera una ganancia significativa a la ciudadanía y al régimen democrático del Estado peruano.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta no colisiona ni afecta el orden constitucional o legal vigente, por el contrario, lo consolida, al garantizar el adecuado ejercicio de derechos fundamentales, como es el derecho de sufragio de los residentes en el extranjero. Se modifica el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, precisando que los electores con residencia en el extranjero están comprendidos en el Distrito Electoral de Lima.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa, en virtud de corregir una situación contraria a la vigencia de derechos constitucionales, guarda relación con la política de fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. Se defiende el imperio de la Constitución, el principio de pluralismo, el resguardo de las libertades fundamentales y la cultura democrática.

Lima, setiembre de 2019.