



La congresista de la República, **Alejandra Aramayo Gaona**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el pleno ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

**FÓRMULA LEGAL**

El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente Ley



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO DE LOS CIUDADANOS EN EL EXTRANJERO Y SU DERECHO AL SUFRAGIO**

**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, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

**“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 residentes en el extranjero son considerados dentro del 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”.

*[Handwritten signature]*  
V. COTANA



**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Congresista de la República

*[Handwritten signature]*  
MILAGROS SALAZAR DE LA TORRE  
Portavoz (T)  
GRUPO PARLAMENTARIO FUERZA POPULAR

*[Handwritten signature]*  
Juan Carlos  
DOLGOSIN

*[Handwritten signature]*  
Tellez

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
F. SALAZAR DE LA TORRE

H15329.47D

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, ..... 11 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° 4777 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO. —

.....  
.....  
.....

*Giovanni Forno*  
-----  
GIOVANNI FORNO FLOREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS



## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **Consideraciones generales sobre el derecho al sufragio**

La creencia de que todos, por la virtud de su humanidad, tienen la titularidad de todos los derechos humanos es relativamente nueva, pero el ser humano convivió con sus derechos, aunque éstos fueron ajenos o extraños a su conocimiento. Sin embargo, es la necesidad misma que lo empujaba a involucrarse en una búsqueda incesante de los medios más idóneos para asegurarse su reconocimiento. Asimismo, tuvo que acontecer desenlaces espantosos, como la Segunda Guerra Mundial, para propulsar un reconocimiento oficial de los derechos humanos, dentro del escenario global, a lo que hoy conocemos como los derechos humanos irrestrictos a todas las personas por su sola condición de tal.

El derecho al sufragio, es uno de esos derechos (irrestrictos a la persona) y para su ejercicio las leyes de cada país establecen las condiciones en las cuales se puede ejercer este derecho. En el Perú, la Constitución Política establece que, para ejercer el voto, todo peruano debe tener el goce de la capacidad civil con la mayoría de edad y encontrarse inscrito en el registro correspondiente. No olvides, además, que el derecho al voto ha sido reconocido no solo en la Constitución Política, sino también en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.

El derecho al sufragio como un derecho político, tiene una dualidad el cual se puede manifestar de manera activa o pasiva; es decir, para elegir y ser elegido. En el primero de los casos es cuando el ciudadano ejerce su voto para elegir a sus representantes de manera libre, directa y secreta; mientras en el segundo cuando, a través de este derecho, una persona puede ser elegida para los cargos de elección popular.

En esa línea, el derecho al sufragio al igual que otros derechos fundamentales tienen exigencias diferenciadas para su ejercicio. En simple, un derecho de naturaleza política como el sufragio, es un derecho negativo, en la medida que

el Estado no puede ejercer ninguna intromisión en lo que respecta a su ejercicio, sino ser un garante para su cabal cumplimiento. Por otro lado, los derechos de corte prestacional (o derechos sociales) como la salud, exigen una intervención inmediata y oportuna del Estado para el acceso de este derecho.

Asimismo, los derechos civiles y políticos, no solo abarcan derechos *per se*, sino están conexos a las libertades fundamentales de las personas, por ello el sufragio como derecho, también se expresa como libertad. Ello implica, que las personas deben ser libres de ejercer este derecho; es decir, las personas deben tener la libertad de elegir y ser elegidos. Así como nadie puede estar obligado a ser elegido, tampoco debe ser obligado a elegir. Sin embargo, nuestra Constitución aún establece que el voto es igual, libre, secreto y obligatorio.

Sobre la libertad, Isaiah Berlin (1958), sostenía que:

“La libertad negativa es el espacio donde el hombre puede actuar libremente, sin interferencias ni molestias causadas por los otros. Pues si no se cumplen estas condiciones el hombre deja de ser libre por esas intromisiones de terceros. Sostiene además que la libertad y la autoridad pueden coexistir, pues aunque el hombre viva libremente, sin interrupciones, es necesario poner ciertos límites para asegurar la libertad de todos —sin convertirse estos límites en coacciones del quien las impone”.

Por su parte, John Stuart Mill (1859) consideró que: “la lucha entre la libertad y la autoridad» ha sido el rasgo más importante de la historia, pues la libertad siempre fue un instrumento para poner límites al poder del soberano y que éste no pudiese usar ese poder acumulado en beneficio propio”.

En este orden de ideas, si bien el derecho al sufragio es conexo a las libertades fundamentales de las personas para elegir y ser elegidas, y en atención a ello muchos estados ya han implementado el voto voluntario, en el caso peruano el sufragio es obligatorio partiendo de la premisa que es la única forma de



asegurar una masiva participación ciudadana en las elecciones lo que en (gran medida) podría garantizar la afirmación de la democracia.

### **Implementación del voto en el extranjero**

Casi 150 años después de que el estado de Wisconsin en Estados Unidos aprobara la primera ley que permitía el voto "fuera de la patria", al brindar a los soldados que peleaban en la guerra civil estadounidense la posibilidad de votar, son muchas las democracias que ofrecen esa opción a sus nacionales que residen en otros países<sup>1</sup>.

El continente europeo es el que más ha avanzado en implementar el voto en el extranjero, Portugal, Reino Unido, Rumania, Rusia, Suecia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, República Checa, Alemania, Austria, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Ucrania, Turquía y entre otros.

En el Continente americano países como México, Panamá, Ecuador, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Guyana, Honduras, Islas Malvinas, República Dominicana, Venezuela y Perú han implementado el voto en el extranjero.

Por su parte, en el Continente africano países como Namibia, Níger, Costa de Marfil, Argelia, Benin, Ruanda, Botswana, Cabo Verde, Gabón, Ghana, Chad, Djibouti, Guinea, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Malí, Mauricio, Guinea Bissau, Mozambique, República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe, Sudán, Togo Senegal, Túnez, Zimbabwe y Sudáfrica han implementado el sufragio en el extranjero.

---

<sup>1</sup> IDEA INTERNACIONAL: Voto en el extranjero. Manual de Idea Internacional, 2007.

## Instrumentos del derecho internacional de derechos humanos

En el siguiente cuadro, precisamos los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos que garantizan el ejercicio del derecho al sufragio universal.

<p><b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ</b></p>	<p><b>CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 1978</b></p>
<p><b>DERECHO AL SUFRAGIO</b></p> <p><b>Artículo 31.</b></p> <p>(...)</p> <p>Todas las personas tienen el derecho de <b>ser elegidos</b> y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.</p> <p>(...)</p> <p><b>Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.</b></p> <p><b>Artículo 33.-</b></p> <p>El ejercicio de la ciudadanía se suspende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Por resolución judicial de interdicción.</li> <li>2. Por sentencia con pena privativa de la libertad.</li> </ol>	<p><b>DERECHO AL SUFRAGIO</b></p> <p><b>Artículo 23. Derechos Políticos</b></p> <p>Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.</li> <li>b) De votar y <b>ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto</b> que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.</li> <li>c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a <b>las funciones públicas de su país.</b></li> </ol>

<p>3. <b>Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.</b></p>	
--	--

<p><b>DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS 1948</b></p>	<p><b>PACTO INTERNACIONAL DE DERECHO CIVILES Y POLÍTICOS, 1976</b></p>
<p><b>DERECHO AL SUFRAGIO</b></p> <p><b>Artículo 21. Derechos políticos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente</b> o por medio de representantes libremente escogidos.</li> <li>2. <b>Toda persona tiene el derecho de acceso</b>, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.</li> <li>3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.</li> </ol>	<p><b>DERECHO AL SUFRAGIO</b></p> <p><b>Artículo 25. Derecho de elegir y ser elegidos</b></p> <p>Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</li> <li>b) Votar y <b>ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas</b> por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;</li> <li>c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a <b>las funciones públicas de su país.</b></li> </ol>



## CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS, 1969

### REGLAS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS

#### Artículo 26. Pacta sunt servanda

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

#### Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados.

Una parte no podrá **invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado**. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

### Sobre el voto en el extranjero

La mayoría de las legislaciones que rigen los dispositivos de voto en el extranjero en la región no contemplan ninguna disposición expresa o específica al respecto y que las muy pocas que sí lo hacen (Argentina, Bolivia o Ecuador), lo hacen de manera muy genérica, pero en ningún caso restrictiva. En el caso de México, cuyo marco legal prohíbe categóricamente la realización de cualquier actividad de campaña en el extranjero<sup>2</sup>.

En esa línea en el caso peruano, tampoco se establecen restricciones para el ejercicio del voto en el extranjero salvo lo precisado en el artículo 21 y 33 de la Constitución Política, los cuales aplican para todos los ciudadanos en general.

En los siguientes cuadros, podemos ver la evolución del sufragio en el extranjero en los países latinoamericanos.

---

<sup>2</sup> Instituto Nacional Electoral de México: Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. El voto en el extranjero, 2016.



<b>País</b>	<b>Universo estimado de la Diáspora</b>	<b>Electores Registrados en el Extranjero</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Argentina</b>	710,000	37,954	5.35
<b>Bolivia</b>	686,000	272,058	39.65
<b>Brasil</b>	874,000	252,343	28.87
<b>Colombia</b>	1'976,000	532,384	26.95
<b>Costa Rica</b>	111,000	12,653	11.40
<b>El Salvador</b>	1'316,000	10,334	0.78
<b>Ecuador</b>	995,000	285,753	28.72
<b>Honduras</b>	611,000	46,331	7.58
<b>México</b>	11'863,000	59,115	0.49
<b>Panamá</b>	126,000	5,407	4.29
<b>Paraguay</b>	688,000	21,981	3.19

Fuente: INE, 2016.

En el caso peruano para el año 2011, había cerca de 754, 154 peruanos en el extranjero, para para las elecciones generales del 2016 el número de peruanos en el extranjero fue de 884 924 y según el reporte realizado por el Organismo Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para las elecciones generales un total de 884924 de ciudadanos peruanos que residen en el extranjero fueron convocados para las elecciones generales del 2016.

<b>País</b>	<b>Universo estimado de la Diáspora</b>	<b>Electores Registrados en el Extranjero</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Perú</b>	981,000	754,154	76.87

Si bien la población electoral de los países americanos se ha incrementado en el extranjero, las cifras no se condicen con su participación electoral tal como podemos observar en el siguiente cuadro:

País	Año	Registro Nacional Electoral	Registro Electoral Exterior	% que Representa
Argentina	2013	30'635,464	37,954	0.12
Bolivia	2014	5'973,901	272,058	4.55
Brasil	2010	135'804,433	200,392	1.48
Colombia	2014	29'853,299	532,384	1.78
Costa Rica	2014	3'078,321	12,653	0.41
El Salvador	2014	4'955,107	10,334	0.21
Ecuador	2013	11'675,441	285,753	2.45

País	Año	Registro Nacional Electoral	Registro Electoral Exterior	% que Representa
Honduras	2013	5'355,212	46,331	0.87
México	2012	71'738,494	59,115	0.08
Panamá	2014	2'456,960	5,407	0.22
Paraguay	2013	3'516,275	21,981	0.63
Perú	2011	19'949,915	754,154	3.78
República Dominicana	2012	6'337,567	328,649	5.19
Venezuela	2013	18'904,364	100,495	0.53

Fuente: INE, 2016

### De la justificación de la modificación

En el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, modificada recientemente por la Ley 30996, publicada el 27 de agosto de 2019, se establecía que los ciudadanos residentes en el extranjero son considerados (para efectos del ejercicio del derecho al sufragio activo) dentro del Distrito Electoral de Lima. En la reciente modificación de la referida norma, se ha obviado respecto al voto extranjero, lo que podría conllevar a que esta ley



pueda ser declarada inconstitucional en el extremo que omita el derecho al sufragio de los ciudadanos peruanos que residen en el extranjero. No hay una justificación técnica o legal que impida el sufragio de los ciudadanos peruanos en el extranjero pues el artículo 31 de la Constitución Política reconoce de manera expresa que tienen derecho al voto todos los ciudadanos en goce de su capacidad civil, y que para su ejercicio solo se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

En ese orden, el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto, y en lo que respecta al ejercicio del voto la propia Constitución establece que la ciudadanía se suspende por resolución judicial de interdicción, por sentencia con pena privativa de libertad y por inhabilitación de los derechos políticos, por lo que fuera de estas limitaciones el ciudadano peruano residente en territorio nacional o extranjero no está impedido de acceder al ejercicio de su derecho al sufragio.

Por otra parte, cabe indicar también que la reciente propuesta de modificación de la Constitución Política (pendiente de segunda votación)<sup>3</sup> establece que ninguna persona que cuente con sentencia condenatoria en primera instancia podrá participar en elecciones para ser elegido en cargos de elección popular, limitándose así el derecho al voto pasivo.

## I. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no dispone irrogar directamente gastos al Estado. La naturaleza de la presente propuesta está orientada a reconocer el derecho al voto de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, que al tratarse de un derecho fundamental no puede ser restringido.

---

<sup>3</sup> Proyecto de Ley 4190/2018-PE, impedimentos para postular.

## II. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La presente iniciativa legislativa no contraviene normatividad vigente, por el contrario, guarda completa armonía con la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre derechos humanos del cual el Estado peruano es parte.