



Proyecto de Ley N° 5728 /2020-CR



PROYECTO DE LEY QUE  
MODIFICA EL ARTÍCULO 31°  
DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL PERÚ Y  
ESTABLECE EL VOTO  
FACULTATIVO

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Popular Agrícola FIA del Perú - FREPAP, a iniciativa del Congresista ISAIAS PINEDA SANTOS ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22°, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 31° DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y ESTABLECE EL VOTO  
FACULTATIVO

**Artículo Único. – Modificación del artículo 31° de la Constitución Política del Perú.**

Modifícase el artículo 31° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

*"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.*

*Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.*

*Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.*

**El voto es personal, igual, libre, secreto y facultativo.**

*La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.*



*Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos".*

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS.**

**Primera. -**

La aplicación del voto facultativo se dará a partir de las Elecciones Generales 2021; y en lo sucesivo, para todos los comicios electorales y/o consultas populares que se programen en los niveles local, regional y nacional.

**Segunda. -**

Los organismos que conforman el sistema electoral peruano tendrán la responsabilidad de garantizar el estricto cumplimiento de la normativa electoral y su transparencia. Asimismo, serán los encargados de promover la difusión masiva del proceso electoral, en búsqueda de la formación de una conciencia y deber cívico entre los ciudadanos, lo cual incrementa su participación en los procesos electorales.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.**

**Única. -**

Dispóngase la derogatoria de todas las leyes y reglamentos vigentes que se opongan a la presente modificación.

Lima, 06 de julio de 2020



Firmado digitalmente por:  
RETAMOZO LEZAMA MARIA  
CRISTINA FIR 41854380 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/07/2020 09:43:07-0500



**ISAIAS PINEDA SANTOS**  
Congresista de la República

Firmado digitalmente por:  
PINEDA SANTOS Isaias FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/07/2020 09:39:46-0500



Firmado digitalmente por:  
OSEDA YUCRA DANIEL FIR  
43782724 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/07/2020 10:18:26-0500



Firmado digitalmente por:  
RUBIO GARIZA RICHARD FIR  
09259375 hard  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/07/2020 11:57:22-0500



Firmado digitalmente por:  
CESPEDES CARDENAS DE  
VELASQUEZ Maria Teresa FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/07/2020 11:18:13-0500



Firmado digitalmente por:  
GUTARRA RAMOS Robledo Noe  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/07/2020 15:20:51-0500





Firmado digitalmente por:  
BENITES AGURTO ALFREDO  
FIR 42930319 hard CONGRESISTA ISAIAS PINEDA SANTOS  
Motivo: Soy el autor del documento "Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
Fecha: 08/07/2020 18:38:18

## I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.



Firmado digitalmente por:  
CAYGUARAY GAMBINI Luz  
Milagros FAU 20161749128 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 08/07/2020 12:30:58-0500

El derecho de sufragio constituye un derecho de libertad individual en la mayor parte del mundo, puesto que involucra la libertad de pensamiento, donde el ciudadano ostenta un espacio de razonamiento y deliberación, libre de condicionamientos, ataduras y temor de represiones.

Comprende también la libertad de decisión, que representa la etapa posterior al espacio de deliberación personal del ciudadano, y, por último, la libertad de expresión, donde el elector tiene total derecho de plasmar sus pensamientos, ideales, decisiones, entre otros. En los medios visuales, orales, escritos, que vea por conveniente, atendiendo a las restricciones que observa la ley. Y siendo el derecho a voto; mediante las urnas electorales, un medio donde las personas pueden plasmar sus pensamientos y decisiones con relación a una coyuntura electoral, o una convicción política, es correcto mencionar que el derecho de sufragio representa un medio de libertad individual del ciudadano y, por ende, del pueblo elector.

Nuestra Constitución Política vigente contempla en su artículo 31°, párrafo cuarto, lo siguiente: "el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años, es facultativo después de esa edad". En el presente párrafo se puede observar la contraposición de dos términos. Por un lado, tenemos que "el voto es libre", dando a entender que el ejercicio de votar denota libertad en palabras concretas, en la posibilidad de la acción libre de pensamiento, de libre expresión y decisión de sufragio.

Y, por otro lado, observamos que, "el voto es obligatorio" cuya interpretación recae en la coerción del estado para el ejercicio de un derecho ciudadano, creando de esta forma una colisión de términos e interpretaciones adversas. Entonces, podemos aseverar que el ejercicio de participación de los ciudadanos de nuestro país en democracia, no se encuentra relacionada a la libertad del ejercicio de un derecho, por decisión de voluntad personal e identificación Nacional, sino, a la coerción del Estado para ejercer un derecho.

En consecuencia, siguiendo lo señalado en la investigación de GARCÍA GUEVARA (2016), quienes se encuentran a favor del cambio del voto obligatorio por el voto facultativo apelan enteramente a la libertad de sufragio. Dicha argumentación yace en que este sistema generará una renovación de los rostros políticos y, con el paso del tiempo, mejorará la calidad de debate político porque



**CONGRESO DE LA REPUBLICA**

Lima, 10 de JULIO del 20 20

Segun la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 5728 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de  
CONSTITUCION Y REGLAMENTO .

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

  
-----  
JAVIER ANGELES ILLMANN  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA





ahora los candidatos tendrán que salir a buscar a los electores realmente interesados en sus propuestas, quienes tendrán que optar por adherirse a determinada alternativa política por convicción.

Finalmente, tengamos en cuenta que el voto facultativo se halla reconocido en la mayoría de los países democráticos como expresión de la libertad individual del ciudadano, que puede ejercer el derecho de sufragio o no, según las creencias, las afinidades de carácter partidario, o la particularidad de las coyunturas políticas. De manera que, la instauración del voto facultativo representaría la libertad de expresar un derecho democrático en nuestro país. (2016:13)<sup>1</sup>

#### 1.1. Propuestas legislativas recientes que anteceden el presente proyecto de ley.

- i. **Proyecto de Ley N° 05305/2020-CR, Ley de Reforma Constitucional que establece el voto facultativo para personas mayores de 60 años, pacientes con COVID-19 y personas con riesgo de contagio por COVID-19, presentado por el actual Congresista de la República, Sr. Posemoscrowte Irrhoscopt Chagua Payano.**

Consideramos oportuno extraer el siguiente párrafo de dicha propuesta legislativa:

*“Si bien es cierto, el voto es un derecho constitucional de conformidad con el artículo 31° de la Constitución Política del Perú; siendo “personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años”, sin embargo, de mantenerse así y de no tomarse ninguna medida (voto facultativo) excepcional debido a la crisis epidemiológica producida por el nuevo coronavirus, el día del proceso electoral estaríamos exponiendo a 2´ 327,189 ciudadanos a un posible contagio de COVID-19”*

- ii. **Proyecto de Ley N° 05285/2020-CR, Ley que modifica el artículo 31° de la Constitución Política del Estado y promueve el voto voluntario, presentado por el actual Congresista de la República, Sr. Hans Troyes Delgado.**

Consideramos oportuno extraer los siguientes párrafos de dicha propuesta legislativa:

*“El sistema electoral peruano obliga al elector a votar no solamente con la imposición de una multa, sino también imponiendo sanciones que van más allá. Así, el elector no podrá, por ejemplo:*

---

<sup>1</sup> GARCÍA GUEVARA, J.J. (2016). *Reforma constitucional del artículo 31° de la Constitución Política que contempla el voto obligatorio en el Perú*. Perú. Tesis para optar el título profesional de abogado. Universidad Andina del Cusco.



- *Inscribir cualquier acto relacionado con su estado civil (matrimonio, divorcio, viudez, etc.)*
- *Intervenir en procesos judiciales o administrativos.*
- *Realizar actos notariales ni firmar ningún tipo de contrato.*
- *Ser nombrado funcionario público.*
- *Inscribirse en cualquier programa social ni obtener un brevete.*
- *Salir del país.*
- *Además, el Jurado Nacional de Elecciones puede iniciar un proceso de cobranza coactiva, en donde puede embargar sus cuentas bancarias y otros”.*

*“Sin embargo, intervienen también factores estructurales, como, por ejemplo, la existencia de culturas étnicas, el nivel de educación, las características de la cultura política y la concepción que el propio ciudadano tenga sobre el voto (¿derecho o deber?). Este tipo de factores se relaciona con factores psicológicos, que encierran apatía o indiferencia con la política, desideologización o desinterés por los asuntos políticos, relativización en la importancia de las elecciones y escepticismo en las decisiones políticas. Influye el tipo de competencia que tengan los partidos políticos, el grado de movilización del electorado, el desempeño de gobierno saliente y si las expectativas que tienen los ciudadanos se cumplen con la oferta política ofrecida”.*

- iii. **Proyecto de Ley N° 05212/2020-CR, Ley que establece de manera excepcional el voto facultativo para las personas vulnerables al virus covid-19 en el proceso electoral 2021, presentada por la actual Congresista de la República, Sra. Yessica Marisela Apaza Quispe.**

Consideramos oportuno extraer el siguiente párrafo de dicha propuesta legislativa:

*“Se verifica, entonces, que existe un incremento considerable en cuanto a la cantidad de la población electoral en general a nivel nacional, ergo, a nivel departamental. Ahora bien, las estadísticas en cuanto a la población electoral dividida por rango de edad son como sigue:*

- *Electores menores de 29 años de edad: 28%.*
- *Electores entre 29 y 29 años de edad: 25%.*
- *Electores entre 40 y 49 años de edad: 18%.*
- *Electores entre 50 y 59 años de edad: 13%.*
- *Electores entre 60 y 69 años de edad: 9%.*
- *Electores con 70 años a más: 7%”.*

- iv. **Proyecto de Ley N° 2903-2017-CR, Proyecto de Reforma Constitucional que propone establecer el voto facultativo,**



**presentado por el entonces Congresista de la República, Sr. Víctor Andrés García Belaunde.**

Consideramos oportuno extraer los siguientes párrafos de dicha propuesta legislativa:

*"Es importante resaltar la opinión del Jurado Nacional de Elecciones sobre la pertinencia del voto facultativo:*

*El ejercicio del voto es un derecho y como tal debe ser facultativo. No debe estar sujeto a coerción ni coacción alguna.*

*Su aplicación debe ser progresiva, debe extenderse en la medida que paulatinamente la sociedad va tomando conciencia respecto a la importancia de su participación como integrantes del cuerpo electoral en la sostenibilidad de la democracia representativa.*

*Es necesario incluir una disposición transitoria para que se extienda a los ciudadanos de manera progresiva y evitar que su aplicación en el ámbito nacional afecte la legitimidad de origen de los elegidos por los posibles márgenes de ausentismo y con ello también la validez de los procesos electorales"*

**v. Proyecto de Ley N° 3880-2018-CR, presentado por el entonces Congresista de la República, Sr. Gilbert Félix Violeta López.**

Consideramos oportuno extraer los siguientes párrafos de dicha propuesta legislativa:

*"Autoras como politóloga australiana Lisa Hill, importantes defensoras del voto obligatorio reconocen, por ejemplo, que "el argumento de que la obligación de votar viola el principio liberal democrático de elección y libertad es fuerte, si no indiscutible". Así, quienes defienden el voto obligatorio son conscientes que en búsqueda de una mayor participación en condiciones de igualdad y una mayor conciencia ciudadana se está limitando un derecho individual como la libertad de decidir acudir o no a las urnas.*

*Además, el voto obligatorio parece no haber logrado ninguno de los fines para los que fue originalmente instaurado. Por ejemplo, durante los últimos procesos electorales presidenciales, por el contrario, el ausentismo ha ido aumentando en los últimos años. Pasamos de un ausentismo del 11.29% en la primera vuelta del 2006, a un ausentismo de 16.3% en el 2011 y de 18.20% en el 2016. Asimismo, en el último referéndum nacional realizado el 9 de diciembre el ausentismo llegó al 25.67%. Lo que quiere decir que, a pesar de la existencia del voto obligatorio, la participación ciudadana ha ido disminuyendo. Se*

*pensaba, incluso, que el voto obligatorio permitiría un mejor enlace entre la política y la ciudadanía, cuestión que luego de tantos años en su aplicación se ha visto que no ha ocurrido de esta manera".*

*"Este vínculo de obligatoriedad entre el ciudadano y su participación política genera, más bien, diversos otros problemas para el sistema representativo, como, por ejemplo, que este vote sin mayor información o con desgano. Como sostiene el politólogo Luis Nunes se necesita que "el elector se sienta protagonista de una elección, no una víctima".*

**vi. Proyecto de Ley N° 4057-2018-CR, presentado por el entonces Congressista de la República, Sr. Rolando Reátegui Flores.**

Consideramos oportuno extraer el siguiente párrafo de dicha propuesta legislativa:

*"(...) No obstante el debate en torno al sufragio se concentra en si este es un derecho o un deber. Al respecto, Lucas Sierra (2007:167) sostiene: "(que) lo que no puede haber es un deber jurídico de votar, pues, (...) el deber jurídico hace mutar el carácter del voto como derecho, transformándolo en un deber. Esto, además de contrariar el origen histórico liberal del derecho a voto, arriesga peligrosas consecuencias político-constitucionales. Si es un deber, el poder del soberano aumenta enormemente sobre los ciudadanos. Si es un derecho, en cambio, no. En el mismo sentido, sostiene José Luis Sardón (2013:38) que "resulta importante que el sufragio sea un derecho y no una obligación, para que pueda ser libre en toda la expresión de la palabra". En la misma línea, Carlo Fayt (1985:182) dice: "lo que la ley hace obligatorio no es el derecho de sufragio, sino su ejercicio, es decir, el acto político de emitir el voto".*

## **1.2. El voto facultativo en la legislación comparada.**

### **i. El voto facultativo en Europa.**

Siguiendo el trabajo de CALDEVILLA DOMÍNGUEZ (2015), "solo en cinco países de la Unión Europea es obligatorio el voto: Bélgica, Chipre, Grecia, Italia y Luxemburgo están obligados a votar en los comicios europeos: Este último, entre otros, pena con multas de hasta 1000 euros el incumplimiento de la norma. La participación más elevada en las elecciones europeas en 2014 se dio en Bélgica, donde el voto es obligatorio y se celebraron simultáneamente elecciones legislativas, con un 89,6 % y el país con la participación más baja fue Eslovaquia, con un 13,1 % es de 76,5 puntos porcentuales (2015,177)<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D. (2015). *Pros y contras del voto obligatorio en la formación de la cultura política: Electopartidismo*. España. Universidad Complutense de Madrid.



Sin embargo, cabe resaltar lo señalado en las legislaciones de los siguientes países respecto del voto facultativo:

- a) **España:** La inscripción es automática y la votación es voluntaria. Específicamente, la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, del Régimen Electoral General, establece que el derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad que no estén comprendidos en ninguno de los supuestos previstos para su exclusión, y que para su ejercicio es indispensable la inscripción en el Censo Electoral vigente. Sobre la obligatoriedad de votar, la misma norma establece que "Nadie puede ser obligado o coaccionado bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho de sufragio, ni a revelar su voto".

Con relación a la participación electoral, los porcentajes de participación y abstención han bordeado el 75% y 25%, respectivamente, en los últimos procesos electorales.

- b) **Suecia.** La Autoridad Electoral (*Valmyndigheten*) prepara una lista de aquellas personas que tienen derecho a votar en las elecciones, basándose en la información que, 30 días antes de las elecciones, figura en la base de datos de registro de la población.

Las personas son informadas a través de envío de una tarjeta de votación que contiene el nombre del votante y el número de padrón electoral. Los votantes pueden efectuar su sufragio en el lugar de votación o correo.

Respecto a la participación electoral, se puede apreciar un aumento del porcentaje de votantes, manteniéndose en los últimos años entre el 80% y 90% de participación.

- c) **Italia.** El voto es voluntario en Italia, aunque lo es solo desde la reforma del sistema electoral de 1993, pues el artículo 48° de la Constitución de 1947 consideraba el voto un deber cívico, castigado con la inscripción de los nombres de los ciudadanos que no hubieran votado en una lista expuesta durante 30 días en el tablón de anuncios del municipio del votante y con una mención en su certificado de buena conducta durante cinco años.

Italia es uno de los países del mundo con mayor nivel de participación electoral. En las elecciones del año 2008, el porcentaje de votantes alcanzó el 80.5%.

## ii. El voto facultativo en América Latina.



Conforme a lo verificado en el artículo de FERNÁNDEZ Y THOMPSON (2007) publicado en el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, podemos apreciar lo siguiente<sup>3</sup>:

País	Tipo de voto	Fundamento legal	Nivel de Participación
<b>Argentina</b>	El voto es un deber y su incumplimiento se sanciona con una multa de 50 a 500 pesos argentinos. De no pagarla, el infractor no podrá realizar gestiones o trámites durante un año ante los organismos estables nacionales, provinciales o municipales	Artículos 12°, 125° y 126° del Código Electoral Nacional	72,2%
<b>Bolivia</b>	El voto es obligatorio. Se sanciona con multa fijada por la Corte Nacional Electoral a aquellos que no voten el día de las elecciones. En caso de incumplimiento de pago, la aplicación de multas se convertirá en arresto. La Corte Nacional Electoral determinará el compensatorio por un día de detención. El voto es obligatorio para los mayores de 18 años. Es facultativo para los analfabetos, los mayores de 70 años, los mayores de 16 y menores de 18 años.	Artículos 195°, 237° y 238° del Código Electoral	63,4%
<b>Brasil</b>	Al elector que no vote y que no se justifique ante el juez electoral antes de 30 días de realizadas las elecciones se le cobra una multa de 5 a 20% del salario mínimo de la zona de residencia, la cual es impuesta por el juez electoral.	Artículo 14° de la Constitución de la República Federativa de Brasil. Artículo 7° del Código Electoral	83,6%
<b>Chile</b>	El voto es obligatorio, por lo que el ciudadano que no vota es penado con multa a beneficio municipal de media a tres unidades tributarias mensuales.	Artículo 139° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios	63%
<b>Colombia</b>	El voto es un deber de los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones	Artículo 40° de la Constitución Política de Colombia	42,2%

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ, F y THOMPSON, J. (2007). *El voto obligatorio*. En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. Suecia. IDEA INTERNATIONAL – INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE.





<b>Costa Rica</b>	El voto es obligatorio. Sin embargo, la no concurrencia a votar no implica sanciones.	Artículo 93° de la Constitución Política de Costa Rica	64%
<b>Ecuador</b>	El voto es obligatorio para los que sepan leer y escribir, facultativo para los analfabetos y para los mayores de 75 años. El ciudadano que deja de sufragar sin causa admitida por la ley es reprimido con multa de 2 a 25% del salario mínimo vital general. Las multas impuestas por los tribunales electorales ingresan a la cuenta "Tribunal Supremo Electoral" en el Banco Central del Ecuador, la cual es administrada por el TSE.	Artículo 1°, 153°, 181°. Codificación de la Ley de Elecciones	84,10%
<b>El Salvador</b>	El sufragio es un deber y un derecho. La no concurrencia a votar no implica sanciones	Artículo 3° del Código Electoral	63,10%
<b>Guatemala</b>	Ejercer el sufragio es un derecho y un deber inherente a los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Artículo 3° de la Ley Electoral y de Partidos Políticos	45,5%
<b>Honduras</b>	El voto es obligatorio. Se sanciona su incumplimiento con una multa de 20 lempiras. Las multas son exigibles gubernativamente por los alcaldes municipales e ingresan al Tesoro Municipal.	Artículos 6°, 224°, 244° de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	60,6 %
<b>Mexico</b>	Votar en las elecciones constituye un derecho y un deber que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. Sin embargo, no hay sanciones que lo tornen efectivamente obligatorio.	Artículo 4° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales - COFIPE	63,3%
<b>Nicaragua</b>	El sufragio es un derecho de los ciudadanos que se ejerce de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Artículo 30° de la Ley Electoral	74,2%
<b>Panamá</b>	El voto es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. La no concurrencia a votar no implica sanciones.	Artículo 129° de la Constitución Política de Panamá	80,3%
	El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos,	Artículos 4°,	



<b>Paraguay</b>	cuyo incumplimiento es sancionado con una multa equivalente de medio a un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas. Las multas se aplican conforme a las disposiciones del Código Penal.	332° y 339° del Código Electoral	45,9%
<b>Uruguay</b>	El voto es obligatorio. El ciudadano que incumple con tal obligación debe pagar una multa equivalente al monto de una Unidad Reajutable por la primera vez y de tres unidades las siguientes. Dicho pago se hace efectivo en las Juntas Electorales del departamento donde el ciudadano debió votar. El importe de las multas tiene la condición de proventos de la Corte Electoral.	Artículos 8° y 17° de la Ley 16 017 (De la reglamentación de la obligatoriedad del voto)	91,8%
<b>Venezuela</b>	El sufragio es un derecho. La no concurrencia para votar no implica sanciones.	Artículo 63° de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	76,3%

### 1.3. Estadística sobre el electorado peruano y los niveles de participación electoral en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020.

Conforme a lo apreciado en la investigación titulada "ESTADÍSTICAS DEL PADRÓN ELECTORAL", el proceso electoral "Elecciones Congresales Extraordinarias 2020" registró una población electoral de 24 millones 799 mil 384 electores, que significó un incremento de 1 millón 897 mil 430 electores respecto a las Elecciones Generales 2016, el cual representa el 8.3%. El departamento de Madre de Dios registró el mayor índice de variación, con el 18.6% y seguido del departamento de Ucayali, con el 12.3%. En el otro extremo tenemos al departamento de Ancash con el menor índice de variación, con el 5.0% y seguido del departamento de Puno, con el 5.5%<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2020). *Estadísticas del padrón electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020*. Perú. Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del Jurado Nacional de Elecciones – JNE.



### CUADRO N° 01.01

**ELECCIONES CONGRESALES EXTRAORDINARIAS 2020**  
**DISTRIBUCIÓN DEL ÍNDICE DE VARIACIÓN PARA LAS POBLACIONES ELECTORALES,**  
**ELECCIONES CONGRESALES EXTRAORDINARIAS 2020 vs ELECCIONES GENERALES 2016**

Lugar de residencia	Elecciones Generales 2016	Elecciones Congresales Extraordinarias 2020	% de variación
<b>Total</b>	<b>22 901 954</b>	<b>24 799 384</b>	<b>8.3%</b>
Amazonas	270 175	297 304	10.0%
Áncash	831 235	873 067	5.0%
Apurímac	284 436	308 201	8.4%
Arequipa	1 035 654	1 126 167	8.7%
Ayacucho	421 956	461 288	9.3%
Cajamarca	1 009 775	1 079 203	6.9%
Callao	743 928	811 916	9.1%
Cusco	915 199	1 001 277	9.4%
Huancavelica	274 440	293 566	7.0%
Huánuco	525 051	572 697	9.1%
Ica	583 777	635 906	8.9%
Junín	875 674	959 351	9.6%
La Libertad	1 292 488	1 399 522	8.3%
Lambayeque	889 355	957 821	7.7%
Lima	7 580 758	8 199 141	8.2%
Loreto	630 498	681 039	8.0%
Madre de Dios	95 538	113 266	18.6%
Moquegua	133 777	145 682	8.9%
Pasco	185 057	195 710	5.8%
Piura	1 266 557	1 365 687	7.8%
Puno	858 504	905 547	5.5%
San Martín	566 666	621 551	9.7%
Tacna	253 524	277 151	9.3%
Tumbes	156 120	164 881	5.6%
Ucayali	336 888	378 213	12.3%
Extranjero	884 924	974 230	10.1%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

Fuente: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del Jurado Nacional de Elecciones.

Con respecto a la cantidad de electores, según lugar de residencia, tenemos al departamento de Lima que concentró la mayor parte de la población electoral, con 8 millones 199 mil 141 electores (33.1%), seguido de las poblaciones electorales en los departamentos: La Libertad con 1 millón 399 mil 522 electores (5.6%); Piura con 1 millón 365 mil 687 electores (5.5%) y Arequipa con 1 millón 126 mil 167 electores (4.5%). También se muestra a los electores con la menor cantidad en los departamentos: Pasco con 195 mil 710 electores (0.8%); Tumbes con 164 mil 881 electores (0.7%); Moquegua con 145 mil 682 electores (0.6%) y Madre de Dios con 113 mil 266 electores (0.5%). Conforme al siguiente detalle:



## CUADRO N° 01.02

### ELECCIONES CONGRESALES EXTRAORDINARIAS 2020 DISTRIBUCIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL, SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA

Lugar de residencia	Total	Porcentaje
<b>Total</b>	<b>24 799 384</b>	<b>100.0%</b>
Lima	8 199 141	33.1%
La Libertad	1 399 522	5.6%
Piura	1 365 687	5.5%
Arequipa	1 126 167	4.5%
Cajamarca	1 079 203	4.4%
Cusco	1 001 277	4.0%
Extranjero	974 230	3.9%
Junín	959 351	3.9%
Lambayeque	957 821	3.9%
Puno	905 547	3.7%
Áncash	873 067	3.5%
Callao	811 916	3.3%
Loreto	681 039	2.7%
Ica	635 906	2.6%
San Martín	621 551	2.5%
Huánuco	572 697	2.3%
Ayacucho	461 288	1.9%
Ucayali	378 213	1.5%
Apurímac	308 201	1.2%
Amazonas	297 304	1.2%
Huancavelica	293 566	1.2%
Tacna	277 151	1.1%
Pasco	195 710	0.8%
Tumbes	164 881	0.7%
Moquegua	145 682	0.6%
Madre de Dios	113 266	0.5%

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

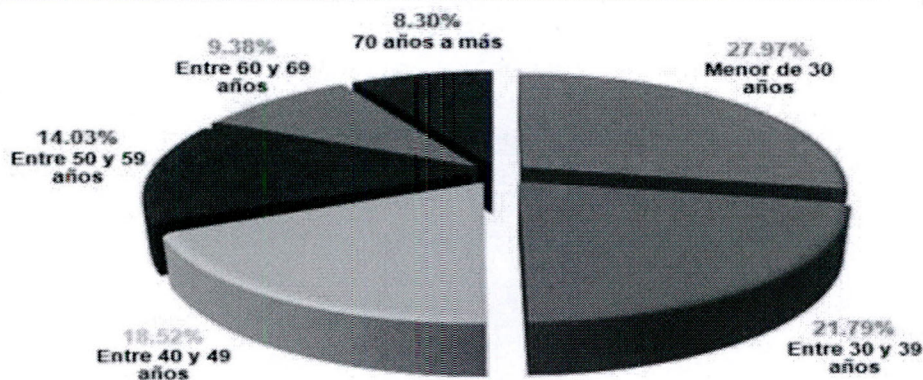
Fuente: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del Jurado Nacional de Elecciones.

Con relación a los rangos de edad, se identificó al grupo de electores menores de 30 años, como el grupo más representativo, con 6 millones 937 mil 424 electores (27.97%). En el otro extremo tenemos a los electores de 70 años a más, como el grupo con menor concentración de electores, con 2 millones 057 mil 875 electores (8.30%). Conforme al siguiente detalle, apreciamos:



### GRÁFICO N° 01.04

ELECCIONES CONGRESALES EXTRAORDINARIAS 2020  
DISTRIBUCIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL, SEGÚN RANGOS DE EDAD



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).  
Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE.

Fuente: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del Jurado Nacional de Elecciones.

#### 1.3.1. Nivel de participación electoral y ausentismo en las ECE 2020.

El nivel de participación electoral alcanzó el 74.70% de asistencia frente a un 25.30% de ausentismo a nivel nacional, siendo los votos válidos el 84.47% frente al 10.83% de votos nulos y al 1.69% de votos blancos, respectivamente. Además, sin contar los votos de los peruanos en el extranjero, la región Amazonas registra el mayor porcentaje de ausentismo (36.40%). Mientras que la región en la que más ciudadanos votaron fue Ica, que tuvo el menor porcentaje de electores ausentes (17.61%).

Ahora bien, en Lima, los distritos con mayor participación fueron: Villa El Salvador (84,52%), Lurín (84,43%) y San Juan de Miraflores (83,52%), frente a San Isidro (29,14%), Miraflores (28,31%) y San Borja (23,14%), que fueron los distritos que registraron el mayor ausentismo (curiosamente, los distritos que presentan los índices más altos de desarrollo humano).

A continuación, se cita el presente cuadro, presentado en la investigación del GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2020), en donde se detalla el nivel de ausentismo, votos nulos y porcentaje de votos de la organización política más votada por departamento<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (2020). *Elecciones Congresales 2020. Sin mayorías llegó la hora de concertar*. Perú. *En Línea*. 07 de junio de 2020. Disponible en: <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2020/02/NDA-50-Elecciones-congresales-2020.-Sin-mayor%C3%ADas-lleg%C3%B3-la-hora-de-concertar.pdf>



**Ausentismo, votos nulos y partidos más votados por departamentos**

Departamento	Ausentismo*	% votos nulos**	% partido más votado***
Amazonas	37,55	19,17	20,07
Áncash	27,13	23,37	21,27
Apurímac	30,87	19,34	18,33
Arequipa	19,59	12,56	18,19
Ayacucho	32,61	16,46	24,08
Cajamarca	33,82	19,48	18,11
Callao	19,33	16,74	9,64
Cusco	25,80	16,3	12,63
Huancavelica	35,08	17,28	15,74
Huánuco	34,55	19,28	22,49
Ica	17,59	19,24	10,94
Junín	26,03	17,06	11,35
La Libertad	25,28	21,27	16,35
Lambayeque	22,56	18,41	11,72
Lima + Extranjero	24,85	11,37	15,31
Lima Provincias	20,61	19,42	11,13
Loreto	39,45	21,27	20,75
Madre de Dios	28,27	22,12	19,8
Moquegua	20,23	14,18	15,98
Pasco	33,48	17,6	17,08
Piura	25,03	21,57	15,87
Puno	19,85	18,19	18,59
San Martín	29,9	25,21	25,43
Tacna	18,87	16,61	17,19
Tumbes	21,32	26,27	15,25
Ucayali	31,09	17,61	23,69

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

**1.4. La necesidad de la aplicación del voto facultativo para las próximas Elecciones Generales 2021.**

Tomando en consideración lo señalado en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 094-2020, se dispuso a promover y mantener las siguientes prácticas con la finalidad de reducir la propagación de la COVID - 19:

- El distanciamiento social no menor de un metro.
- El lavado frecuente de manos.



- El uso de mascarilla, de acuerdo con las recomendaciones de la Autoridad Sanitaria Nacional.
- La protección a adultos mayores y personas en situación de riesgo.
- La promoción de la salud mental.
- La continuidad del tamizaje de la población.
- La continuidad del fortalecimiento de los servicios de salud.
- El uso de las tecnologías de la información para seguimiento de pacientes COVID - 19.
- La lucha contra la desinformación y la corrupción.

En ese sentido, considerando los elevados niveles de contagio y la cantidad de pérdidas de vidas humanas que esta pandemia ha generado, es que se hace indispensable evitar toda clase de aglomeración y reuniones multitudinarias, como pudiera ocurrir durante el desarrollo de una jornada electoral. Además, es evidente que dentro del total de ciudadanos incluidos en el padrón electoral existen grupos de mayor vulnerabilidad, como es el caso de los adultos mayores de 60 años, así como aquellas personas que padezcan alguno de los siguientes factores de riesgo: Hipertensión arterial, Diabetes, Enfermedades cardiovasculares, Enfermedades pulmonares crónicas, Cáncer, entre otros.

Por tal motivo, se hace necesario implementar la institución del voto facultativo para las próximas Elecciones Generales 2021, de tal manera que, sufragarán aquellos que por voluntad propia y sin ningún tipo de coerción, decidan ejercer su derecho al voto, respetándose las medidas de seguridad sanitaria dispuestas por el Ejecutivo, evitando continuar con la propagación de la COVID – 19.

#### **1.5. Opiniones y proyecciones respecto a la adopción del voto facultativo.**

ARAGÓN, ENCINAS y RAMÍREZ (2016), en su estudio denominado *Electorado y Elecciones en el Perú*, sostiene:

*“Si el voto fuese voluntario en el Perú, cerca de siete de cada diez peruanos definitiva o probablemente irían a votar. Sin embargo, en la Sierra Sur, un 38% de los entrevistados señaló que definitiva o probablemente no iría a votar. En cuanto a la edad de los entrevistados, son los más jóvenes (18-24 años de edad) quienes se muestran menos propensos a votar en caso de que el voto fuera voluntario (35%). Por el contrario, en el caso de los entrevistados mayores de 25 años, solo un 27% respondió que definitiva o probablemente no irían a votar si el voto no fuese obligatorio<sup>6</sup>.”*

<sup>6</sup> ARAGÓN TRELLES, J., ENCINAS ZEVALLOS, D. y RAMÍREZ FARÍAS, T. (2016). *Electorado y Electores en el Perú. Un análisis del perfil electoral 2016*. Perú. Ediciones de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) del Jurado Nacional de Elecciones.

Probabilidad de ir a votar si el voto fuera voluntario, según regiones

PROBABILIDAD DE IR A VOTAR SI ES QUE EL VOTO FUERA VOLUNTARIO EN EL PERÚ  
SEGÚN REGIONES (PERÚ, 2016)



Fuente: "Encuesta Nacional sobre el Estado de la Ciudadanía en el Perú" - DNEF/JNE.

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (DNEF)

Por su parte, sobre el voto facultativo, RAMÍREZ (2013) sostiene que:

*"El voto es un derecho antes que un deber: ¿Por qué? Porque los deberes en toda sociedad política los estructura el mandatario, y de ahí, que también éste pueda regular su intensidad. El mejor ejemplo de lo anterior, son los impuestos, en este caso, el mandatario puede bajarlos, aumentarlos o eliminarlos. El voto es un derecho, porque no puede quedar a la merced de la voluntad del mandatario. Éste se ejerce, y de ahí que su ejercicio opere como un resguardo frente a la discrecionalidad en su aplicación por parte del mandatario. Si fuera un deber, imagine usted un mandatario que considerara que ya no resulta necesario votar en cuatro elecciones, sino sólo en una, o bien que éstas ya no sólo se realicen cada 5 años, sino cada 10, o bien el mandatario podría persuadirnos de que votar ya no es deber necesario para nuestro orden político, inclusive eliminándolo. El voto es, e históricamente ha sido, un mecanismo de resguardo frente al poder político, de ahí su carácter de "derecho" que se ejerce para legitimar, o deslegitimar al poder político. Es en buena medida, un dispositivo de contra poder<sup>7</sup>".*

Mientras que, MEDINA (2010), en aquel entonces, Secretario de la ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA, con relación al voto facultativo, sostuvo:

<sup>7</sup> RAMÍREZ, J. (2013). *Cinco argumentos a favor del voto voluntario*. Perú. (En Línea). 05 de julio de 2020. Disponible en: <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2013/11/5-argumentos-a-favor-del-voto-voluntario/>





*"La implementación del voto voluntario obligaría a que los partidos políticos inviertan mayores esfuerzos para motivar a la población a ir a votar. Obligaría a los partidos a llegar a la ciudadanía, la convoquen a sufragar, y hacer un esfuerzo porque la mayor cantidad de personas vote. La adopción del voto voluntario requiere los más altos consensos, que las fuerzas políticas se sienten a puerta cerrada, evalúen los pros y contras, y avancen en una decisión que sería bastante importante.*

*Sobre el voto voluntario se han creado dos mitos. El primero, referido a que menor población acudiría a las urnas; y la segunda, que favorecería a un determinado partido, y ambas cosas no tienen por qué ser así.*

*El voto obligatorio muchas veces puede no ser un voto reflexivo, y puede ser un voto tomado a la ligera, por la misma obligación de tener que ir a las urnas bajo pena de multa. Por tal motivo, sería un signo de madurez democrática que la gente vaya a votar por convencimiento, por propia voluntad, y no porque vayan a recibir una multa<sup>8</sup>.*

## **II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa de Reforma Constitucional modifica el artículo 31° de la Constitución Política del Perú y deroga todas las leyes y reglamentos vigentes que se opongan a dicha modificación.

## **III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO.**

El presente proyecto de Ley de Reforma Constitucional no irrogará gastos al Estado; toda vez que propone una reforma constitucional que modifica el artículo 31° de la Constitución Política. Dicha modificación fortalecerá la vigencia de los derechos constitucionales de las peruanas y peruanos, teniendo en cuenta que nuestra propia Constitución Política refiere que el derecho al voto es libre y, como tal, debe ejercerse de forma voluntaria y no obligatoria o coaccionada por una multa. Esto beneficiará a todos los ciudadanos en edad electoral.

Desde un punto de vista económico, esta norma reducirá la carga económica que actualmente muchos peruanos deben afrontar para acudir obligatoriamente a votar cuando no es su deseo de hacerlo, no les interesa o no existe el interés de participar en el proceso. Un costo que, además, no ha probado contribuir en nada a la formación de ciudadanía ni a mejorar el vínculo entre representantes y representados. Por el contrario, en el caso de caseríos alejados de nuestro país ha significado un altísimo costo para

<sup>8</sup> MEDINA, P. (2010). *Transparencia: Voto voluntario hará que partidos motiven a electores*. Perú. (En Línea). 6 de julio de 2020. Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/491851-transparencia-voto-voluntario-hara-que-partidos-motiven-a-electores/>



familias pobres, quienes deben gastar recursos para trasladarse durante la celebración de los comicios.

Asimismo, si bien es cierto que, al dejar sin efecto el voto obligatorio, se pierde también la sanción pecuniaria por no asistir a votar. Tengamos en cuenta que el ausentismo en las últimas Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 ascendió a un 25.30% del total del electorado, lo cual representa una cifra de 6 millones 199 mil 846 ciudadanos.

Sin embargo, consideramos que dicha pérdida se contrapone con una mejora en el desarrollo de la institucionalidad del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en todos sus niveles, dado que serán los ciudadanos, realmente convencidos del ejercicio de su voto, quienes acudirán a las urnas para la elección de sus representantes, mejorando paulatinamente la imagen de cada institución estatal conformada mediante voto popular.

Finalmente, considerando el actual contexto de emergencia sanitaria en donde nos encontramos, caracterizado por la necesidad de mantener una distancia social y evitar aglomeraciones, el hecho de quitarle el componente obligatorio al acto de sufragio coadyuvará a que los centros de votación no registren conglomerados de personas al inicio y durante la jornada electoral.

#### **IV. VINCULACIÓN DE LA PROPUESTA CON EL ACUERDO NACIONAL.**

El presente proyecto de ley se vincula con la Primera Política de Estado denominada: "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho" y la Segunda Política de Estado denominada: "Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos".