

# **DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS EXTRANJEROS RESIDENTES EN EL PERÚ**

Fernando Tuesta Soldevilla  
[ftuesta@pucp.pe](mailto:ftuesta@pucp.pe)



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

(Lima 2007, texto no publicado)



## DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS EXTRANJEROS RESIDENTES EN EL PERÚ

FERNANDO TUESTA SOLDEVILLA<sup>1</sup>

Por varios siglos el Perú fue el destino último y objetivo principal de conquistadores, refugiados y colonos venidos de Europa, África y Norteamérica, en busca del tan preciado oro, una vida mejor y como mayores oportunidades. Si antes llegaron al Perú de Estados Unidos, España, Japón, Argentina, Italia, Chile, en las últimos dos décadas, los peruanos encuentran en estos mismos países sus destinos y esperanzas mayores (Berg y Paerregaard, 2005).

La migración peruana ha sido diversa desde el punto de vista socioeconómico y grupo etario, como de género, aun cuando existen grupos que migran a lugares específicos. Si los limeños prefieren vivir en Madrid, casi la mitad de los peruanos que viven en Barcelona provienen de Trujillo (Berg y Paerregaard, 2005). En el 2001, se identificaron 25 países a donde se dirigía la migración peruana. Pero, fue en la década del cincuenta y sesenta, las familias de clase media y media alta enviaron a sus hijos a estudiar medicina, derecho y otras profesiones a España y Argentina, quienes darían origen a asociaciones de peruanos y se afincaron definitivamente en estos países. En los ochenta la migración peruana a España –y también a Italia- crece de manera importante, en el momento que coincidía una seria crisis económica y una cruenta violencia de Sendero Luminoso, con la relativa prosperidad económica y demanda de mano de obra. Todo ello fue facilitado por la casi inexistencia de controles migratorios y vínculos histórico y culturales (Escrivá, 2005, Germaná, 2005).

El Perú ya no es más país receptor, como varios países de la región, pero eso no quiere decir que este fenómeno y sus implicancias, no deban ser estudiados. El Perú, además, ha sido beneficiado, por ejemplo, de los proyectos de cooperación y desarrollo españoles y espacio de inversión pública y privada.

---

<sup>1</sup> Colaboró de manera fundamental en la elaboración de este trabajo, la abogada Tatiana Mendieta Barrera.

La migración española no ha sido minoritaria y aleatoria en el Perú. De esta manera, hasta 1930, nunca llegaría a superar la media anual de 3 mil personas (Martínez, 2006). Después de la independencia, en 1821, la llegada de los migrantes españoles tuvo vaivenes signados por la guerra del Perú y España, en 1866, el restablecimiento de las relaciones oficiales, en 1879, el oncenio de Leguía (1919-1930) y las restricciones de 1930. Sin embargo, ya a inicios del siglo XX los españoles gozaban de derechos políticos como elegir y ser elegidos, para las municipalidades, aun cuando no hubo elecciones directas sino hasta 1963.

Como señalamos líneas arriba, la comunidad de extranjeros en el Perú no es numerosa. Sin embargo, pese a que la normatividad desde muy temprano ha permitido a los extranjeros ejercer derechos políticos, la respuesta ha sido extremadamente limitada. Esa situación es la que veremos seguidamente.

### 1. Marco Normativo.

Luego de un largo proceso histórico de ampliación del derecho de sufragio<sup>2</sup>, la Constitución peruana actual (1993) establece como requisito para ejercer el derecho de sufragio activo, ser peruano -por origen o por naturalización-<sup>3</sup> y haber cumplido 18 años de edad. Necesita para el ejercicio de la ciudadanía la inscripción en el Registro Electoral<sup>4</sup>. De esta manera, un ciudadano peruano puede votar en elecciones generales – presidenciales y congresales,- regionales y municipales. Sin embargo, para ejercer el derecho de sufragio pasivo, se requiere ser peruano de nacimiento tanto para el caso de presidente de la república, como para representante ante el Congreso.

---

<sup>2</sup> El último con la modificación del artículo 34 de la Constitución que otorga el derecho al sufragio de los miembros de las fuerzas armadas y policiales.

<sup>3</sup> Artículo 8. del Decreto Supremo N° 004-97-IN.- Son peruanos por naturalización: a) Las personas extranjeras que expresan su voluntad de serlo y que cumplen con los siguientes requisitos: 1. Ser mayor de 18 años de edad y gozar de plena capacidad civil; 2. Residir legalmente en el territorio de la República por lo menos dos años consecutivos; 3. Ejercer regularmente profesión, arte, oficio, actividad empresarial y/o ser rentista; 4. Carecer de antecedentes penales, judiciales, tener buena conducta y solvencia moral; y 5. Demostrar solvencia económica que le permita vivir independientemente, sin afectar el orden público. y b) Las personas extranjeras residentes en el territorio de la República a las que, por servicios distinguidos a la Nación peruana, a propuesta del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República les confiere este honor mediante Resolución Legislativa.

<sup>4</sup> El organismo constitucionalmente autónomo a cargo del Registro Electoral es el Registro de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Sin embargo, la propia Constitución precisa que en el ámbito municipal el derecho de sufragio activo y pasivo, es decir, de elegir y ser elegido, le corresponde al *vecino*<sup>5</sup>, permitiendo de este modo que los extranjeros residentes en el Perú puedan ejercer su derecho de participación política. En este caso, el ejercicio de este derecho no se vincula a la ciudadanía sino al hecho de ser *vecino*, es decir al de residir en el Perú en los términos y condiciones establecidos en la legislación de la materia. Este precepto ya se encontraba consagrado en la Constitución de 1979<sup>6</sup>, por tanto hace más de dos décadas que en el Perú los extranjeros tienen el derecho a sufragar y ser candidatos en elecciones municipales.

Pero, es la Ley N° 26664, Ley de Elecciones Municipales, la norma que desarrolla la disposición constitucional. En ella se precisa que los extranjeros, residentes por mas de dos años continuos previos a la elección, pueden elegir y ser elegidos, excepto en las zonas de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente.

Es el derecho interno peruano el que otorga el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones locales, a los extranjeros cualquiera fuere su nacionalidad. Este derecho no está condicionado en forma alguna a la suscripción de convenios entre el Perú y sus países de origen que establezca algún criterio de reciprocidad como condición para habilitarles la posibilidad de ser candidatos y votar.

Con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley de Elecciones Municipales y con ocasión de la convocatoria, los organismos electorales proceden a actuar en el marco de sus atribuciones. En el caso del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo al que le corresponde impartir justicia en materia electoral, aprueba el “Reglamento de Inscripción de Extranjeros Residentes en el Perú”<sup>7</sup> y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) dispone la apertura del “Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú y aprueba el

---

<sup>5</sup> Artículo 31° segundo párrafo de la Constitución: 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.

<sup>6</sup> Artículo 253.- Los alcaldes y regidores de los Concejos Municipales son elegidos, en sufragio directo, por los vecinos de la respectiva jurisdicción. Los extranjeros residentes por más de dos años continuos pueden elegir. También pueden ser elegidos, salvo en las municipalidades fronterizas. (...).

<sup>7</sup> Para las Elecciones Municipales del 2006 expidió la Resolución N° 1155-2006-JNE de fecha 8 de junio del mismo año.

## 4 | Derecho de Participación Política de los extranjeros residentes en el Perú

contenido del Documento de Acreditación Electoral para Extranjeros”<sup>8</sup>, y; la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), cumple con organizar el proceso electoral garantizando el derecho de participación política activo y pasivo –en elecciones municipales- de los extranjeros residentes en el Perú que se encuentran inscritos en el correspondiente Registro.

El Reglamento de Inscripción de Extranjeros Residentes en el Perú, dispone la organización del “Registro Electoral de Extranjeros Residentes del Perú”, precisando que son extranjeros *aquellas personas residentes en el territorio de la República, nacidas dentro o fuera de él, que no son peruanos por nacimiento, por naturalización o por opción*<sup>9</sup>, de acuerdo a las normas vigentes y tratados suscritos por el Perú. La inscripción tiene vigencia tan solo para la elección municipal que ha sido convocada.

La inscripción en el referido Registro es voluntaria y personal para los extranjeros que cumplan con los siguientes requisitos: a) Ser mayor de 18 años de edad, b) tener pleno goce de su capacidad civil y no encontrarse incurso en ninguna de las causales por las que se suspende el ejercicio de la ciudadanía a los peruanos<sup>10</sup>, y c) residir legalmente por lo menos dos años continuos previos a la fecha de la elección en un distrito o provincia del territorio de la República, con excepción de las zonas de frontera.

Los inscritos obtienen del RENIEC un documento de acreditación electoral que les permite elegir y ser elegidos en un proceso electoral municipal ya convocado. Para participar en posteriores procesos municipales requieren necesariamente realizar una nueva inscripción que presupone una nueva evaluación del cumplimiento de los requisitos

## 2. Las Elecciones Municipales

### 2.1 Elección de Autoridades Municipales

---

<sup>8</sup> Para las Elecciones Municipales del 2006 expidió la Resolución N° 437-2006-JEF.RENIEC de fecha 12 de junio del mismo año.

<sup>9</sup> Artículo 2° de la Resolución N° 1155-006-JNE

<sup>10</sup> Artículo 33.- El ejercicio de la ciudadanía se suspende: 1) Por resolución judicial de interdicción, b) Por sentencia con pena privativa de la libertad y c) Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

La división político administrativa del Perú se encuentra consagrada nivel constitucional<sup>11</sup>, en regiones, departamentos, provincias y distritos. En sus circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, siendo el ámbito del nivel local de gobierno las provincias, distritos y centros poblados. El Perú cuenta actualmente con 194 provincias y 1829 distritos, donde periódicamente se eligen a sus autoridades.

En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores en todos los Concejos Provinciales y Distritales a nivel nacional, cuyo período de ejercicio en el cargo es de cuatro años. Son procesos electorales de calendario fijo, es decir, se llevan a cabo de manera permanente y periódica<sup>12</sup>.

En lo que se refiere a la composición de las Municipalidades, es el Jurado Nacional de Elecciones quien determina, para cada elección, el número de regidores a elegirse en cada Concejo Municipal de acuerdo a lo establecido en la Ley de Elecciones Municipales<sup>13</sup>. Por ejemplo, para las elecciones municipales llevadas a cabo en noviembre de 2006, el JNE mediante Resolución N° 1229-2006-JNE determinó el número de regidores en proporción a la población de cada uno de los Consejo Provinciales o Distritales:

**Cuadro N° 1**

	CONCEJOS PROVINCIALES O DISTRITALES CON POBLACIÓN EN	NÚMERO DE REGIDORES
1	500,001 a más habitantes	15
2	300,001 y hasta 500,000	13
3	100,001 hasta 300,000	11
4	50,001 hasta 100,000	9
5	25,001 hasta 50,000	7
6	25,000 o menos	5

<sup>11</sup> Artículo 189. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

<sup>12</sup> Quinta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

<sup>13</sup> Artículo 24. El número de Regidores a elegirse en Cada Concejo Municipal es determinado por el JNE en proporción a su población. En ningún caso será inferior a cinco (5) ni mayor de quince (15). Se exceptúa el Concejo Provincial de Lima que tendrá treinta y nueve (39) regidores

Como puede apreciarse en el cuadro, el número de regidores se incrementa en función al tamaño de la población del consejo municipal, siendo que los Concejos Municipales más pequeños cuentan con un alcalde y 5 regidores.

El proceso electoral municipal es convocado por el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo, con una anticipación no menor de 240 días naturales a la fecha de las elecciones,

### 2.2 Derecho de Participación Política

En el Perú, en las elecciones municipales, participan ejerciendo su derecho al sufragio activo y pasivo, todos aquellos vecinos, sean nacionales o extranjeros, que cumplan con los requisitos establecidos en la Constitución, en la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, y adicionalmente para el caso estos últimos lo dispuesto en *el Reglamento de Inscripción de Extranjeros Residentes en el Perú* aprobado por el Jurado Nacional de Elecciones.

Cabe recordar que en el Perú, por disposición constitucional, el voto es obligatorio hasta los setenta años y facultativo después de esa edad<sup>14</sup>. Asimismo y luego de la reforma constitucional del 5 de marzo de 2005<sup>15</sup>, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, sin embargo, se encuentran imposibilitados de postular a cargos de elección popular.

La consecuencia de no haber sufragado o no haber ejercido el cargo de miembro de mesa es el pago de una multa que se encuentra fijada en proporción a la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)<sup>16</sup>. En agosto de 2006, el Congreso dejó sin efecto la norma<sup>17</sup> que disponía la obligatoriedad de contar con la constancia de sufragio en el Documento Nacional de Identidad (DNI) para realizar actos relativos al estado civil,

---

<sup>14</sup> Artículo 31° de la Constitución

<sup>15</sup> Artículo 34° de la Constitución modificado por el Artículo Único de la Ley N° 28480, publicada el 30 Marzo 2005.

<sup>16</sup> La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etc. Para el año 2007 la UIT es de 3450 nuevos soles.

<sup>17</sup> La Ley N° 28859, deroga lo dispuesto en el art. 89° del D.S. N° 015-98-PCM, conocido como el de la *muerte civil*



intervenir en procesos judiciales o administrativos, realizar actos notariales o celebrar contratos, ser nombrado funcionario público, entre otras, esta era conocida como *muerte civil*.

Asimismo, la referida norma redujo y estableció escalas diferenciadas de multas por omisión al sufragio, en función a la clasificación de los niveles de pobreza de la población realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Estas fluctúan entre 0.5 y 2 UIT. El lo referente a aquellos que habiendo sido designados miembros de mesa no acuden, les corresponde pagar por concepto de multa el 5% de la UIT en todos los casos.

### **2.3 El Proceso Electoral Municipal**

Las normas que regulan las elecciones de autoridades municipales son tanto la Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones como la Ley N° 26864, de Elecciones Municipales. En ellas se determina que se eligen, cada cuatro años, Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.

Para poder ser elegido Alcalde o Regidor es necesario ser ciudadano en ejercicio y contar con Documento Nacional de Identidad así como domiciliar en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos. Para el caso de los extranjeros residentes en el Perú, la norma señala que los mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el “Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú” que se encuentra a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Para ejercer este derecho, el extranjero se identifica con su respectivo carné de extranjería.

El desarrollo del proceso electoral implica el cumplimiento de una serie de etapas, cuyo punto de partida es la convocatoria realizada por el Presidente. Esta convocatoria permite el desarrollo de una serie de actividades tanto para las organizaciones políticas que participarán, como para los organismos electorales.

Los candidatos pueden ser patrocinados por Organizaciones Políticas nacionales o regionales<sup>18</sup> y locales sólo en la circunscripción para la cual solicitaron su inscripción acreditando una relación de adherentes no menor a dos punto cinco por ciento (2.5%) del total de electores hábiles de su respectiva circunscripción.

La lista de candidatos se inscribe con las formalidades y requisitos previstos en la norma<sup>19</sup>, entre los que se encuentran, que la lista debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

El día de la jornada electoral, se instalan las mesas de sufragio que tienen por finalidad recibir los votos que emiten los electores (nacionales y extranjeros) así como realizar el escrutinio, el cómputo y la elaboración de las actas electorales. En cada distrito político de la República se conforman tantas mesas de sufragio como grupos de 200 (doscientos) ciudadanos hábiles para votar como mínimo y 300 (trescientos) como máximo existan. El número de ciudadanos por mesa de sufragio es determinado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales<sup>20</sup>.

Se encuentran habilitados para sufragar aquellos que se encuentren en el Padrón Electoral, que es la relación de los ciudadanos hábiles para votar. Se elabora sobre la base del registro único de identificación de las personas; se mantiene y actualiza por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En él se consignan los nombres y apellidos y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de Mesa de Sufragio.<sup>21</sup>

Los extranjeros, residentes por mas de dos años continuos previos a la elección y que estén debidamente inscritos en el “Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el

---

<sup>18</sup> Siempre que cuenten con inscripción vigente

<sup>19</sup> Artículo 10 de la Ley N° 26864

<sup>20</sup> Artículos 51 y 52 de la Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones.

<sup>21</sup> Artículos 196 y 203 de la Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones.

Perú” forman parte de los que se encuentran habilitados para votar y, por tanto se encuentran obligados a votar en las elecciones locales para las que se inscribieron, del mismo modo en que lo están los ciudadanos peruanos.

Es así que los extranjeros inscritos en el Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú podrán ser designados como miembros de mesa de sufragio en las circunscripciones donde se encuentran registrados, de acuerdo con el sorteo efectuado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, quedando sujetos a las obligaciones, impedimentos y sanciones que se deriven de dicho nombramiento. A su vez, los extranjeros inscritos en el citado Registro pueden desempeñarse como personeros electorales de las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas y que participan en el proceso de elecciones municipales.

#### **2.4 Sistema Electoral Municipal Peruano**

Para determinar el sistema electoral municipal, debemos atender a cada uno de los elementos que lo conforman.

En lo que se refiere a la circunscripción electoral, cada distrito político constituye una circunscripción, donde se elegirán Alcaldes y Regidores distritales y cada provincia constituye también una circunscripción para la elección de Alcaldes y Regidores provinciales. Como señaláramos, en el Perú se encuentra dividido en 194 provincias y 1829 distritos donde se eligen a las correspondientes autoridades municipales

En cuando a la forma de la candidatura y de la votación, cabe anotar que la candidatura es por lista bloqueada y cerrada, es decir no existe la posibilidad de cruzar el voto o seleccionar al candidato y hacer uso del voto preferencial. Asimismo en cada lista están incluidos tanto el alcalde como los regidores (la elección es conjunta).

La forma mediante la cual se convierten los votos en escaños, es adjudicar directamente a la lista ganadora la mitad más uno de los cargos de Regidores al Consejo Municipal, o se aplica la cifra repartidora (Método D’hondt), lo que le resulte más beneficioso a la mencionada lista ganadora. La cifra repartidora se aplica a todas las demás listas.

Finalmente y como mencionáramos, cada lista de candidatos debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de Comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia.

### **3. Derecho de Participación Política de los extranjeros en las elecciones Municipales**

Como se señaló la es la Ley de Elecciones Municipales la que establece que los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, pueden elegir y ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente.

Es el Jurado Nacional de Elecciones el que Aprueba el *Reglamento de inscripción de Extranjeros residentes en el Perú*<sup>22</sup> y el Registro Nacional de Identificación y Estado el que tiene a su cargo la organización y custodia del mismo.

La inscripción en este Registro es voluntaria y se encuentra condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos. La persona extranjera residente en el Perú interesada en participar en las elecciones municipales, podrá acudir a las oficinas de Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), donde se le proporcionará un formato donde consignara la información solicitada.

Este Registro es abierto cada vez que se convoca a elecciones municipales y la inscripción es únicamente para las elecciones convocadas. La participación de extranjeros en posteriores procesos municipales requiere, necesariamente, de una nueva inscripción. No otorga la ciudadanía peruana, ni genera vinculación alguna con trámites de nacionalización, generando únicamente la expedición por el RENIEC de un documento de *Acreditación Electoral*, el mismo que contendrá información tendiente a identificar al extranjero residente en el Perú.

La expedición del documento de *Acreditación Electoral* permite el ejercicio de los derechos de elegir y ser elegidos en un proceso determinado de elecciones municipales,

---

<sup>22</sup> Para las Elecciones Municipales el Jurado Nacional de Elecciones expidió la Resolución N° 1155-2006-JNE

y dará origen a los mismos deberes electorales que los ciudadanos peruanos están obligados a cumplir.<sup>23</sup>

Una vez inscrito el extranjero residente en el Perú, adquiere además otros derechos y deberes distintos al de sufragar y ser candidato, entre ellos ser designado miembros de mesa en las circunscripciones donde se encuentran registrados, quedando sujetos a las obligaciones, impedimentos y sanciones que se deriven de dicho nombramiento, asimismo desempeñarse como personeros.<sup>24</sup>

Como señaláramos el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el que dispone la apertura del Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú y aprueba el contenido de *Documento de Acreditación Electoral*. La emisión de este documento es gratuita, no constituye documento identificador y tiene validez únicamente para la elección para la que se otorgó<sup>25</sup>.

## **4. Los Extranjeros en el Perú: Normativa**

### **4.1 Los Extranjeros y su calidad Migratoria.**

La norma que regula el régimen de los extranjeros en el Perú data de 1991<sup>26</sup>. Regula el ingreso, permanencia, residencia, salida, reingreso y control de extranjeros en el territorio de la República y su situación jurídica en el mismo. Esta ley, define como extranjero a toda la persona que no posea la nacionalidad peruana<sup>27</sup>. Asimismo, precisa que constituye una unidad migratoria y su calidad migratoria se extiende a los miembros de su familia, constituida por su cónyuge, hijos menores de 18 años, hijas solteras, padres y dependientes. Los extranjeros pueden ser admitidos al territorio nacional con diversas calidades migratorias. La visa es la que autoriza la calidad migratoria y es otorgada por la Dirección de Migraciones y Naturalización, dependiente del Ministerio del Interior<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Artículo 4 Resolución 1155-2006-JNE

<sup>24</sup> Artículo 10 de la Resolución 1155-2006-JNE

<sup>25</sup> Para las elecciones convocadas para el 19 de Noviembre de 2006, RENIEC expidió la Resolución N° 437-2006-JEF-RENIEC.

<sup>26</sup> Decreto Legislativo (D.L) N° 703, Ley de Extranjería.

<sup>27</sup> Artículo 3° del D.L 703

<sup>28</sup> Artículos 10°-13° del D.L 703

Las Visas se clasifican en temporal y residente. La Visa "temporal", autoriza la admisión y permanencia de un extranjero en el territorio de la República, hasta 90 días, prorrogables; y la de "residente" autoriza la admisión y residencia de un extranjero en el territorio de la República por un año, prorrogable.

Ante la ausencia del Reglamento de la Ley de Extranjería, el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Dirección General de Migraciones y Naturalización, perteneciente al Ministerio del Interior, establece y determina los requisitos para la obtención de visas, sea temporales o la de residente. Asimismo, los que corresponden a cambio de calidad migratoria, prórroga de residencia o permanencia<sup>29</sup>.

**Cuadro N° 2**

Calidad Migratoria	Definición	Visa	Tiempo de Permanencia
Diplomática; Consular y Oficial	Para aquellos a quienes el Estado Peruano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, les reconoce la calidad de tales y se rigen por disposiciones especiales	Temporal o Residente	Hasta 90 días prorrogables  Hasta el término que fije Relaciones Exteriores
Asilado Político; y Refugiado,	Para aquellos a quienes el Estado Peruano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, les otorga la calidad de tales y se encuentran sujetos a disposiciones especiales;	Temporal o Residente	Hasta 90 días prorrogables  Hasta el término que fije Relaciones Exteriores
Turista	Son aquellos que ingresan al país sin ánimo de residencia y que no pueden realizar actividades remuneradas o lucrativas	Temporal	Hasta 90 días prorrogables por dos veces hasta por 30 días cada prórroga y excepcionalmente hasta por 30 días por una vez, dentro de un año calendario
Transeúnte	Aquellos que ingresan al territorio nacional de tránsito con destino a otros países;	Temporal	Hasta por dos días, prorrogables hasta un máximo de 15 días
Negocios	Aquellos que ingresan al país sin ánimo de residencia, que no pueden percibir renta de fuente peruana y que estén permitidos de firmar contratos o transacciones	Temporal	Hasta por 90 días prorrogables por una vez hasta por 30 días en un año calendario.
Artista	Aquellos que ingresen al país sin ánimo de residencia, con el propósito de desarrollar actividades remuneradas de carácter artístico o vinculadas a	Temporal	Hasta por 90 días prorrogables por dos veces hasta 30 días, cada prórroga dentro de un año

<sup>29</sup> <http://www.digemin.gob.pe/>

	espectáculos, en virtud de un contrato autorizado por la autoridad correspondiente		calendario
Tripulante	Aquellos miembros de tripulación de vehículos, naves y aeronaves extranjeras que ingresen al país cumpliendo sus funciones de tripulante, sin ánimo de residencia y que no pueden percibir renta de fuente peruana	Temporal	Hasta por el término que fije el Reglamento de Extranjería
Religioso	Aquellos miembros de organizaciones religiosas reconocidas por el Estado Peruano que ingresan al país en cumplimiento de funciones vinculadas al credo que profesan y que no pueden percibir renta de fuente peruana, con excepción de actividades referidas a la docencia y la salud, previamente autorizadas por los organismos competentes.	Temporal o  Residente	Hasta 90 días prorrogables hasta un año.  Por un año, renovable
Estudiante	Aquellos que ingresan al país con fines de estudio en Instituciones o Centros Educativos reconocidos por el Estado, que no pueden percibir renta de fuente peruana con excepción de las provenientes de prácticas profesionales o trabajos en períodos vacacionales, previa autorización de la Autoridad competente.	Temporal o  Residente	Hasta 90 días prorrogables hasta un año  Por un año, renovable
Trabajador	Aquellos que ingresan al país con el fin de realizar actividades laborales en virtud de un contrato previamente aprobado por el Ministerio de Trabajo;	Temporal o  Residente.	Hasta 90 días prorrogables hasta un año  Por un año, renovable
Independiente	Aquellos que ingresan al país para realizar inversiones o ejercer su profesión en forma independiente	Temporal o  Residente	Hasta 90 días prorrogables hasta un año  Por un año, renovable
Inmigrante.	Aquellos que ingresan al país con el ánimo de residir y desarrollar sus actividades en forma permanente.	Residente	Con plazo de residencia indefinido
Rentistas <sup>30</sup>	Aquellos extranjeros que gozan de pensión o renta, permanente, y cumplen los requisitos establecidos con el ánimo de residir en el país; pero que no pueden realizar actividades remuneradas o lucrativas	Residente	Con plazo de residencia indefinido

Fuente: Decreto Legislativo 703- Ley de Extranjería

Para mantener la calidad migratoria que ha sido otorgada con la visa, hay que cumplir con los trámites, procedimientos establecidos en el citado TUPA. En el caso de como pasivo, deben haber residido en nuestro país por lo menos dos años continuos.

<sup>30</sup> Artículo 18º DL 703.- Para tener la calidad migratoria de rentista, el solicitante deberá acreditar que percibe un ingreso permanente del exterior, no menor de \$1000 dólares, exclusivamente para su subsistencia. Acreditará también una renta no menor de \$500 dólares mensuales adicional por cada una de las personas que lo acompañan, siempre que formen parte de la unidad migratoria establecida en la norma.

#### 4.2 Los Extranjeros y el acceso a la nacionalidad peruana.

Las leyes de la materia permiten que los extranjeros puedan adquirir la nacionalidad peruana, si así lo desean y cumplen con los requisitos establecidos<sup>31</sup> y aquellos consignados el TUPA de la Dirección General de Migraciones y Naturalización. Para ser peruano por naturalización se debe de manifestar la voluntad de serlo y cumplir con los siguientes requisitos, a) ser mayor de 18 años y gozar de plena capacidad civil, b) residir legalmente en el territorio peruano, por lo menos dos años consecutivos, c) ejercer regularmente profesión, arte, oficio o actividad empresarial, d) carecer de antecedentes penales, tener buena conducta y solvencia moral y e) demostrar solvencia económica que le permita vivir independientemente, sin afectar el orden público<sup>32</sup>.

La forma de realizar la solicitud para obtener la nacionalidad peruana por naturalización y los documentos que deben presentarse se encuentran normadas en el Reglamento de la Ley de Nacionalidad y en el TUPA de la Dirección General de Migraciones y Naturalización.<sup>33</sup> Se requiere, entre otros requisitos, que dirija una solicitud escrita de puño y letra dirigida al Presidente de la República con indicación expresa de las razones por las cuales desea adquirir la nacionalidad peruana, adjuntando una recibo de pago por derecho de trámite 1.16% UIT, certificado de Movimiento Migratorio expedido por la DIGEMIN que acredite tener dos años de residencia real en el Perú, certificado de trabajo con firma del empleador, legalizado notarialmente y visado por la autoridad administrativa de trabajo, en caso de ejercer independientemente una profesión u oficio, copia de recibo de impuestos donde conste el Registro Único de Contribuyente (RUC) con copia de la última declaración jurada presentada ante la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT). De encontrarse conforme la documentación presentada, el peticionario será citado a fin de ser examinado por la Comisión de Evaluación en: Historia, Geografía del Perú, Educación Cívica, actualidad nacional, conocimiento de idioma castellano y escritura. Finalmente, debe proceder a devolver el Carné de Extranjería vigente al momento de la entrega del título.

<sup>31</sup> Ley N° 26574, Ley de Nacionalidad y Decreto Supremo N° 004-97-IN “Reglamento de la Ley de Nacionalidad”

<sup>32</sup> Requisitos establecidos en el artículo 3° de la Ley de Nacionalidad, N° 26574 y artículo 8 del Decreto Supremo N° 004-97-IN

<sup>33</sup> [http://www.digemin.gob.pe/tramite\\_detalle.asp?cpd=327](http://www.digemin.gob.pe/tramite_detalle.asp?cpd=327) y Decreto Supremo N° 004-97-IN



Como se observa los criterios fundamentales que establece la legislación se encuentran relacionados con la residencia legal de por lo menos dos años, evidencia de contar con trabajo que asegure ingresos y que estos hayan sido declarados ante la autoridad tributaria. De esta forma se pretende presumir de manera razonable que hay ya cierto nivel de integración del extranjero al Perú que se pretende consolidar con la obtención de la nacionalidad.

Como puede apreciarse existen claras diferencias entre el régimen de acceso y mantenimiento de la autorización de residencia, temporal y permanente, y el de acceso a la nacionalidad. Asimismo la posibilidad que un extranjero acceda a la nacionalidad peruana por naturalización presupone necesariamente que éste haya contado con una autorización de residencia de por lo menos dos años consecutivos con independencia de la calidad migratoria con la que cuente.

#### **4.3 Derechos de los peruanos por naturalización y de los extranjeros con autorización de residencia**

Los derechos y deberes de las personas que acceden a la nacionalidad peruana por naturalización son los mismos que corresponden a los peruanos por nacimiento, con las limitaciones y reservas que establecen la Constitución y las leyes de la materia.<sup>34</sup>

Es necesario distinguir a aquellos que tienen la calidad migratoria Diplomática; Consular y Oficial así como Asilado Político; y Refugiado, se rigen por disposiciones especiales.

Como señaláramos, la calidad migratoria y el tipo de visa que solicita o accede un extranjero constituye ya un primer nivel de otorgamiento de derechos o restricción de los mismos. Hay quienes se encuentran imposibilitados de recibir renta de fuente peruana en general, otros tan solo renta de fuente peruana si proviene de la docencia y salud o provenientes de prácticas profesionales o trabajos en períodos vacacionales, previa autorización de la Autoridad competente, entre otros.

---

<sup>34</sup> De acuerdo a la Constitución, para ejercer el cargo de Congresista, Presidente de la República, Ministro de Estado y Magistrado de la Corte Suprema, se requiere ser peruano de nacimiento (artículos 90°, 110°, 124° y 147° respectivamente)

- En el ejercicio de los *derechos políticos*, existe diferencia entre aquellos que son otorgados a los peruanos y a los extranjeros con visa de residente. En cuanto al derecho al sufragio, la Constitución peruana señala son ciudadanos los peruanos mayores de 18 años y que para ejercer la ciudadanía se requiere inscripción electoral. Los ciudadanos peruanos tienen, por tanto, 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 elegir libremente a sus representantes. Los extranjeros, en tanto la alusión expresa del texto constitucional a los ciudadanos, no gozan de estos derechos. Ellos no se encuentran habilitados para sufragar en estos procesos electorales ni en procesos electorales generales, donde se elige al Presidente de la República, Congresistas y Representantes al Parlamento Andino. No se encuentran facultados tampoco para elegir a las autoridades de los Gobiernos Regionales. Sin embargo si tienen el derecho y el deber de participar en el gobierno municipal de su jurisdicción, siendo que la Constitución otorga este derecho a los vecinos que residen en una circunscripción municipal, por ello tienen el derecho a elegir a sus autoridades municipales, excepto en las Concejos Municipales de frontera.
- En lo referente a *ocupar cargos públicos*, algunos de ellos tan solo pueden ser ocupados por ciudadanos peruanos por nacimiento, es el caso del cargo de Congresista, Presidente de la República, Ministro de Estado y Magistrado de la Corte Suprema. Por otro lado, los extranjeros pueden ser elegidos como autoridades municipales, excepto en Municipios de Frontera.
- En lo que se refiere a los *derechos civiles*, tanto peruanos como extranjeros pueden hacer todo aquello que la ley no prohíba, entre ellos, libertad personal, libertad de palabra, libertad de pensamiento y de fe; derecho a la propiedad personal y a establecer contratos válidos, y el derecho a la justicia.
- En cuanto a la posibilidad de *constituir partidos*, la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094 los define como “asociaciones de *ciudadanos* que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado (...)”, tal definición excluye la probabilidad de que los extranjeros puedan constituirlos, en tanto que carecen de la condición

de ciudadanos. En el mismo sentido establece que los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político<sup>35</sup>.

- Los extranjeros si pueden formar parte de las organizaciones políticas locales de alcance provincial o distrital, que solo participan en elecciones municipales. Por lo demás, concluido el proceso electoral se procede a la cancelación de oficio del registro de estas organizaciones.

Como puede apreciarse, los extranjeros no pueden constituir partidos ni ser afiliados de los mismos. Esto no limita en modo alguno el derecho de ser elegidos como autoridades locales. La LPP ha establecido mecanismos de democracia interna para la elección de candidatos de los partidos para diversos cargos, entre ellos los de Alcalde y Regidores de los Concejos Municipales<sup>36</sup>; dispone también que las cuatro quintas partes del total de estas candidaturas deben elegirse en elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo, optando por que en ellas participen solo los afiliados o sean abiertas donde participan los afiliados y ciudadanos no afiliados.<sup>37</sup>

Por otro lado, la norma permite que hasta una quinta parte del número total de candidatos puedan ser designados directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. Es aquí que cabe la posibilidad de que un extranjero sea candidato por un partido político en elecciones municipales.

La LPP establece la posibilidad que se constituyan movimientos y organizaciones políticas de alcance regional o departamental y como organizaciones políticas locales las de alcance provincial o distrital, son éstas las que presentan candidaturas en elecciones municipales<sup>38</sup>. Este es otro espacio para la participación política de los extranjeros.

## **5. Elementos jurídicos, politológicos y sociológicos de análisis**

---

<sup>35</sup> Artículos 1° y 18°

<sup>36</sup> El artículo 23° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos establece que deben elegirse también a los candidatos a los cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Representantes al Congreso y Parlamento Andino; Presidente y Vicepresidente y Consejeros Regionales; y cualquier otro que disponga el Estatuto

<sup>37</sup> Artículo 24° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos

<sup>38</sup> Artículo 17° de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos

En el Perú, hay 15,887 extranjeros residentes en situación migratoria regular. La mayoría de extranjeros provienen de: Estados Unidos., China, Colombia, Argentina, Chile, España y Brasil. Sin embargo, según la Digemin (Dirección General de Migraciones), un total de 20 mil 798 extranjeros residentes, viven de manera irregular en nuestro país, al no renovar su carné de extranjería<sup>39</sup>.

### **5.1. Votantes extranjeros en el Perú**

Como ya se ha señalado, en el Perú los extranjeros pueden sufragar en elecciones municipales, excepto en municipios de frontera, siempre y cuando cumplan tener dos años de residencia, inscribirse, para cada proceso electoral municipal, en el Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú, que se encuentra a Cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Sin embargo, no hay registro de una participación importante de los extranjeros residentes en el Perú con motivo de elecciones municipales. Por ejemplo, en las últimas de noviembre del 2006 tan solo participaron ocho (8) extranjeros, de los cuales cinco (5) se encontraron en dos distritos de Lima, como San Isidro, Santiago de Surco y Lince. Los tres (3) electores restantes se ubicaron en distritos de poca densidad poblacional como Santa Cruz, provincia del mismo nombre en el departamento de Cajamarca; Perené, provincia de Chanchamayo en el Departamento de Junín; y, Pacocha en la provincia de Ilo, Departamento de Moquegua<sup>40</sup>. Del total, un extranjero salió elegido alcalde de la provincia de Chanchamayo.

Para las elecciones municipales del año 2002 la situación no fue distinta. De los 29 extranjeros, sufragaron 26. De ellos, 11 lo hicieron en distritos de Lima<sup>41</sup> y 15 de

---

<sup>39</sup> Sin embargo, en entrevista al diario La República (21 octubre 2003), el Director de Migraciones manifestó que la comunidad migrante más importante es la china. Según Rafael García, “el registro de la Sociedad de Beneficencia China en 1847 indicaba cerca de tres millones, actualmente la comunidad de origen china debe sobrepasar los 600 mil”.

<sup>40</sup> Fuente Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

<sup>41</sup> Tres en San Isidro, dos en Chorrillos y en Santiago de Surco, uno en Miraflores, San Miguel, Jesús María y uno en Villa El Salvador.

distritos del país<sup>42</sup>. Resultaron electos 3 extranjeros, 2 como regidores en la provincia de Huancayo y 1 en el distrito limeño de San Isidro.

En nuestro país el nivel de participación de los extranjeros que ejercen su derecho al voto en las elecciones municipales no es relevante y por ello no es posible definir cual es su perfil ni su alineación política. Por otro lado, cuando analizamos los efectos de la participación de los extranjeros sobre el sistema político, vemos que tampoco es significativa. Pese a que la Constitución les otorga derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, muy pocos extranjeros residentes se han interesado en ejercer el derecho al sufragio. Cualquier otra ampliación de derechos exigiría una reforma constitucional, pero sobre todo una demanda de quienes serían los beneficiados, cosa que como hemos visto está, por lo menos ahora, muy lejos de producirse.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRANO, TEÓFILO: *Migración, el fenómeno del siglo: Peruanos en Europa, Japón y Australia*. Lima: PUCP, 1996.

BERG, ULLA D. Y KARSTEN PAERREGAARD (Editores): *El 5to Suyu*. Lima: IEP, 2005.

ESCRIVÁ, ÁNGELES: “Formas y motivos de la acción transnacional: vinculaciones de los peruanos con el país de origen”, en Escrivá y Ribas (coordinadores): *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*. Córdoba: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2004.

---

<sup>42</sup> 2 en el distrito de La Victoria, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque; 2 en distrito de Arequipa, provincia y Departamento de Arequipa; 2 en el distrito de Cusco, provincia y departamento de Cusco; 1 en el distrito de Aramango, provincia de Bagua y departamento de Amazonas; 1 en el distrito de Huancayo, provincia de Huancayo, departamento de Junín; 1 en el distrito de Satipo, provincia de Satipo, departamento de Junín; 1 en el distrito de Perené, provincia de Chanchamayo, departamento de Junín; 1 en del distrito de Víctor Larco Herrera, Provincia de La Libertad, departamento de Trujillo; 1 en el distrito de Yurimaguas, Provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto; 1 en el distrito de Ilo, provincia de Ilo, provincia de Moquegua; y, 1 en el distrito de Pacocha, provincia de Ilo, departamento de Moquegua.

ESCRIVÁ, ÁNGELES: “Peruanos en España: ¿de inmigrantes a ciudadanos?”, en BERG, ULLA D. Y KARSTEN PAERREGAARD (Editores): *El 5to Suyo*. Lima: IEP, 2005.

GERMANÁ, CÉSAR; MAX MENESES Y OTROS: *La migración internacional (El caso peruano)*. Lima: UNMSM, 2005.

GERMANÁ, CÉSAR: “Una aproximación a la migración internacional calificada en el Perú”, en GERMANÁ, CÉSAR; MAX MENESES Y OTROS: *La migración internacional (El caso peruano)*. Lima: UNMSM, 2005.

MARTÍNEZ RIAZA, ASCENSIÓN: “*A pesar del gobierno*” *Españoles en el Perú, 1879-1939*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2006.

MENESES, MAX: “La migración peruana a España 1980-2003”, en GERMANÁ, CÉSAR: “Una aproximación a la migración internacional calificada en el Perú”, en GERMANÁ, CÉSAR; MAX MENESES Y OTROS: *La migración internacional (El caso peruano)*. Lima: UNMSM, 2005.

GERMANÁ, CÉSAR: “Una aproximación a la migración internacional calificada en el Perú”, en GERMANÁ, CÉSAR; MAX MENESES Y OTROS: *La migración internacional (El caso peruano)*. Lima: UNMSM, 2005.

MENESES, MAX Y PILAR RODRÍGUEZ: “Peruanas y españolas: una mirada comparativa desde la ciudadanía”, en *Revista de Investigaciones Sociales* de la UNMSM, Año 3, No.4, Lima, 1999.

MERINO HERNANDO, María Asunción: *Historia de los inmigrantes peruanos en España (Dinámicas de exclusión e inclusión en una Europa globalizada)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2002.

SAMAMÉ, DUNIA: “Representaciones sociales de estudiantes peruanos en la universidad española”, en GERMANÁ, CÉSAR: “Una aproximación a la migración

internacional calificada en el Perú”, en GERMANÁ, CÉSAR; MAX MENESES Y OTROS: *La migración internacional (El caso peruano)*. Lima: UNMSM, 2005.

ZOROGASTUA, JESSICA: “Los inmigrantes peruanos en España”. Tesis para optar el Grado de Magíster en Sociología, Lima: UNMSM, 2000.

Otras fuentes:

- Constitución Política del Estado: Constitución de 1979
- Ley N° 26574, Ley de Nacionalidad
- Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones
- Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales
- Decreto Legislativo N° 703, Ley de Extranjería
- Decreto Supremo N° 004-97-IN Reglamento de la Ley de Nacionalidad
- Resolución N° 1155-2006-JNE. Reglamento de Inscripción de Extranjeros Residentes en el Perú para las Elecciones Municipales de 2006
- Resolución N° 437-2006-JEF.RENIEC. Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú para las Elecciones Municipales de 2006
- Resolución N° 1229-2006-JNE Número de Regidores en proporción a la población de cada uno de los Consejo Provinciales o Distritales a nivel nacional.