Proyecto de Ley N°. 8850/2024-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
09 SEP. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:15 PM

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA CONCRETAR LA LEY 31988, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RESTABLECE LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, CON EL FIN DE PRECISAR EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE LOS SENADORES Y DIPUTADOS

Los Congresistas de la Republica integrantes del Grupo Parlamentario de **ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **LUIS ANGEL ARAGÓN CARREÑO**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA CONCRETAR LA LEY 31988, LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE RESTABLECE LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ, CON EL FIN DE PRECISAR EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN DE LOS SENADORES Y DIPUTADOS

<u>Artículo 1.</u> Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para concretar la Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el congreso de la república del Perú, con el fin de precisar el sistema electoral para la elección de los senadores y diputados.

Artículo 2. Modificación del artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se modifica el artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

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

21.1. Elección de los senadores

a. *La cámara de senadores está compuesta por un número de sesenta senadores elegidos por un periodo de cinco años. El número de senadores puede ser incrementado de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política del Perú y el artículo 21-A de la presente ley.*

b. *La elección de los senadores se realiza por distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional, para lo cual, se divide el territorio de la República en veintisiete circunscripciones electorales: i) una por cada departamento del territorio nacional; ii) una por Lima provincias; iii) una por provincia constitucional del Callao; iv) una circunscripción electoral para los peruanos residentes en el extranjero. Se asigna un escaño a cada circunscripción electoral. Para esta elección no se aplica ninguna modalidad de voto preferencial.*

c. *La elección de los senadores restantes se realiza por distrito electoral único. Para esta elección no se aplica ninguna modalidad de voto preferencial.*

d. *Para la elección de los senadores elegidos por distrito electoral múltiple el Jurado Nacional Electoral (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño. En el caso de los senadores elegidos por distrito electoral único el Jurado Nacional Electoral (JNE) asigna los escaños restantes a una circunscripción electoral nacional.*

21.2. Elección de los diputados

a. La cámara de diputados está compuesta por un número de ciento treinta diputados elegidos por un periodo de cinco años. El número de diputados puede ser incrementado de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política del Perú y el artículo 21-A de la presente ley.

b. La elección de los diputados se realiza por distrito electoral múltiple aplicando el sistema de representación proporcional. Para esta elección se aplica el doble voto preferencial opcional, con excepción de los distritos electorales donde se elige un diputado, en este caso se aplica un voto preferencial opcional.

c. Para la elección de los diputados el territorio de la República se divide en veintisiete circunscripciones electorales: i) una por cada departamento del territorio nacional; ii) una por Lima provincias; iii) una por provincia constitucional del Callao; iv) una circunscripción electoral para los peruanos residentes en el extranjero.

d. Para la elección de los diputados el Jurado Nacional Electoral (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores, con excepción de la circunscripción electoral para los peruanos en el extranjero, que se le asigna dos escaños."

<u>Artículo 3.</u> Incorporación del Artículo 21-A de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Se incorpora el artículo 21-A a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

"Artículo 21-A. Incremento del número de Diputados y Senadores de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política

De conformidad con el artículo noventa de la Constitución Política, para cada elección de los miembros del Congreso de la República se fija el número total de diputados y senadores, a razón de un diputado por cada 150 mil electores y un senador por cada 300 mil electores.

El Jurado Nacional de Elecciones, mediante resolución emitida por sus miembros, de acuerdo al párrafo precedente calcula el número total de diputados y senadores un año antes de realizarse el acto electoral."

06, de septiembre de 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: DOROTEO CARBAJO Raul Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/09/2024 11:27:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/09/2024 14:43:01-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2024 14:57:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2024 15:07:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2024 18:06:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 06/09/2024 16:21:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2024 18:06:26-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para concretar la Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el congreso de la república del Perú, con el fin de precisar el sistema electoral para la elección de los senadores y diputados.

Al respecto, mediante la dación de la Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú, publicada el quince de marzo del dos mil veinticuatro, se incorporó en nuestro ordenamiento constitucional y jurídico del poder legislativo: el senado de la República.

Esta reforma constitucional entrará en vigor a partir de las próximas elecciones generales previstas para el año 2026, por tal motivo, resulta necesario adecuar la legislación actual de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a efecto de precisar la normativa del sistema electoral aplicable a las elecciones de los senadores y diputados.

En ese sentido, se debe tomar en cuenta que la reforma constitucional no ha especificado el sistema electoral aplicable o instituciones como la del voto preferencial para la elección de los senadores y diputados, dando espacio al legislador, para que concrete sobre esta materia, de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política del Perú:

> *"**Artículo 90.** El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual está conformado por el Senado y la Cámara de Diputados.*
> *El Senado está conformado por un número mínimo de sesenta senadores, elegidos por un período de cinco años **mediante un proceso electoral conforme a ley**, asegurando que, por lo menos, se elija a un*

representante por cada circunscripción electoral, mientras que los restantes son elegidos por distrito único electoral nacional. El número de senadores puede ser incrementado mediante ley orgánica.

La Cámara de Diputados cuenta con un número mínimo de ciento treinta diputados, elegidos por un período de cinco años ***mediante un proceso electoral conforme a ley****. El número de diputados puede ser incrementado mediante ley orgánica en relación con el incremento poblacional.*

En efecto, el artículo 90 de la Constitución establece que la elección de las cámaras de diputados y senadores se realice mediante un proceso electoral conforme a ley, en ese sentido, permite al legislador la preferencia del sistema electoral aplicable en las elecciones de los miembros del Congreso de la República.

Al respecto, la presente propuesta propone que la elección de los miembros del Congreso de la República siga utilizando el sistema de la cifra repartidora o método D'Hondt, toda vez que ha sido un sistema electoral de conocimiento y práctica de los organismos que integran el proceso electoral (JURADO NACIONAL DE ELECCIÓN; ONPE; y RENIEC) y de la ciudadana.

Asimismo, los efectos de este sistema electoral son previsibles para nuestro sistema democrático, el cual se ha adecuado de conformidad a sus efectos en el sistema de partidos y gobernabilidad, que podría alterarse de forma negativa en caso se opte por otro sistema electoral.

1.1. Voto Preferencial

La propuesta también plantea que para la elección de los diputados se aplique el sistema de doble voto preferencial opcional. Esta institución permite al elector la facultad directa de elegir a sus representantes del Congreso de la República, dentro de las propuestas que emitan los partidos políticos.

Al respecto, el voto preferencial o también denominado voto preferente se utiliza en los sistemas electorales que permiten realizar el sufragio de los candidatos a través de una lista cerrada y no bloqueada; para lo cual, el partido político inscribe la lista de los candidatos con un orden numerado que los votantes pueden modificar a través del número de votos que cada candidato recibe.[1]

En ese sentido, el voto preferencial permite al elector a variar la propuesta de candidaturas al congreso planteadas por los partidos políticos, permitiendo que el electoral puede elegir mediante el sufragio al candidato de su elección. Esta medida también refuerza el derecho de sufragio pasivo que tienen los electores, al darles la opción o de votar por candidatos de un determinado partido que consideren idóneo para representarlos en el poder legislativo.

Asimismo, está demostrado que el voto preferencial promueve la representación femenina en el Congreso de la República. También, permite elegir a los congresistas de manera directa, favoreciendo la democracia directa y el derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos. Es así, que existen argumentos a favor del voto preferencial en la doctrina:

> *De otro lado, en favor del voto preferencial, se ha señalado que permite individualizar a los candidatos. El elector se interesará en conocer quién es quién en la lista y cuáles son sus antecedentes, en la*

[1] El voto preferencial en el Perú. Milagros Socorro Campos Ramos. Revista Elecciones 14(15), 2025 Oficina de Procesos Electorales, pág.88.

medida que este sistema le permite mayor control en la elección, alterando significativamente el resultado (SARTORI 2006).[2]

Otro aspecto importante es el de la rendición de cuentas. Las listas cerradas y bloqueadas responsabilizan al partido político por los resultados de la gestión, pues son estos los que diseñaron la lista. En cambio las listas cerradas y no bloqueadas favorecen el accountability individual.

Del mismo modo, en el diario de debates del Congreso de la República, del 31 de mayo de 2007, se esgrimieron argumentos a favor del voto preferencial opcional.

Otros argumentos fueron planteados por el congresista Oswaldo Luizar quien señaló que la eliminación del voto preferencial estaba dirigido contra la juventud, contra la renovación, contra los independientes y contra los invitados de los partidos políticos. Las congresistas Martha Moyano del fujimorismo, como Rosario Sasieta, invitada por Acción Popular, señalaron que las mujeres se habían visto beneficiadas, mejorando su posición en las listas partidarias.[3]

En ese sentido, se puede observar que son varios los argumentos a favor de la implementación del voto preferencial opcional para los diputados. Sin embargo, la propuesta de proyecto de ley plantea la eliminación del voto preferencial para senadores por las siguientes razones.

[2] El voto preferencial en el Perú. Milagros Socorro Campos Ramos. Revista Elecciones 14(15), 2025 Oficina de Procesos Electorales, pág. 89.
[3] El voto preferencial en el Perú. Milagros Socorro Campos Ramos. Revista Elecciones 14(15), 2025 Oficina de Procesos Electorales, pág. 93.

En primer lugar, se tiene que tomar en cuenta que los senadores y diputados cumplen diferentes funciones en materia de representación. Es así, que la función de los diputados estará más centrada en el control político, la aprobación de los proyectos de ley en primera instancia y la representación, sobre todo, de los departamentos de los cuales fueron elegidos.

A diferencia de ellos, los senadores tendrán funciones mas centradas en la aprobación o desestimación de proyectos leyes en segunda instancia, la facultad de nombrar a los funcionarios del Estado, la representación, pero en base a los intereses de la nación, por encima de los intereses regionales, es por ello que más de la mitad de senadores son elegidos por distrito electoral único.

En ese sentido, al afirmar que la representación del senado esta orientada a una representación de los intereses de la nación, son los partidos políticos quienes representan estos intereses a través de los programas y propuestas políticas que proponen para la conducción del Estado. Por tal motivo, los representantes del senado deben evitar, en mayor medida, la presencia de situaciones de transfuguismo parlamentario que debilitan a la bancada que representan, al partido político, y al sistema de partidos.

En efecto, dentro de los argumentos en contra del voto preferencial resalta el conflicto de liderazgo que genera dentro de las organizaciones políticas, el transfuguismo parlamentario por razón de intereses personales y particulares. A esto se suma, la distorsión que podría generar en el proceso electoral, al multiplicarse las ofertas electorales individuales de candaditos a senadores, que, a su vez, podría devenir, que aquellos que dispongan de mayores recursos económicos puedan tener una ventaja sobre otros que dispongan de menos recursos.

De igual forma, también debemos señalar que el voto preferencial se ha venido implementando de manera interrumpida desde la dación de la Constitución Política del Perú del año 1993, por lo cual, existe el *expertis* de los organismos del sistema electoral y el conocimiento de la ciudadanía y electores sobre el uso del voto preferencial para la elección de los diputados; lo cual, no sucede con la elección de los senadores que se está implementado para las elecciones generales del 2026, por lo cual, su aplicación podría traer efectos imprevisibles para el sistema de partidos y nuestra forma de gobierno.

Por tales consideraciones, la propuesta propone que el voto preferencial opcional no se aplique para la elección de los senadores.

1.2. Incremento del número de Diputados y Senadores de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política

Del mismo modo, la propuesta plantea de forma progresiva el incremento del número de Diputados y Senadores, de conformidad con lo dispuesto por el artículo noventa de la Constitución Política que permite el incremento del número de miembros del congreso, para lo cual, propone la siguiente formula: que para cada elección de los miembros del Congreso de la República se fija el número total de diputados y senadores a razón de un diputado por cada 150 mil electorales y un senador por cada 300 mil electores.

Al respecto, se debe tomar en cuenta que uno de los problemas que atraviesa nuestro Estado, el Parlamento, y el derecho a la representación de los ciudadanos, es el fenómeno de subrepresentación política. El año 1979 con el Congreso Bicameral teníamos 204 representantes y una población de 16,886,631 habitantes; en el año 1993 con el Congreso Unicameral pasamos a tener 120 representantes con una población de 23,366,257 habitantes; finalmente, en el

año 2022 tenemos 130 representantes con una población de 33,396,698 habitantes.

Se puede observar, que pese al incremento de la población la tendencia que adoptaron los gobiernos fue la de reducir la representación política, situación que debe ser corregida para asegurar una representación política más idónea.

Del mismo modo, para hacer operativa la propuesta se propone que el Jurado Nacional de Elecciones, mediante resolución emitida por sus miembros, calcule el número total de diputados y senadores un año antes de realizado el acto electoral.

Por tales consideraciones, objeto modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para concretar la Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el congreso de la república del Perú, con el fin de precisar el sistema electoral para la elección de los senadores y diputados.

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para concretar la Ley 31988, Ley de reforma constitucional que restablece la bicameralidad en el congreso de la república del Perú, con el fin de precisar el sistema electoral para la elección de los senadores y diputados.

Es una propuesta de puro derecho y bajo el amparo de las facultades constitucionales del Congreso de la República y de conformidad con el artículo 90 de la Constitución; por lo cual, no afecta derechos fundamentales ni el ordenamiento constitucional vigente.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa no irroga gastos al erario del Estado, al ser una propuesta de puro derecho, que tiene como objeto precisar el sistema electoral para la elección de los senadores y diputados.

Esta propuesta fortalece la gobernabilidad democrática del Estado peruano, la representación política, y el sistema de partidos políticos.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Política de Estado:

4.1. Política N°1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Nos comprometemos a consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho, que se refuerza y profundiza con la participación ciudadana permanente, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.

Con este objetivo el Estado: (a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; (b) garantizará el respeto a las ideas, organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado; (c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y

deberes; y (d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

4.2. Política N°2: Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos

Nos comprometemos a promover la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, mediante los mecanismos constitucionales de participación y las organizaciones de la sociedad civil, con especial énfasis en la función que cumplen los partidos políticos.

Con este objetivo el Estado: (a) promoverá normas que garanticen el pleno respeto y la vigencia de los derechos políticos; (b) asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas; (c) garantizará la celebración de elecciones libres y transparentes; (d) mantendrá la representación plena de los ciudadanos y el respeto a las minorías en las instancias constituidas por votación popular; y (e) favorecerá la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones públicas a través de los mecanismos constitucionales y legales, de los partidos políticos y de las demás organizaciones representativas de la sociedad.