



LEY QUE MODIFICA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS ELECTORALES DENOMINADOS LIMA CENTRO, LIMA NORTE, LIMA NORESTE, LIMA ESTE Y LIMA SUR

Los congresistas de la República que suscriben a iniciativa del Congresista **HORACIO ZEBALLOS PATRÓN** y los congresistas **Richard Arce Cáceres, Edgar Ochoa Pezo y Alberto Quintanilla Chacón** del grupo parlamentario Nuevo Perú, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS ELECTORALES DENOMINADOS LIMA CENTRO, LIMA NORTE, LIMA NORESTE, LIMA ESTE Y LIMA SUR

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es crear distritos electorales denominados Lima Centro, Lima Norte, Lima Noreste, Lima Este y Lima Sur que sustituirán al distrito electoral de Lima.

Artículo 2. Distribución de los distritos electorales

Se establece que los distritos electorales quedarán distribuidos de la siguiente manera, para lo cual se han tomado dos criterios geográficos y poblacionales:

- Distrito electoral denominado Lima Centro conformado por los distritos de: Breña, La Victoria, Lima Cercado, Lince, Jesús María, San Miguel, Magdalena, Pueblo Libre, San Isidro, San Luis, Miraflores, San Borja y Surquillo
- Distrito electoral denominado Lima Este conformado por los distritos de: El Agustino, Santa Anita, Ate, Cieneguilla, de Chaclacayo, , Lurigancho-Chosica y La Molina
- Distrito electoral denominado Lima Noreste conformado por los distritos de: Comas, Independencia, San Juan de Lurigancho y Rímac.
- Distrito electoral denominado Lima Norte, conformado por los distritos de: Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres, Ancón, Carabaylo y Santa Rosa.
- Distrito electoral denominado Lima Sur, conformado por los distritos de: Barranco, Chorrillos, Villa el Salvador, Surco, Villa María del Triunfo, Lurín, Pachacamac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, San Juan de Miraflores y Santa María del Mar.

Artículo 3. Modificatoria

Modifícase el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones en los siguientes términos:

“ ...

correspondientes a **cinco (05) distritos electorales correspondientes a Lima centro, Lima norte, Lima Noreste, Lima este y Lima sur**. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito."

Artículo 4. Criterios

Corresponde al Jurado Nacional de Elecciones distribuir los escaños en la cantidad de ocho (08) para cada distrito electoral correspondiente a Lima Norte, Este, Sur y Centro-Oeste. Los escaños restantes serán distribuidos de manera proporcional entre los distritos electorales con mayor cantidad de electores.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.

La creación de los distritos electorales establecidos en el artículo primera ley no afectan la distribución nacional existente.

Richard Arce



Horacio Zeballos Patrón
HORACIO ZEBALLOS PATRÓN
Congresista de la República

Karla Lucía Gilvario C.

J. J. C. 4
EDGAR A. OCHOA PEZO
Congresista de la República

Richard Arce Caceres
RICHARD ARCE CECERES
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nuevo Perú

Oracio Pacori
ORACIO PACORI

Alberto Quintanilla Chacon
ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 25 de Abril del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4231 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.


GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

GRUPO REDACCIONALES
Directivo Proposiciones
GRUPO ARGUMENTOS

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 MARCO NORMATIVO

El artículo 31 de la Constitución Política del Perú establece que 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.

Asimismo, el artículo 187 de la Constitución establece que en las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.

El artículo 2 de la Ley 26859 Orgánica de Elecciones, establece que Artículo El Sistema Electoral tiene como finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y sean el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa y secreta.

El artículo 8 de la precitada norma indica que todos los ciudadanos tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos establecidos en la ley.

1.2 MARCO CONCEPTUAL

Para una mejor comprensión de los alcances de la presente iniciativa legislativa se listará una serie de conceptos que son materia de la problemática que se quiere legislar:

Elecciones pluripersonales: El artículo 187 de la Constitución Política del Perú indica que en las elecciones pluripersonales hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley. La ley contiene disposiciones especiales para facilitar el voto de los peruanos residentes en el extranjero.

Las elecciones pluripersonales son aquellas en las que hay varias plazas a ser ocupadas por los distintos candidatos en contienda. Por ejemplo sucedió en las elecciones peruanas a Congreso Constituyente de 1992 el que dio la Constitución que comentamos había ochenta curules en disputa y se presentaron varias listas cada una de ochenta candidatos de entre los cuales salieron los elegidos para conformar el Congreso¹.

Cuando la elección es unipersonal no queda más posibilidad que dar la representación al candidato que sacó la más alta votación. Los que votaron por los otros candidatos pueden ser inclusive mayoría si los sumamos, pero se quedarán sin representación porque sus preferidos no ganaron².

Cuando la elección es pluripersonal se puede ensayar diversas formas de dar representación a la fuerza de mayoría y a las de minoría. Un sistema es precisamente el denominado de mayoría y minoría. Mediante él se asigna una cuota fija a la primera mayoría (por ejemplo 60% de la representación) y otra a la segunda mayoría (por

¹ RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución de 1993. Pontificia Universidad Católica. Tomo V. Fondo Editorial 1999. P. 426-427

² Loc. Cit.

ejemplo, el 40% restante). No importa cuántos votos sacó cada una de ellas mayoría será 60 de la decisión y segunda mayoría será el otro 40%. Los demás que postularon no tendrán ninguna representación, aunque puedan haber sacado cantidades significativas de votos³.

Representación: El concepto de representación significa actuar en interés o en nombre de alguien. Sin embargo, si nos referimos a la política, la representación implica algo más, pues se trata de que unos gobernantes que representan a unos ciudadanos tienen que velar por el bien común del conjunto de una sociedad. En otras palabras, cuando los miembros de una comunidad seleccionan y eligen a algunos de sus miembros para que se hagan cargo de ciertas responsabilidades de gobierno, estamos hablando de la representación política⁴.

Representación proporcional: Principio de elección basado en la asignación de cargos de representación popular tomando como base el porcentaje de votos obtenidos por un partido político en una región geográfica. El objetivo de este principio es proteger la expresión electoral cuantitativa de las minorías políticas y garantizar su participación en la integración del órgano legislativo, según su representatividad⁵.

Circunscripción electoral: Es un elemento del sistema electoral, que se define como el conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre el número determinado de escaños o cargos. En ella se asignan éstos a los ganadores de las elecciones⁶.

Sistema electoral: Determina las reglas a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o cargos de gobierno⁷.

El artículo 177 de la Constitución Política del Perú establece que el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

1.3 PROBLEMÁTICA

La representatividad política debe mostrar no sólo la agenda que representa sino a quién lo hace. Lima, siendo la capital del Perú, ha recibido a los migrantes de las regiones y han creado polos de desarrollo importantes, por lo que existe la necesidad que los representantes reflejen esta nueva realidad.

"El derecho fundamental a ser elegido representante es un derecho de configuración legal. Ello es así no solo porque el artículo 31 de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos representantes, 'de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica', sino también porque el

³ Loc. Cit.

⁴ Definición ABC. Definición de representación política. Disponible en: <https://www.definicionabc.com/politica/representacion-politica.php>

⁵ Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=210>

⁶ Página web oficial del Jurado Nacional de Elecciones. Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacioninstitucional/escuelaelectoral/Martes%20Electtorales%20-%20Exposiciones/ee2007/mar_14ago2007.pdf

⁷ Loc. Cit.

principio de representación proporcional —entendido en este caso como el mecanismo, regla o fórmula que permite traducir los votos en escaños— recogido por el artículo 187 de la Constitución, queda determinado 'conforme al sistema que establece la ley', según señala este mismo artículo. En otras palabras, por voluntad del propio constituyente, la ley (orgánica) no solo puede, sino que debe culminar la delimitación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder al cargo de congresista⁸.

El censo realizado en el 2017 arrojó que Lima cuenta con cerca de 9 millones y medio de habitantes, San Juan de Lurigancho sigue siendo el distrito más poblado, seguido de San Martín de Porres, Ate y Comas⁹.

De los 43 distritos que comprenden la Provincia de Lima, el más poblado es San Juan de Lurigancho con 1 millón 162 mil habitantes, le siguen San Martín de Porres (745 mil 151), Ate (678 mil), Comas (544 mil), Villa el Salvador (492 mil), Villa María del Triunfo (474 mil), San Juan de Miraflores (422 mil), Los Olivos (392 mil), Puente Piedra (383 mil) y Santiago de Surco (364 mil). Mientras que, los distritos con menor población son Santa María del Mar (1 mil 700) y Punta Hermosa (8 mil)¹⁰.

En su mayoría los representantes elegidos por Lima, no provienen de los conos ni de los distritos más poblados, con lo hace difícil que esos distritos vean su problemática tratada en el parlamento. Cada distrito tiene características específicas y personas cuyas raíces han enriquecido a la Capital, pero hace visible un nuevo enfoque.

La problema-tica expuesta en líneas anteriores no hace más que evidenciar una crisis de la representatividad política, con ello no queremos afirmar que se la única, pero para efectos de la presente iniciativa legislativa, abarcaremos la antes mencionada.

Parte importante del problema de la crisis de representación es la escasez de información sobre el significado de la representación, tanto y no menos que sobre la lógica de su acción y procedimientos, y sobre los alcances y límites que tiene como institución mediatizadora de quienes la operan. Es útil por lo tanto recordar los distintos sentidos en los que cabe hablar de representación, de modo que se tenga claridad sobre qué podrá significar cuando la opinión pública habla de que el parlamento no representa a los electores, a la comunidad¹¹.

Según Hannah Pitkin la representación comprende varias nociones. Es formalista la representación para Pitkin cuando los representantes obtienen autoridad para actuar en nombre de sus representados, o para rendir cuentas a ellos al finalizar su mandato. En este tipo de representación no se especifica el contenido de la actividad. El iter de representación no encuentra explicación. El representante está autorizado para actuar por su cuenta, aunque en nombre de sus representados. No hay vínculo entre ellos

⁸ RIOS PATIO, Gino, ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto, SAR SUAREZ, Omar. Constitución Política del Perú. Investigación realizada por el Centro de Estudios de Derecho Constitucional. p. 748

⁹ Cfr. INEI: resultado del Censo arrojó que en Perú hay más de 31 millones de habitantes. Disponible en: <https://www.america.com.pe/noticias/actualidad/inei-resultado-censo-arrojo-que-peru-hay-mas-31-millones-habitantes-n327572>

¹⁰ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). Lima alberga 9 millones 320 mil habitantes al 2018. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/lima-alberga-9-millones-320-mil-habitantes-al-2018-10521/>

¹¹ DELGADO – GUEMBES, César. Parlamento, globalización y crisis de representación en el Perú. Del espejo a la pantalla. P. 149-151

durante la vigencia de la actividad representativa. La dación de cuenta se lleva a efecto una vez que concluye el acto de representación¹².

La representación descriptiva, que se verifica cuando la elección del parlamento reproduce con la máxima exactitud y precisión a la de la nación, esto es, cuando los elegidos son la fotografía más exacta posible de las tendencias de la sociedad entera que es representada en el parlamento. El representante simplemente informa las semejanzas y sobre el encargo que trae del crisol social. A diferencia de la representación formalista, que ve al representante como detentador de autoridad, la representación descriptiva sí se refiere a contenidos de voluntad de los representados¹³.

La representación simbólica, relacionada a factores emocionales, es la que lleva a los electores a escoger a sus candidatos sobre la base de la confianza interna o existencial que despierta en ellos su representante. El representante tiene tal condición en mérito a la identidad emocional entre el líder y la población que lo respalda. Por eso puede verse en él al símbolo de una colectividad¹⁴.

Y, finalmente, la representación es sustantiva cuando el representante actúa de manera discrecional e independiente pero en interés de los representados, cuidando de no entrar en conflicto, o de tener buenas razones si este ocurre y de explicar por qué su decisión no está de acuerdo con el interés de ellos. Esto quiere decir que el representante puede hacer caso omiso de la opinión de sus electores, pero siempre que tenga una justificación para hacerlo de ese modo (como la carencia de información relevante en sus representados). El representado, a su turno, es concebido como capaz de acción y de juicio independiente. Pero la representación sustantiva supone la estructura y el funcionamiento efectivo del sistema y, precisamente por ello, a segmentos de intermediación como los medios de comunicación, los partidos políticos, e intereses económicos o grupos de interés, que mediatizan la labor sustantiva del representante¹⁵.

Estos distintos tipos de nociones son los que entran en juego cuando se critica la labor parlamentaria. Cuando se dice que el parlamento no es representativo de la sociedad. Cuando se señala que los miembros del parlamento no actúan apropiadamente en representación de los intereses y bienestar de las localidades o de los electores que votaron por ellos. O cuando se entra en tal grado de obcecada insatisfacción y frustración política que se clama por su disolución, si no su desaparición, ante la visión de que él es la representación escatológica de los males apocalípticos de la modernidad, de su confusión y vacío existencial¹⁶.

Los tipos consignados son modelos y el posicionamiento desde uno de ellos no carece de cierta preferencia o adscripción previa a una posición metapolítica. Es la postura metafísica de quien se expresa y opina la que orienta y define la defensa, la crítica y el grado de insatisfacción de la representación política. De ahí que la claridad que se tenga de los diferentes tipos sea útil para esclarecer la base a partir de la cual se califica la propiedad o desaciertos de la representación parlamentaria¹⁷.

¹² Loc. Cit.

¹³ Loc. Cit.

¹⁴ Loc. Cit.

¹⁵ Loc. Cit.

¹⁶ Loc. Cit.

¹⁷ Loc. Cit.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no se contrapone a la Constitución Política del Perú, ni con ninguna otra norma, lo que pretende modificar la legislación nacional que regula la materia electoral, para mejorar la representatividad política de Lima. Hace visible la necesidad de contar con mayores representantes de diversos distritos que están conformados por ciudadanos de diversas regiones que han cambiado la realidad de Lima.

La iniciativa legislativa propone la creación de distritos electores distribuidos de la siguiente manera:

- Distrito electoral denominado Lima Centro conformado por los distritos de: Breña, La Victoria, Lima Cercado, Lince y Rimac.
- Distrito electoral denominado Lima conformado por los distritos de: Barranco, Jesús María, La Molina, Magdalena, Miraflores, Pueblo Libre, San Borja, San Isidro, San Luis, San Miguel, Santiago de Surco y Surquillo.
- Distrito electoral denominado Lima Este conformado por los distritos de: Ate, Cieneguilla, de Chaclacayo, San Juan de Lurigancho, El Agustino, Lurigancho-Chosica y Santa Anita.
- Distrito electoral denominado Lima Norte, conformado por los distritos de: Ancón, Carabaylo, Comas, Independencia, Los Olivos, Puente Piedra, San Martín de Porres y Santa Rosa.
- Distrito electoral denominado Lima Sur, conformado por los distritos de: Chorrillos, Lurín, Pachacamac, Pucusana, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, San Juan de Miraflores, Santa María del Mar, Villa el Salvador y Villa María del Triunfo.

III. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de ley se relaciona con la de la política 1 del Acuerdo Nacional, en el que establece que se comprometen 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.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La iniciativa legislativa no generará ningún gasto para su implementación al Estado, muy por el contrario, constituye y forma parte con los intereses del país.

Por modificación en la legislación vigente:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
La aprobación de la presente iniciativa legislativa no se contrapone a la Constitución Política del Perú, ni con ninguna otra norma, lo que pretende modificar la legislación nacional que regula la materia electoral, para mejorar la representatividad política de Lima. Hace visible la necesidad de contar con mayores representantes de diversos distritos que están conformados por ciudadanos de diversas regiones que han cambiado la realidad de Lima.	Ninguno

Por actor involucrado

BENEFICIOS	COSTOS
Se crean distritos electorales denominados Lima Centro, Lima, Lima Norte, Lima Este y Lima Sur que sustituirán al distrito electoral de Lima. Para cada uno los limeños sea vean realmente representados.	Ninguno

En general

LA SOCIEDAD EN GENERAL	
BENEFICIOS	COSTOS
Mejora los criterios democráticos de la representatividad política, visibilizando la diversidad que no está siendo representada por no contar con un marco normativo que corrija ello.	Ninguno