



Edward Málaga Trillo
Congresista

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO
111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, A
FIN DE INCORPORAR UNA SEGUNDA ELECCIÓN
PRESIDENCIAL AMPLIADA EN ESCENARIOS DE
ALTA FRAGMENTACIÓN ELECTORAL**

El congresista **Edward Málaga Trillo**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en los artículos 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente:

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 111 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, A FIN DE INCORPORAR UNA SEGUNDA
ELECCIÓN PRESIDENCIAL AMPLIADA EN ESCENARIOS DE ALTA FRAGMENTACIÓN
ELECTORAL**

Artículo único. Modificación del artículo 111 de la Constitución Política del Perú

Se modifica el artículo 111 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

“Artículo 111. El Presidente de la República se elige por sufragio directo. Es elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos válidos. Los votos viciados o en blanco no se computan.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta **y el candidato con la más alta votación alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos**, se procede a una segunda elección, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta y ningún candidato alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos, se procede a una segunda elección ampliada, dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los tres candidatos que han obtenido las más altas mayorías relativas.

En la segunda elección ampliada, el elector marca una primera preferencia y puede marcar una segunda preferencia entre las candidaturas participantes. La primera preferencia determina el cómputo inicial. Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos válidos computables, se excluye al candidato con menor votación y los votos emitidos a su favor se transfieren a la segunda preferencia válida indicada por el elector respecto de una candidatura que continúe en competencia.

La ley regula la forma de la cédula de sufragio, el procedimiento de cómputo, la transferencia de votos, el voto agotado y sus supuestos, los casos de empate y



Edward Málaga Trillo
Congresista

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

las demás disposiciones necesarias para la aplicación de la segunda elección ampliada.

Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos vicepresidentes.”

Lima, 12 de junio de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Identificación del problema

El artículo 111 de la Constitución Política del Perú establece que el Presidente de la República se elige por sufragio directo y que resulta elegido el candidato que obtiene más de la mitad de los votos válidos, sin computarse los votos viciados o en blanco. Asimismo, dispone que, si ningún candidato obtiene mayoría absoluta, se procede a una segunda elección entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Este diseño constitucional responde a una finalidad legítima: asegurar que la Presidencia de la República recaiga finalmente en una candidatura que obtenga respaldo mayoritario. Sin embargo, la experiencia electoral reciente evidencia que el mecanismo vigente puede resultar insuficiente cuando la primera elección presidencial refleja una fragmentación extrema del voto ciudadano.

El problema no radica en la existencia de la segunda vuelta electoral, sino en su rigidez cuando ninguna candidatura alcanza un umbral mínimo de adhesión electoral. En tales escenarios, el sistema vigente puede restringir la segunda elección presidencial a dos candidaturas que, pese a ocupar los dos primeros lugares, no expresan una adhesión inicial suficientemente robusta del electorado.

Esta situación puede generar una segunda vuelta de carácter predominantemente negativo, en la que amplios sectores ciudadanos se ven obligados a elegir no tanto por adhesión programática o representación política, sino por descarte, rechazo o prevención frente a la otra candidatura. Ello no invalida jurídicamente la elección, pero sí revela un problema de diseño constitucional que puede afectar la calidad de la representación política y la legitimidad sociopolítica de origen del gobierno electo.

En las Elecciones Generales de 2026, el Jurado Nacional de Elecciones proclamó que el padrón electoral estuvo integrado por 27 325 432 electores hábiles, que los votos emitidos ascendieron a 20 167 745 y que los votos válidos fueron 16 738 039. En dicha elección, la candidatura ubicada en primer lugar obtuvo 2 877 678 votos, equivalentes al 17.192 % de los votos válidos; mientras que la segunda candidatura obtuvo 2 015 114 votos, equivalentes al 12.039 % de los votos válidos. Cifras similares a lo ocurrido en las Elecciones Generales 2021, en la que el primer lugar obtuvo 2 724 752 votos, equivalentes al 18.921% de los votos válidos; en tanto que la segunda candidatura logró 1 930 762 votos, equivalentes al 13.407% de los votos válidos.

Como consecuencia, las dos candidaturas que accedieron a la segunda vuelta del proceso electoral 2026 sumaron 4 892 792 votos, equivalentes al 29.232 % de los votos válidos, al 24.260 % de los votos emitidos y al 17.906 % del padrón electoral. Ello significa que más del setenta por ciento de los votos válidos de la primera vuelta correspondió a candidaturas distintas de aquellas que accedieron a la segunda elección presidencial. Adicionalmente, la diferencia entre la segunda y la tercera candidatura fue de 21 209 votos, equivalente a aproximadamente 0.127 puntos porcentuales de los votos válidos. Este dato resulta institucionalmente relevante porque evidencia que, en escenarios de alta fragmentación, la exclusión automática del tercer lugar puede depender de una diferencia mínima, aun cuando su respaldo electoral sea sustancialmente equivalente al de la segunda candidatura.

Esta baja adhesión inicial de las candidaturas que acceden a la segunda vuelta no afecta la validez jurídica del resultado electoral, pero sí puede producir un déficit de legitimidad sociopolítica de origen. Cuando las opciones finalistas representan en conjunto una proporción reducida de los votos válidos, de los votos emitidos y del padrón electoral, amplios sectores ciudadanos pueden percibir que la elección presidencial no recoge suficientemente la pluralidad de preferencias expresada en la primera vuelta. Ello debilita la representatividad política del mandato presidencial y puede incidir negativamente en la confianza ciudadana hacia el gobierno electo y hacia el propio sistema democrático.

Nuestro régimen presidencialista, con mecanismos de control parlamentario, la legitimidad de origen del Presidente de la República no solo cumple una función formal de habilitación constitucional, sino también una función política de sustentación del gobierno. Un Presidente elegido luego de una segunda vuelta cerrada entre candidaturas con baja adhesión inicial puede enfrentar mayores dificultades para construir consensos, articular respaldo social y sostener condiciones mínimas de gobernabilidad durante su mandato. Por ello, en escenarios de fragmentación extrema, la segunda elección presidencial debe cumplir mejor su función de agregación democrática de preferencias, evitando que la decisión final quede restringida a dos minorías relativas altamente distantes de la mayoría ciudadana

A efectos de evidenciar la función operativa del umbral propuesto, resulta pertinente comparar procesos electorales recientes en los que la primera candidatura no alcanzó el treinta por ciento de votos válidos, con un proceso electoral en el que sí lo superó. Ello permite advertir que la segunda elección presidencial ampliada no operaría de manera automática, sino únicamente en escenarios excepcionales de alta fragmentación electoral. (Ver Cuadro 1).

4

Cuadro 1. Aplicación hipotética del umbral del 30 % en procesos electorales recientes

Proceso electoral	Primer lugar	Segundo lugar	Tercer lugar	¿El primer lugar alcanza 30 %?	Efecto bajo la regla propuesta	Indicador de fragmentación
Elecciones Generales 2026	Fuerza Popular: 17.192 %	Juntos por el Perú: 12.039 %	Renovación Popular: 11.912 %	No	Se activaría la segunda elección presidencial ampliada entre los tres primeros.	Las dos primeras candidaturas sumaron solo 29.231 % de votos válidos. El 70.769 % quedó fuera de la segunda vuelta ordinaria. La diferencia entre segundo y tercero fue de solo 21 209 votos , equivalente a 0.127 puntos porcentuales .
Elecciones Generales 2021	Perú Libre: 18.921 %	Fuerza Popular: 13.407 %	Renovación Popular: 11.751 %	No	Se habría activado la segunda elección presidencial ampliada entre los tres primeros.	Las dos primeras candidaturas sumaron 32.328 % de votos válidos. El 67.672 % quedó fuera de la segunda vuelta ordinaria. La diferencia entre segundo y tercero fue de 238 483 votos , equivalente a 1.656 puntos porcentuales .
Elecciones Generales 2016 — caso de contraste	Fuerza Popular: 39.86 %	Peruanos por el Cambio: 21.05 %	Frente Amplio: 18.74 %	Sí	No se activaría la segunda elección ampliada. Correspondería segunda vuelta ordinaria entre los dos primeros.	El primer lugar superó holgadamente el umbral de 30 %, por lo que existía una primera minoría electoral significativa.

En las Elecciones Generales 2026 y 2021, ninguna candidatura alcanzó dicho umbral, lo que evidencia escenarios de fragmentación severa que justificarían la activación excepcional de una segunda elección presidencial ampliada. En cambio, en las Elecciones Generales 2016, la candidatura ubicada en primer lugar superó el treinta por ciento de los votos válidos, por lo que habría correspondido mantener la segunda vuelta ordinaria entre los dos primeros candidatos. Esta comparación demuestra que el umbral propuesto no opera de manera automática ni expansiva, sino únicamente frente a escenarios de alta dispersión electoral.

2. Análisis del estado actual de la situación fáctica y jurídica que se pretende modificar

El estado actual de la regulación constitucional contempla una regla única para todos los supuestos en los que ningún candidato presidencial alcanza mayoría absoluta: la segunda elección se realiza exclusivamente entre los dos candidatos con las más altas mayorías relativas.

Esta regla opera adecuadamente cuando la primera vuelta permite identificar una primera minoría electoral significativa o cuando existe una competencia razonablemente concentrada entre las principales candidaturas. Sin embargo, cuando ninguna candidatura alcanza siquiera el treinta por ciento de los votos válidos, el pase automático de solo dos candidatos a segunda vuelta puede resultar insuficiente para canalizar la pluralidad de preferencias expresada por la ciudadanía.

La situación fáctica que se pretende corregir es, por tanto, la alta fragmentación electoral en la primera vuelta presidencial. Dicha fragmentación se manifiesta cuando ninguna candidatura logra una adhesión mínima relevante, las diferencias entre los primeros lugares son estrechas y un porcentaje considerable de votos válidos queda representado por candidaturas que no acceden a la segunda vuelta.

La situación jurídica que se pretende modificar es la rigidez del artículo 111 de la Constitución, que no distingue entre escenarios de competencia presidencial relativamente concentrada y escenarios de fragmentación extrema. En ambos casos, la consecuencia jurídica es la misma: segunda vuelta entre los dos primeros candidatos.

La propuesta introduce una diferenciación constitucional razonable. Si ningún candidato obtiene mayoría absoluta, pero el candidato más votado alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos, se mantiene la regla ordinaria de segunda vuelta entre los dos primeros. En cambio, si ningún candidato alcanza dicho umbral, se activa una regla excepcional: segunda elección presidencial ampliada entre los tres candidatos con las más altas mayorías relativas.

3. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

La propuesta genera un nuevo estado constitucional en el sistema de elección presidencial, sin alterar el núcleo esencial del artículo 111: el Presidente de la República continúa siendo elegido por sufragio directo y mediante mayoría absoluta de votos válidos o votos válidos computables, según corresponda.

El nuevo diseño establece tres reglas diferenciadas:

a) Si un candidato obtiene más de la mitad de los votos válidos en primera elección, resulta elegido Presidente de la República.

b) Si ningún candidato obtiene mayoría absoluta, pero el candidato con la más alta votación alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos, se realiza una segunda elección ordinaria entre los dos candidatos con las más altas mayorías relativas.

c) Si ningún candidato obtiene mayoría absoluta y, además, ningún candidato alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos, se realiza una segunda elección presidencial ampliada entre los tres candidatos con las más altas mayorías relativas.

En la segunda elección presidencial ampliada, el elector marca una primera preferencia y puede marcar una segunda preferencia entre las candidaturas participantes. La primera preferencia determina el cómputo inicial. Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos válidos computables, se excluye al candidato con menor votación y los votos emitidos a su favor se transfieren a la segunda preferencia válida indicada por el elector respecto de una candidatura que continúe en competencia.

De esta manera, el sistema permite que el tercer candidato acceda excepcionalmente a la segunda elección cuando la primera vuelta revela una fragmentación extrema, pero evita que la elección presidencial se resuelva por simple mayoría relativa entre tres candidaturas. La decisión final se mantiene bajo una lógica de mayoría absoluta.

La segunda preferencia no es obligatoria. La falta de señalamiento de segunda preferencia no invalida el voto, siempre que la primera preferencia sea inequívoca. Si la candidatura marcada como primera preferencia es excluida y no existe una segunda preferencia válida respecto de una candidatura que continúe en competencia, el voto se considera agotado y deja de computarse para la transferencia, conforme a ley.

6

4. Análisis de la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

4.1. Necesidad

La reforma es necesaria porque el diseño constitucional vigente no contempla una respuesta diferenciada frente a escenarios de alta fragmentación electoral. La segunda vuelta ordinaria entre dos candidatos puede ser suficiente cuando existe una primera candidatura con respaldo inicial significativo; sin embargo, puede resultar insuficiente cuando ninguna candidatura alcanza un umbral mínimo de adhesión electoral.

El umbral del treinta por ciento cumple una función de garantía institucional. No constituye un requisito para ganar la elección, pues la elección en primera vuelta continúa exigiendo más de la mitad de los votos válidos. Su función es determinar si corresponde aplicar la segunda vuelta ordinaria o activar la segunda elección presidencial ampliada.

La regla propuesta reconoce que, si la candidatura más votada alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos, existe una primera minoría electoral suficientemente relevante para mantener el balotaje tradicional entre los dos primeros. Por el contrario, si ninguna candidatura alcanza dicho umbral, el resultado evidencia una dispersión severa que justifica ampliar excepcionalmente la segunda elección al tercer candidato más votado.

La reforma también es necesaria para reducir el riesgo de que la segunda vuelta se convierta en una elección predominantemente negativa. Al incorporar al tercer candidato en escenarios

excepcionales, el elector cuenta con una alternativa adicional y puede expresar, además, una segunda preferencia que permita agregar democráticamente la voluntad ciudadana.

4.2. Viabilidad

La reforma es jurídicamente viable porque se propone mediante modificación expresa del artículo 111 de la Constitución Política del Perú, conforme al procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 206 de la propia Constitución.

La propuesta no vulnera el principio de sufragio directo. El elector continúa eligiendo directamente al Presidente y a los vicepresidentes. La marcación de una segunda preferencia no introduce intermediarios ni delega la decisión en un órgano distinto del elector; únicamente permite que la voluntad ciudadana sea considerada en caso de que la candidatura inicialmente preferida sea excluida del cómputo por ocupar el último lugar entre los tres candidatos participantes en la segunda elección ampliada.

Tampoco afecta la igualdad del voto. Cada elector emite un solo voto. La segunda preferencia no constituye un voto adicional ni multiplica el valor del sufragio. Solo opera como regla de transferencia del voto cuando la primera preferencia corresponde al candidato excluido.

Asimismo, la reforma preserva la mayoría absoluta como regla de legitimación presidencial. La candidatura electa debe obtener más de la mitad de los votos válidos computables. Por tanto, la propuesta no sustituye la mayoría absoluta por mayoría simple, sino que establece un mecanismo excepcional para alcanzar una mayoría funcional en escenarios de fragmentación extrema.

La reforma es operativamente viable porque reduce la complejidad del diseño inicialmente evaluado. Al limitar la segunda elección ampliada a los tres candidatos más votados, el elector solo debe marcar una primera preferencia y, de manera facultativa, una segunda preferencia. Ello simplifica la cédula, facilita la capacitación electoral, reduce el riesgo de error ciudadano y permite un procedimiento de cómputo más sencillo que el requerido por sistemas de ordenamiento completo de múltiples candidaturas.

4.3. Oportunidad

La reforma es oportuna porque el proceso electoral reciente ha evidenciado los límites del diseño constitucional vigente frente a escenarios de alta fragmentación política. La discusión institucional no debe entenderse como una respuesta coyuntural a un resultado específico, sino como una reforma preventiva para fortalecer la legitimidad de origen de futuros gobiernos.

El sistema electoral debe contar con reglas capaces de producir resultados jurídicamente válidos y políticamente representativos. En contextos de dispersión severa del voto, una segunda vuelta cerrada entre dos candidaturas puede intensificar la polarización y forzar decisiones ciudadanas de rechazo antes que de adhesión.

La oportunidad de la reforma se vincula, además, con la necesidad de fortalecer la confianza ciudadana en el sistema democrático, la representatividad de la elección presidencial y la capacidad del régimen constitucional para canalizar adecuadamente una voluntad popular plural y fragmentada.

4.4. Test de constitucionalidad

La propuesta supera un test de constitucionalidad en sus dimensiones de finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

La finalidad es legítima porque busca fortalecer la legitimidad democrática de la elección presidencial, mejorar la representación de la voluntad popular en escenarios de fragmentación extrema y preservar la regla de mayoría absoluta como fuente de legitimación del Presidente de la República.

La medida es idónea porque la incorporación excepcional del tercer candidato más votado permite ampliar razonablemente las opciones ciudadanas cuando ninguna candidatura alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos. Asimismo, la posibilidad de marcar una segunda preferencia permite que el sistema agregue preferencias sin necesidad de una tercera elección física.

La medida es necesaria porque no existe una alternativa menos intensa que corrija con igual eficacia el problema identificado. Mantener la segunda vuelta ordinaria en todos los casos no resuelve el problema de fragmentación extrema. Incluir a todos los candidatos reproduciría la dispersión de la primera vuelta y elevaría el riesgo de confusión. Incorporar cuatro o más candidaturas aumentaría la complejidad de la cédula y del cómputo. En cambio, limitar la segunda elección ampliada a los tres primeros lugares permite corregir la exclusión más relevante sin sacrificar simplicidad electoral.

La medida es proporcional en sentido estricto porque los beneficios institucionales que genera son superiores a las cargas que impone. La reforma fortalece la legitimidad de origen del Presidente, reduce el voto forzado entre dos opciones altamente resistidas, preserva la mayoría absoluta y mantiene la operatividad del proceso electoral. Las cargas consisten principalmente en adecuaciones normativas, logísticas y pedagógicas, las cuales son razonables frente al objetivo constitucional perseguido.

La propuesta tampoco altera el núcleo esencial del régimen democrático ni desconoce la forma republicana de gobierno. Por el contrario, profundiza la democracia representativa al permitir que la voluntad ciudadana se exprese de manera más completa en escenarios de alta fragmentación electoral.

5. Análisis del marco normativo

La propuesta se vincula principalmente con el artículo 111 de la Constitución Política del Perú, referido a la elección del Presidente de la República y de los vicepresidentes. Dicho artículo establece actualmente la elección por sufragio directo, la mayoría absoluta como regla de elección y la segunda vuelta entre los dos candidatos con las más altas mayorías relativas cuando ningún candidato obtiene dicha mayoría.

También se relaciona con el artículo 31 de la Constitución, que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y a elegir y ser elegidos conforme a ley. La reforma fortalece este derecho al permitir que, en escenarios excepcionales, el elector pueda expresar no solo una primera preferencia, sino también una segunda preferencia aplicable si su opción inicial queda excluida.

La propuesta guarda relación con el artículo 35 de la Constitución, que reconoce a los partidos políticos como instituciones fundamentales para la participación política. La reforma no

sustituye el rol de las organizaciones políticas, sino que introduce una regla de competencia presidencial más adecuada para contextos de alta fragmentación partidaria.

Asimismo, se vincula con el artículo 176 de la Constitución, conforme al cual el sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas. La segunda preferencia contribuye a reflejar con mayor precisión la voluntad electoral en escenarios en los que la primera preferencia por sí sola no permite construir una mayoría presidencial suficiente.

La reforma también incide sobre las competencias de los organismos electorales previstas en la Constitución, particularmente el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en lo que corresponda a la organización del proceso electoral, diseño de la cédula, cómputo, fiscalización, proclamación de resultados y adecuación de procedimientos.

En el plano legal, la reforma requerirá la adecuación de la Ley Orgánica de Elecciones y de las normas reglamentarias correspondientes. Deberán regularse, entre otros aspectos, la forma de la cédula de sufragio, la marcación de primera y segunda preferencia, los supuestos de voto válido, voto nulo, voto en blanco y voto agotado, el procedimiento de transferencia, los casos de empate, la capacitación de miembros de mesa, la fiscalización de personeros y el cómputo oficial de resultados.

9

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente reforma constitucional modificará el artículo 111 de la Constitución Política del Perú, incorporando una regla excepcional para la segunda elección presidencial ampliada en escenarios de alta fragmentación electoral.

La norma propuesta no deroga el sistema de segunda vuelta ordinaria. Este se mantiene cuando ningún candidato obtiene mayoría absoluta, pero el candidato con mayor votación alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos. En tal supuesto, la segunda elección continúa realizándose entre los dos candidatos con las más altas mayorías relativas.

La innovación normativa se produce únicamente cuando ningún candidato alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos. En ese caso, la segunda elección presidencial se amplía a los tres candidatos más votados y se incorpora la posibilidad de que el elector marque una primera y una segunda preferencia.

Como efecto directo de la reforma, deberá modificarse la Ley Orgánica de Elecciones para desarrollar el procedimiento aplicable a la segunda elección presidencial ampliada. En particular, la ley deberá regular:

- a) La forma y contenido de la cédula de sufragio para la segunda elección ampliada.
- b) La marcación de primera y segunda preferencia.
- c) La validez del voto cuando el elector marque solo primera preferencia.
- d) La naturaleza y efectos del voto agotado.
- e) La exclusión del candidato con menor votación cuando nadie alcance mayoría absoluta en el cómputo inicial.
- f) La transferencia de votos del candidato excluido hacia la segunda preferencia válida.

- g) Los supuestos de empate entre candidaturas.
- h) El procedimiento de cómputo descentralizado y nacional.
- i) La actuación de los miembros de mesa, personeros, jurados electorales especiales y órganos electorales competentes.
- j) La proclamación de resultados.

La reforma también exigirá adecuaciones reglamentarias por parte de los organismos electorales, especialmente en materia de capacitación electoral, diseño de materiales, educación ciudadana, sistemas informáticos de cómputo y protocolos de fiscalización.

La vigencia de la norma no afecta los requisitos para ser elegido Presidente o vicepresidente de la República, ni altera la duración del mandato presidencial, ni modifica la simultaneidad de la elección del Presidente y los vicepresidentes.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa genera beneficios institucionales relevantes para el sistema democrático y costos operativos razonables para su implementación. Su análisis debe realizarse considerando que se trata de una reforma constitucional de naturaleza electoral, orientada a mejorar la regla de acceso a la segunda elección presidencial en escenarios excepcionales de alta fragmentación electoral.

El problema que se busca atender consiste en la insuficiencia del diseño vigente de segunda vuelta presidencial cuando ninguna candidatura alcanza un nivel mínimo de adhesión electoral en la primera elección. En tales escenarios, la regla actual restringe la segunda vuelta a las dos candidaturas con mayor votación relativa, aun cuando ambas representen porcentajes reducidos del total de votos válidos y exista una diferencia mínima con la tercera candidatura. En el proceso electoral 2026, las dos candidaturas que accedieron a la segunda vuelta sumaron 29.232 % de votos válidos, 24.260 % de votos emitidos y 17.906 % del padrón electoral; además, la diferencia entre la segunda y tercera candidatura fue de 21 209 votos, equivalente aproximadamente a 0.127 puntos porcentuales de los votos válidos.

Los sujetos involucrados en la propuesta son, principalmente, los ciudadanos electores, las organizaciones políticas, las candidaturas presidenciales, los organismos electorales, los miembros de mesa, los personeros y el sistema democrático en su conjunto. Para los ciudadanos, la reforma amplía excepcionalmente la oferta electoral en segunda vuelta y permite expresar una segunda preferencia. Para las organizaciones políticas, introduce incentivos para construir candidaturas con mayor capacidad de aceptación transversal. Para los organismos electorales, genera obligaciones de adecuación normativa, logística, pedagógica e informática, pero sin modificar su estructura orgánica ni crear nuevas entidades públicas.

La alternativa legislativa elegida consiste en mantener la segunda vuelta ordinaria entre los dos candidatos más votados cuando el primer lugar alcance al menos el treinta por ciento de los votos válidos, y activar una segunda elección presidencial ampliada entre los tres primeros candidatos únicamente cuando ninguna candidatura alcance dicho umbral. Esta alternativa es más eficiente que mantener inalterada la regla vigente, porque permite responder a escenarios de fragmentación severa; y es menos costosa y menos compleja que incorporar a cuatro o más candidaturas, aplicar un sistema de preferencias múltiples o convocar a una tercera votación física.

Entre los principales beneficios de la propuesta se encuentra el fortalecimiento de la legitimidad de origen del Presidente de la República. En escenarios de alta fragmentación electoral, la incorporación excepcional del tercer candidato más votado permite que la segunda elección exprese de manera más adecuada la pluralidad de preferencias ciudadanas, sin eliminar la exigencia de mayoría absoluta.

Asimismo, la reforma reduce el riesgo de una segunda vuelta predominantemente negativa. Cuando ninguna candidatura alcanza al menos el treinta por ciento de los votos válidos, obligar al elector a escoger únicamente entre dos candidaturas puede producir una elección basada en el descarte, el rechazo o la prevención frente a la otra opción. La segunda elección presidencial ampliada permite que el elector cuente con una alternativa adicional y, además, pueda señalar una segunda preferencia para efectos de transferencia de votos.

Otro beneficio consiste en la preservación del principio de mayoría absoluta. La propuesta no permite que el Presidente de la República sea elegido por simple mayoría relativa entre tres candidatos. Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos válidos computables con las primeras preferencias, se excluye al candidato con menor votación y los votos emitidos a su favor se transfieren a la segunda preferencia válida indicada por el elector respecto de una candidatura que continúe en competencia. De esta manera, la decisión final se concentra entre dos candidaturas y se mantiene la lógica mayoritaria del artículo 111 de la Constitución.

La reforma también puede contribuir a moderar la competencia política. En una segunda elección presidencial ampliada no solo resulta relevante la adhesión inicial del elector, sino también la capacidad de cada candidatura para recibir segundas preferencias de ciudadanos que optaron inicialmente por otra alternativa. Ello genera incentivos para construir discursos menos excluyentes, acuerdos programáticos más amplios y candidaturas con mayor capacidad de representación transversal.

Desde el punto de vista institucional, la propuesta aporta a la agenda pendiente de reforma política y fortalecimiento democrático. Aunque su aprobación requiere un debate constitucional amplio, su presentación permite colocar en la deliberación pública una alternativa concreta frente a la fragmentación electoral, la baja adhesión inicial de las candidaturas presidenciales y el debilitamiento de la legitimidad sociopolítica de los gobiernos electos.

Los costos de la propuesta son principalmente operativos, normativos y pedagógicos. Entre ellos se encuentran la adecuación de la cédula de sufragio, la capacitación de electores y miembros de mesa, la actualización de sistemas de cómputo, la emisión de normas reglamentarias, la capacitación de personeros, la adecuación de protocolos de fiscalización y la implementación de campañas de información ciudadana. Estos costos deberán ser asumidos por los organismos electorales dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, sin que ello implique la creación de nuevas entidades públicas ni la modificación de la estructura orgánica del sistema electoral.

La reforma tampoco supone la realización de una tercera elección. La transferencia de votos se produce dentro del mismo acto electoral de segunda vuelta ampliada, mediante la segunda preferencia previamente marcada por el elector. Por ello, el costo operativo es menor que el de cualquier alternativa que contemple una nueva jornada electoral, y resulta proporcional frente al objetivo de fortalecer la legitimidad democrática de la elección presidencial.

Para evaluar la eficacia de la propuesta, pueden considerarse indicadores verificables como: i) porcentaje de votos válidos obtenido por la candidatura ubicada en primer lugar; ii) suma de votos válidos obtenidos por las dos candidaturas que accederían a la segunda vuelta ordinaria; iii) porcentaje de votos válidos que quedaría fuera de dicha segunda vuelta; iv) diferencia porcentual y absoluta entre la segunda y tercera candidatura; v) porcentaje de votos agotados en la segunda elección ampliada; vi) porcentaje de transferencias efectivas de segunda preferencia; vii) número de actas observadas por errores de marcación o cómputo; y viii) nivel de comprensión ciudadana del mecanismo de primera y segunda preferencia.

En términos de balance, los beneficios institucionales de la propuesta superan sus costos de implementación. La reforma mejora la representatividad de la segunda elección presidencial, reduce el riesgo de voto negativo forzado, preserva la mayoría absoluta, no genera nuevas entidades públicas, no exige una tercera jornada electoral y ofrece una respuesta constitucional diferenciada frente a escenarios excepcionales de fragmentación extrema. En consecuencia, constituye una medida razonable, proporcional y pertinente para fortalecer la legitimidad democrática, la gobernabilidad y la confianza ciudadana en el sistema electoral.

IV. INCIDENCIA AMBIENTAL

La presente iniciativa no genera incidencia ambiental directa, por tratarse de una reforma constitucional de naturaleza electoral referida al procedimiento de elección del Presidente y vicepresidentes de la República.

La propuesta no regula actividades productivas, extractivas, ambientales, territoriales, urbanísticas, energéticas ni de infraestructura que puedan producir impactos sobre el ambiente o los recursos naturales.

En consecuencia, no corresponde realizar un análisis de impacto ambiental sustantivo.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa guarda coherencia con los objetivos institucionales orientados al fortalecimiento del régimen democrático, la mejora de la representación política, la gobernabilidad y la consolidación del Estado constitucional de derecho.

En cuanto a la Agenda Legislativa, la propuesta se vincula temáticamente con las materias referidas a reforma política, fortalecimiento democrático, sistema electoral, gobernabilidad y mejora de la representación ciudadana, en tanto plantea una regla excepcional destinada a corregir escenarios de alta fragmentación en la elección presidencial.

Asimismo, la iniciativa se relaciona con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional comprendidas en el eje Democracia y Estado de Derecho. En particular, se vincula con la Primera Política de Estado, referida al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, y con la Segunda Política de Estado, relativa a la democratización de la vida política y el fortalecimiento del sistema de partidos.

La reforma contribuye a dichos objetivos porque busca que la elección presidencial refleje de manera más adecuada la voluntad popular en contextos de fragmentación extrema, fortalezca la legitimidad democrática del gobierno electo y reduzca el riesgo de que la segunda vuelta quede limitada a dos candidaturas con baja adhesión inicial. De este modo, la propuesta



Edward Málaga Trillo
Congresista

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

aporta a una agenda pendiente de reformas orientadas a mejorar la representación política, ampliar la base de legitimidad del mandato presidencial y fortalecer la confianza ciudadana en el sistema electoral.