CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00903-2026-2031-CD
RU 71658-CD
20 NOVIEMBRE 2026 11:24 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

ERNESTO ALONZO ZUNINI YERRÉN
Diputado de la República

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA QUE ESTABLECE LA SEGUNDA VUELTA PARA LA ELECCIÓN DE LA ALCALDÍA METROPOLITANA DE LIMA Y FORTALECE LA REPRESENTACIÓN DEL CONCEJO METROPOLITANO

Los diputados que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Juntos por el Perú, a iniciativa del diputado Ernesto Zunini, en ejercicio de la atribución que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE LA SEGUNDA VUELTA PARA LA ELECCIÓN DE LA ALCALDÍA METROPOLITANA DE LIMA Y FORTALECE LA REPRESENTACIÓN DEL CONCEJO METROPOLITANO

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley establece un régimen especial de segunda elección para la Alcaldía Metropolitana de Lima cuando ninguna lista alcanza, en la primera elección, el treinta por ciento de los votos válidos, y regula la elección proporcional de los regidores metropolitanos mediante la modificación de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad garantizar los derechos de participación y representación política, ampliar la posibilidad de decisión de los electores ante la dispersión del voto en la provincia de Lima, fortalecer el respaldo electoral de la autoridad metropolitana y preservar la representación plural del concejo, con reglas previas, iguales para los participantes y respetuosas de la seguridad jurídica electoral.

Artículo 3. Modificación del artículo 23 de la Ley 26864

Se modifica el artículo 23 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con el siguiente texto:

"Artículo 23. Cómputo y proclamación del alcalde

El presidente del Jurado Electoral Especial correspondiente proclama alcalde al ciudadano de la lista que obtenga la votación más alta.

En la provincia de Lima, la elección y proclamación del alcalde metropolitano se rigen por lo dispuesto en el artículo 23-A".

Artículo 4. Incorporación del artículo 23-A en la Ley 26864

Se incorpora el artículo 23-A en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con el siguiente texto:

"Artículo 23-A. Segunda elección para la Alcaldía Metropolitana de Lima

23-A.1 En la provincia de Lima, resulta elegido alcalde metropolitano el candidato a alcalde de la lista que obtiene la votación más alta, siempre que alcance no menos del treinta por ciento de los votos válidos de la primera elección. El porcentaje se determina

sobre el número exacto de votos, sin redondeo que permita considerar alcanzado el umbral cuando no lo esté. Los votos blancos y nulos no integran la base de cálculo.

23-A.2 Si ninguna lista alcanza dicho porcentaje y la elección no ha sido declarada nula, se realiza una segunda elección entre los candidatos a alcalde de las dos listas con las votaciones válidas más altas de la primera elección. En esta segunda elección resulta elegido el candidato que obtiene el mayor número de votos válidos.

23-A.3 La segunda elección se realiza un domingo, dentro de los treinta días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales de la primera elección en la provincia de Lima, una vez resueltas las controversias que incidan en la determinación de las candidaturas participantes. La convocatoria del proceso de elecciones regionales y municipales prevé la eventual realización de esta segunda elección, que se lleva a cabo en la misma fecha que la segunda elección regional cuando ello sea compatible con el plazo previsto en este numeral.

23-A.4 En la segunda elección participan los electores del mismo padrón aprobado para la primera elección en la provincia de Lima. La cédula comprende únicamente las candidaturas a la Alcaldía Metropolitana de Lima y sus respectivas organizaciones políticas. No se vuelve a elegir regidores metropolitanos, alcaldes distritales ni regidores distritales. No se abre una nueva inscripción de listas o de candidatos.

23-A.5 Si antes de la segunda elección fallece o queda impedido legalmente alguno de los candidatos participantes, el Jurado Electoral Especial competente, con sujeción a los recursos previstos en la legislación electoral, determina la participación del candidato a alcalde hábil de la lista con la siguiente votación más alta de la primera elección. La renuncia o el retiro de candidaturas posteriores a la primera elección no surten efecto. Si solo queda una candidatura hábil, esta participa en la segunda elección, con aplicación de las reglas de validez y nulidad electoral. Si no queda ninguna candidatura hábil, se aplica el régimen de elecciones municipales complementarias para el cargo de alcalde metropolitano.

23-A.6 Los empates que impidan determinar el primer lugar o las dos candidaturas participantes se resuelven mediante sorteo público a cargo del Jurado Electoral Especial competente, con citación a los personeros. Si existe empate en la segunda elección, se realiza el mismo procedimiento. El sorteo no permite alterar votos ni admitir candidaturas distintas de las que corresponden a los resultados y a este artículo.

23-A.7 Las normas sobre neutralidad, propaganda, financiamiento y fiscalización electoral se aplican a la segunda elección en lo que corresponda. La realización de esta elección no habilita financiamiento público partidario distinto del previsto por la legislación vigente. El Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales adecúan sus disposiciones dentro de sus competencias.

23-A.8 La nulidad de la segunda elección da lugar a la convocatoria de elecciones complementarias exclusivamente para la Alcaldía Metropolitana de Lima. No se reabre la elección válida de los regidores, salvo que una decisión electoral competente declare también su nulidad. La proclamación y asunción de cargos se realizan conforme a los plazos y reglas legales aplicables. Si al 1 de enero del año siguiente a la elección no ha

sido proclamado el alcalde metropolitano, continúan en funciones el alcalde y el concejo salientes hasta dicha proclamación, y el concejo electo se instala en la fecha en que asume el alcalde proclamado".

Artículo 5. Incorporación de párrafos finales al artículo 25 de la Ley 26864

Se incorporan los siguientes párrafos finales al artículo 25 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales:

"En la provincia de Lima, los regidores metropolitanos se eligen en la primera elección. La asignación de todos los cargos se realiza exclusivamente mediante la cifra repartidora del artículo 26, aplicada a los votos válidos obtenidos por todas las listas participantes. No se aplica la garantía de la mitad más uno de los cargos prevista en el numeral 2 ni la distribución residual prevista en el numeral 3 de este artículo.

La lista y el orden de candidatos inscritos se mantienen. Los resultados de la segunda elección de alcalde metropolitano no modifican la distribución de regidurías determinada con los votos de la primera elección. El número de regidores del Concejo Metropolitano de Lima se mantiene conforme al artículo 24".

Artículo 6. Incorporación de un párrafo final al artículo 30 de la Ley 26864

Se incorpora el siguiente párrafo final al artículo 30 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales:

"En la provincia de Lima, el Jurado Electoral Especial competente proclama a los regidores metropolitanos según los resultados de la primera elección. La proclamación del alcalde metropolitano se realiza conforme a los artículos 23 y 23-A. La necesidad de una segunda elección de alcalde no suspende, por sí sola, la proclamación de los regidores válidamente elegidos".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Aplicación prospectiva y seguridad jurídica

La presente ley se aplica a los procesos de elecciones municipales ordinarias convocados después de su entrada en vigor y respecto de los cuales haya sido publicada con una anticipación no menor de un año al día de la primera elección, conforme al principio de intangibilidad normativa de la legislación electoral. No se aplica a las Elecciones Regionales y Municipales 2026 ni a las elecciones complementarias que deriven de dicho proceso. No modifica sus resultados, cómputos, proclamaciones o controversias. No exceptúa ni suspende el artículo XIII del Título Preliminar de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Segunda. Adecuación de normas electorales

El Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales aprueban, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones necesarias para la aplicación de la presente ley dentro de los ciento ochenta días calendario siguientes a su entrada en vigor, respetando los plazos de intangibilidad aplicables a los reglamentos electorales. Las disposiciones precisan el cómputo, la convocatoria, el cronograma, la cédula, la

fiscalización y la proclamación, sin modificar el umbral ni la representación establecidos por ley.

Tercera. Financiamiento

La implementación de la presente ley, incluida la eventual segunda elección metropolitana, se financia con cargo al presupuesto institucional asignado al Jurado Nacional de Elecciones, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil para el proceso de elecciones regionales y municipales correspondiente, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Dichos organismos la incorporan en su programación multianual y en la formulación de su presupuesto institucional, dentro de los recursos que se les asignen para ese proceso.

Cuarta. Evaluación posterior

Concluido el primer proceso ordinario al que se aplique esta ley, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, dentro de sus funciones y con información disponible, publican una evaluación sobre participación, costos, incidencias, comprensión de las reglas y efectos de la asignación de regidurías, sin divulgar datos personales protegidos.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 12:55:52-0500

Ernesto Alonzo Zunini Yerrén
Diputado autor de la iniciativa

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 12:56:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARQUEZ HUANCA Anali FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 17:23:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LAVADO VALDIVIA Marino Teofilo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2026 17:56:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAHUAZA MITIVIRE Oswar Elbis FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2026 19:16:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIPANA CONDORI Graciela FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/10/2026 15:16:19-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JIBAJA RAMOS Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2026 14:24:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ISLA ROJAS Azucena FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2026 10:33:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PEREZ ALCCAHUAMAN Jesus FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2026 18:26:14-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAPULLIMA INSAPILLO Jacqueline Viviana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2026 19:39:31-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema público

Quien conduce Lima Metropolitana toma decisiones que las familias sienten cada día: cómo se desplazan, qué espacios públicos encuentran en su barrio y cómo se atienden la seguridad local, la infraestructura y los servicios de competencia municipal. Una ciudad de esta dimensión necesita una autoridad con un respaldo electoral suficiente para sostener decisiones y construir acuerdos. El problema es que la ley vigente permite ganar la alcaldía con cualquier porcentaje de votos válidos, siempre que sea el más alto, aun cuando las preferencias de la mayor parte de los electores se hayan distribuido entre otras candidaturas.

En los últimos días se ha reabierto el debate al plantear una segunda vuelta cuando ninguna candidatura alcance el 30 % de los votos válidos. Esta iniciativa recoge la preocupación por la representatividad de la capital y le da una respuesta jurídica aplicable a elecciones futuras. Su propósito es mejorar una regla común para todos los participantes, sin favorecer candidaturas ni modificar la elección de 2026.

La elección por pluralidad otorga legitimidad legal a quien obtiene más votos. Sin embargo, esa legitimidad no impide revisar si el respaldo inicial resulta suficiente para una autoridad metropolitana. El problema público es la ausencia de un mínimo de apoyo electoral que active una nueva decisión ciudadana cuando el voto está muy disperso. No corresponde afirmar que todos quienes escogieron otras opciones votaron contra el ganador, ni atribuir a ese resultado, por sí solo, problemas de gestión o responsabilidad política.

La reforma propone que los ciudadanos puedan volver a elegir entre las dos candidaturas más votadas cuando ninguna alcance el 30 %. Esa segunda oportunidad permite expresar preferencias después de conocer cuáles tienen posibilidad real de conducir la ciudad. Para que la decisión sea clara, también se define qué ocurre con los regidores: su representación se determina con los votos de la primera elección, sin convertir apoyos recibidos únicamente para alcalde en escaños adicionales para su partido.

II. Evidencia que sustenta el problema

La regla vigente explica por qué este problema requiere una modificación legal. El artículo 23 de la Ley 26864, modificado por la Ley 27734, dispone que se proclame alcalde al candidato de la lista con mayor votación, sin exigir un porcentaje mínimo. La ONPE confirma que en 2002 se eliminó el umbral del régimen original. Por ello, la segunda vuelta no puede crearse por interpretación de una norma antigua ni mediante reglamento [2].

El diseño del concejo también importa. El artículo 24 establece una composición especial para Lima y el artículo 25 permite que la lista ganadora reciba una mayoría de regidurías, aun cuando su porcentaje de votos sea bastante menor. Introducir una segunda vuelta exige resolver esta relación entre respaldo del alcalde y representación del concejo, para evitar que dos jornadas produzcan reglas contradictorias [1].

El país ya cuenta con experiencia de organización de segundas elecciones regionales. La Ley 27683 utiliza el umbral del 30 % para gobernadores y vicegobernadores, y la ONPE organizó una segunda elección regional en nueve circunscripciones en 2022. Este

antecedente permite evaluar una implementación municipal con capacidades existentes, aunque requiere estimar costos propios y una habilitación expresa para Lima [3].

Los resultados de 2022 y 2018 permiten contrastar cómo funcionaría la propuesta, sin atribuirle efectos retroactivos. Estos antecedentes acreditan diferencias en el respaldo obtenido por los ganadores; no demuestran, por sí solos, que una segunda vuelta mejore la gestión. La evaluación previa debe completar esta evidencia con series oficiales, participación electoral y estimaciones operativas. No se incorpora un resultado final de Lima de 2026 que no haya sido corroborado en fuente electoral oficial.

Casos recientes de Lima Metropolitana

- Elección de 2022. Rafael López Aliaga obtuvo 1 402 627 votos válidos, equivalentes al 26,342 %, mientras Daniel Urresti alcanzó 1 349 725 votos, equivalentes al 25,348 %. La diferencia fue de 52 902 votos, o 0,994 puntos porcentuales, según los resultados de la ONPE difundidos por Andina. El ganador contó con un respaldo importante en número de personas, pero menor al 30 % de votos válidos. Ese es el supuesto que esta reforma busca atender hacia el futuro [18].

Si el régimen propuesto hubiera estado vigente antes de aquella elección, ninguna candidatura habría alcanzado el umbral y los electores habrían decidido entre los dos primeros. Este ejercicio ilustra el mecanismo, sin cuestionar la validez de la proclamación ni anticipar quién habría ganado una segunda jornada. Tampoco significa que el 73,658 % restante rechazara al ganador: ese porcentaje comprende preferencias por otras candidaturas.

- Elección de 2018. El JNE informó que Jorge Muñoz obtuvo 1 907 693 votos válidos, equivalentes al 36,03 % según su nota de proclamación; el segundo candidato recibió el 19,69 %. Con el umbral del 30 %, una elección con este nivel de respaldo no habría requerido segunda jornada. El caso permite explicar que el proyecto no impone dos vueltas en toda elección y que superar el umbral no equivale a obtener mayoría absoluta [19].

Es así que, apreciando los dos casos, en 2022 se presentó un ganador por debajo del mínimo propuesto y una competencia estrecha; en 2018 el ganador superó ese mínimo. La diferencia muestra un problema real de diseño: actualmente el sistema responde de la misma manera a ambos escenarios. La reforma propone una respuesta distinta cuando el respaldo inicial es insuficiente conforme al umbral legal, preservando el voto emitido y la certeza de las reglas.

La necesidad de la reforma se aprecia con mayor claridad cuando el alcalde inicia su mandato con apoyo de alrededor de una cuarta parte de los votos válidos.

Para la ciudadanía, volver a decidir no es una formalidad: abre la posibilidad de comparar compromisos, exigir explicaciones y expresar una preferencia entre las alternativas finalistas. Su beneficio directo es esa decisión adicional; la calidad de los servicios seguirá dependiendo de la capacidad de gestión, la integridad y el control de la autoridad.

III. Objetivos generales y específicos

- Objetivo general: ampliar el respaldo electoral de la autoridad que conduce Lima Metropolitana y la capacidad de decisión de sus ciudadanos, mediante una segunda elección cuando ninguna lista alcance el 30 % de los votos válidos, preservando la representación plural del concejo.
- Objetivos específicos: establecer una regla de respaldo mínimo fácil de comprender; permitir una decisión entre las dos candidaturas más votadas cuando corresponda; mantener la representación de los regidores según el voto de la primera jornada; resolver las incidencias electorales con reglas previas; y asegurar una implementación financiada, transparente y evaluable.

IV. Fundamentación de la iniciativa

Viabilidad constitucional por ley. Los artículos 2 —numerales 2 y 17— y 31 de la Constitución protegen igualdad, participación y sufragio. Los artículos 176, 178 y 182 delimitan la finalidad y competencias del sistema electoral. La Constitución no fija para los alcaldes una fórmula cerrada de pluralidad sin segunda vuelta. El artículo 194 reconoce elección por sufragio directo; una segunda elección también lo respeta. Se considera, por ello, constitucionalmente posible configurar la fórmula mediante ley, sin necesidad de reformar la Constitución para introducirla [4].

Derecho a la representación política. El derecho de elegir y ser elegido, reconocido en los artículos 2, numeral 17, y 31 de la Constitución, comprende que el resultado electoral exprese de manera auténtica la voluntad de los ciudadanos, finalidad que el artículo 176 asigna al sistema electoral. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan el derecho a votar en elecciones auténticas que aseguren la libre expresión de la voluntad de los electores. El Comité de Derechos Humanos ha precisado que el Pacto no impone un sistema electoral concreto, pero que el adoptado por cada Estado debe garantizar esa libre expresión (Observación General 25, párrafo 21), y la Corte Interamericana ha señalado que la legitimidad de un sistema electoral no depende del modelo adoptado, sino de que asegure el ejercicio igualitario y efectivo de los derechos políticos (caso Castañeda Gutman vs. México, párrafos 199 a 202). La segunda elección y la asignación proporcional de regidurías desarrollan ese contenido, pues permiten que la autoridad ejecutiva metropolitana cuente con un respaldo ciudadano mínimo y que el concejo refleje la pluralidad del voto, conforme al artículo 187 de la Constitución [4, 22–24].

Reserva de ley orgánica y trámite. El artículo 31 remite las condiciones y procedimientos de elección a ley orgánica. Por el contenido sustantivo del proyecto, debe tramitarse con la exigencia de aprobación o modificación orgánica del artículo 106: más de la mitad del número legal de miembros en ambas cámaras, conforme al texto reformado por la Ley 31988. No basta calificar el documento como ley ordinaria porque formalmente modifica la Ley 26864. La materia y la reserva constitucional determinan la exigencia [4–5].

Régimen especial de Lima e igualdad. El artículo 198 establece que la capital no integra región y tiene régimen especial; su circunscripción municipal es la provincia de Lima. El artículo 65 de la Ley 27867 reconoce la transferencia de funciones regionales a la

Municipalidad Metropolitana en lo aplicable. La Ley Orgánica de Municipalidades desarrolla ese régimen. Esta combinación permite justificar un tratamiento electoral diferenciado, pero no lo impone ni valida cualquier diferencia. No se incluye al Callao, Lima Provincias ni a las alcaldías distritales [5, 6].

El trato especial a Lima se justifica por su posición constitucional y por la conducción de asuntos municipales y funciones regionales en un mismo ámbito metropolitano. Esta diferencia debe servir a sus ciudadanos y superar un examen de razonabilidad. La segunda vuelta ofrece una respuesta a la dispersión del voto, pero corresponde comparar sus ventajas con otras fórmulas y con el fortalecimiento de los partidos. La propuesta se concentra en Lima por su régimen especial, sin desconocer el derecho de los electores de otras provincias a una representación adecuada.

El 30 % se propone como un piso de respaldo inicial, tomando como referencia la experiencia regional peruana. Alcanzar exactamente ese porcentaje permite ganar en primera elección; si ninguna lista lo alcanza, deciden nuevamente los ciudadanos. Es una opción de política legislativa, no una exigencia de la Constitución ni una garantía de mayoría absoluta. Exigir más del 50 % daría un respaldo mayoritario desde la primera jornada, pero haría más frecuente la segunda elección. El umbral debe discutirse con claridad: esta propuesta mejora el mínimo exigido, pero no asegura que todo alcalde obtenga apoyo de más de la mitad de los votos válidos.

Los votos emitidos para elegir regidores deben conservar su significado. Por eso, en Lima los escaños se distribuyen por cifra repartidora con los resultados de la primera elección, manteniendo las listas y su orden. La segunda jornada elige únicamente alcalde. Así se evita atribuir regidurías a una organización por votos que recibió su candidato de ciudadanos que inicialmente apoyaron otras listas. Esta opción se sustenta en la representación proporcional prevista en el artículo 187 de la Constitución [4].

Un concejo plural exige que el alcalde construya acuerdos y puede dejarlo sin mayoría propia. Ese riesgo debe valorarse de frente. La propuesta privilegia una representación que refleje el voto para regidores y acuerdos transparentes para gobernar. Mantener el premio a la lista ganadora de la primera jornada podría otorgar mayoría al adversario del alcalde elegido en la segunda; trasladarlo al vencedor de la segunda cambiaría el efecto de votos ya emitidos para otras listas.

Los ciudadanos deben conocer las reglas antes de votar. La reforma no puede utilizarse para revisar una elección celebrada ni para responder a una disputa entre candidatos. La Primera Disposición excluye las ERM 2026 y sus elecciones complementarias, y limita la aplicación a procesos ordinarios futuros con publicación al menos un año antes de la jornada electoral. Se respetan la intangibilidad del artículo XIII del Título Preliminar de la Ley 26859, la seguridad jurídica y la preclusión [7–8].

Una segunda jornada cuesta y requiere planificación. Deben financiarse material electoral, personal, locales, seguridad y fiscalización. La propuesta preserva las competencias del Ejecutivo en materia presupuestal y no dispone transferencias ni crea un fondo. La eventual segunda elección se financia con cargo al presupuesto institucional que se asigne al JNE, a la ONPE y al RENIEC para el proceso electoral correspondiente, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, de modo que la iniciativa no crea ni

aumenta gasto público en los términos del artículo 79 de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha precisado que lo relevante para ese artículo es que la ley no habilite un gasto no previsto en la ley de presupuesto [15]. La ley rige recién para las elecciones municipales ordinarias de 2030, no genera erogación inmediata y permite que esos organismos programen la eventual segunda elección en su planificación multianual. Su realización puede coincidir con la segunda elección regional y emplea el mismo padrón y la organización electoral ya prevista para el proceso. Se trata de asegurar, con los recursos ya asignados al sistema electoral, el ejercicio del derecho fundamental a la representación política.

Derecho comparado

- **Brasil**. La Constitución, artículo 29, inciso II, aplica las reglas del artículo 77 a la elección de prefectos y viceprefectos en municipios con más de 200 000 electores. La normativa del Tribunal Superior Electoral de febrero de 2026 confirma segunda vuelta cuando no se alcanza mayoría absoluta en esos municipios. La distinción emplea electores, no habitantes. El beneficio funcional es que el ganador requiere respaldo mayoritario entre votos válidos; la lección es definir ámbito, umbral y contingencias. No se traslada al Perú el requisito brasileño de reforma constitucional, porque su texto constitucional fija expresamente esa regla [16].
- **Bogotá**. El Acto Legislativo 03 de 2019 modificó el artículo 323 constitucional para regular una segunda vuelta exclusiva de la capital. La Registraduría informa un sistema con umbral del 40 %, ventaja de diez puntos y segunda elección entre los dos primeros cuando corresponde, tres semanas después de la jornada ordinaria. La experiencia muestra que una capital puede tener diseño diferenciado; no significa que baste invocar semejanza política para copiarlo. Su criterio combina respaldo y distancia entre candidatos, mientras el proyecto peruano opta por un único umbral de 30 % [17].

V. Antecedentes legislativos, investigaciones y fuentes utilizadas

Antecedentes normativos. La Ley 26864 originalmente incluyó un umbral de 20 % y segunda elección municipal. La Ley 27734 modificó el artículo 23 y eliminó ese requisito. La Ley 27683 y sus modificatorias regulan la segunda elección regional. Las leyes 27867 y 27972 desarrollan el régimen especial de Lima. La Ley 32657, publicada el 15 de junio de 2026, modifica el artículo 36 sobre nulidad municipal y establece una excepción de vigencia para esa reforma; no crea segunda vuelta para Lima. Su excepción no se traslada al presente proyecto [1–5, 8, 9].

Jurisprudencia electoral directa. La Resolución 0103-2019-JNE, de 24 de julio de 2019, en el caso Chipao, precisó que el texto vigente del artículo 23 ya no exige votación mínima ni dispone segunda vuelta, y consideró tácitamente derogado el artículo 37 vinculado al régimen original. El criterio se utiliza en cuanto explica la supresión del antiguo umbral; no se extrapola su decisión de nulidad al régimen modificado en 2026. No es jurídicamente correcto invocar el artículo 37 residual como si habilitara hoy una segunda vuelta metropolitana [10].

Jurisprudencia sobre seguridad y preclusión. La Resolución 0316-2025-JNE, de 1 de agosto de 2025, desarrolla la intangibilidad del calendario y los efectos de hitos precluidos

en una controversia de inscripción partidaria. Es pertinente como criterio de estabilidad del proceso, no como decisión sobre segunda vuelta municipal. Tampoco autoriza una afirmación general de que todos los mandatos judiciales sean inejecutables [11].

Jurisprudencia constitucional. El TC, en el Expediente 00005-2020-PI/TC, fundamentos 125 a 128, reconoce el derecho de participación de configuración legal y el margen del legislador sometido a control constitucional. Esta doctrina respalda la posibilidad de diseñar reglas, pero no es una sentencia que haya aprobado una segunda vuelta exclusiva para Lima. En la STC 00013-2009-PI/TC se examina la reserva orgánica del artículo 31 y su exigencia de votación; se emplea para el trámite formal, con el quorum actualmente aplicable [12–13].

Antecedente parlamentario. Se verificó en el archivo del Congreso una iniciativa de Cecilia Tait para modificar el artículo 23 con un umbral de 25 % [14]. Se registra como antecedente de discusión, sin atribuirle aprobación o vigencia ni afirmar que sea el único proyecto anterior.

Fuentes normativas jurisprudenciales y comparadas

[1] JNE. Ley 26864 y compilación de legislación electoral (texto del artículo 23 modificado por Ley 27734; artículos 24–26 y 30). https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/923b709c-99ac-4277-bd88-8986a8fd7462.pdf

[2] ONPE. Marco legal de Elecciones Regionales y Municipales 2018; explicación del cambio del artículo 23 por Ley 27734. https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2018/ERM2018/docs/marco-legal/leyes-elecciones-regionales-municipales.pdf

[3] ONPE. (2022). ONPE planifica la segunda elección regional en 9 circunscripciones. https://www.gob.pe/institucion/onpe/noticias/666697-onpe-planifica-la-segunda-eleccion-regional-en-9-circunscripciones

[4] Constitución Política del Perú. Artículos 2, 31, 79, 106, 176, 178, 182, 187, 194 y 198. Texto oficial actualizado: https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=1

[5] Ley 31988. Reforma bicameral; modificación del artículo 106. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2272076-2

[6] Leyes 27867 y 27972. Régimen especial metropolitano. Concordancias oficiales: https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2562693-1 ; artículo 198: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/descentralizacion/a-198.pdf

[7] Ley 31764, Ley que incorpora el Título Preliminar a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (artículo XIII, principio de intangibilidad normativa). Diario Oficial El Peruano, 4 de junio de 2023. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2183987-6

[8] Ley 30682. Antecedente de seguridad jurídica electoral. Diario Oficial El Peruano, 18 de noviembre de 2017.

https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Boletin_de_Normas_Legales/NL20171118.pdf

[9] Ley 32657. Modificación del artículo 36 de la Ley 26864, publicada el 15 de junio de 2026. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/EX/2526082-1

[10] JNE. Resolución 0103-2019-JNE, 24 de julio de 2019, considerandos 5–8. Diario Oficial El Peruano, 3 de agosto de 2019, pp. 62–63. https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Boletin_de_Normas_Legales/NL20190803.pdf

[11] JNE. Resolución 0316-2025-JNE, 1 de agosto de 2025, considerandos 2.20–2.26. https://jurisprudencia.jne.gob.pe/Tmp/Proyectos/666510.pdf

[12] TC. Expediente 00005-2020-PI/TC, fundamentos 125–128. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00005-2020-AI.htm

[13] TC. Expediente 00013-2009-PI/TC, reserva orgánica electoral. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00013-2009-AI.html

[14] Congreso. Registro de iniciativa de Cecilia Tait sobre umbral municipal de 25 %. https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf/e7414acd4ff8d62b05256cdf006c92bb/e89ddc21562f9b0b05256e8d005f37c3

[15] TC. Expediente 00018-2023-PI/TC, 16 de junio de 2026, fundamentos 78–107, sobre el artículo 79 de la Constitución. https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2026/00018-2023-AI.html

[16] Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Resolución 23.748, 26 de febrero de 2026, artículo 6 modificado y concordancias constitucionales. https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-748-de-26-de-fevereiro-de-2026

[17] Colombia. Registraduría Nacional. Preguntas frecuentes de Elecciones Territoriales 2023, preguntas 29–30, sobre artículo 323 y Acto Legislativo 03 de 2019. https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/elecciones-territoriales-2023/PreguntasFrecuentes.php

[18] Agencia Andina. (19 de octubre de 2022). Lima mayoral race: Lopez Aliaga 26.342%, Urresti 25.348% with all ballots counted. Resultados ONPE al 100 % de actas contabilizadas. https://andina.pe/agencia/noticia-lima-mayoral-race-lopez-aliaga-26342-urresti-25348-with-all-ballots-counted-914441.aspx

[19] Jurado Nacional de Elecciones. (2018). Jurado Electoral proclama a Jorge Muñoz como alcalde de Lima Metropolitana. Porcentajes consignados en la nota institucional de proclamación. https://portal.jne.gob.pe/Portal/Pagina/Nota/7711

[20] Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Políticas 1, 2, 4, 8, 24 y 31. https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/

[21] Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo 103-2022-PCM. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 y resumen ejecutivo. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2097747-1

[22] Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm ; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

[23] Comité de Derechos Humanos. Observación General 25 (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párrafo 21. https://digitallibrary.un.org/record/221930

[24] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. México. Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C 184, párrafos 199–202. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf

VI. Sectores comprendidos

La implementación requiere que cada entidad haga lo que le corresponde. El JNE y los jurados electorales especiales resuelven controversias, fiscalizan y proclaman resultados; la ONPE organiza y ejecuta la elección; el RENIEC interviene en identificación y padrón; el Ejecutivo convoca y formula el presupuesto; y el Congreso legisla, aprueba el presupuesto y ejerce control dentro de sus competencias. La Municipalidad Metropolitana facilita la transferencia de gestión, sin dirigir el proceso electoral. Los ciudadanos y las organizaciones políticas de la provincia de Lima son los destinatarios directos de las nuevas reglas.

La alcaldía metropolitana mantiene su naturaleza municipal y su régimen especial; no se crea un gobernador, vicegobernador, nueva región o asamblea regional. La competencia territorial se mantiene en la provincia de Lima y no se extiende al departamento completo.

VII. Normas que se modifican o derogan

Se modifica el artículo 23, se incorpora el artículo 23-A y se añaden párrafos finales a los artículos 25 y 30 de la Ley 26864. No se modifica el artículo 24 sobre número de regidores ni el artículo 26 sobre cálculo de cifra repartidora. No se modifica la Ley 27683 ni se revive el artículo 37 municipal. La reforma opera como régimen especial expreso, evitando una aplicación analógica de las reglas regionales.

Cuadro comparativo de la Ley 26864

Texto vigente o situación normativa	Texto propuesto
Artículo 23: El Presidente del Jurado Electoral Especial correspondiente proclama Alcalde al ciudadano de la lista que obtenga la votación más alta.	Se conserva la regla general y se agrega: En la provincia de Lima, la elección y proclamación del alcalde metropolitano se rigen por lo dispuesto en el artículo 23-A.

Artículo 23-A: no existe el régimen especial propuesto.	Incorpora umbral de 30 %, segunda elección de alcalde, convocatoria, padrón, sustitución por siguiente candidatura votada, empates, fiscalización y nulidad. Texto íntegro en el artículo 4 de la fórmula legal.
Artículo 25, numerales 2 y 3: asignación a la lista ganadora por cifra repartidora o mitad más uno, lo más favorable; reparto entre las demás listas.	Añade excepción exclusiva para Lima: todos los regidores se asignan por cifra repartidora con votos de primera elección; sin premio mayoritario. Texto íntegro en el artículo 5.
Artículo 30: proclamación del concejo provincial luego del cómputo y cifra repartidora.	Añade proclamación de regidores en primera elección y proclamación separada de alcalde según los artículos 23 y 23-A. Texto íntegro en el artículo 6.

VIII. Análisis costo-beneficio

La reforma ofrece una oportunidad adicional de decisión cuando falta el respaldo mínimo, con un diseño constitucionalmente defendible para elecciones futuras. Su implementación exige evaluación operativa, programación con cargo a los presupuestos institucionales de los organismos del sistema electoral y respeto del procedimiento de ley orgánica.

La presente ley no autoriza directamente créditos suplementarios, transferencias de partidas ni asignaciones presupuestales adicionales, ni habilita la ejecución de gastos sin los créditos presupuestarios legalmente aprobados. Su implementación presupuestaria se sujeta a los principios y procedimientos constitucionales y legales aplicables.

- **Beneficios esperados.** Si ninguna candidatura alcanza el respaldo mínimo, los ciudadanos podrán decidir nuevamente entre las dos opciones más votadas. Esta oportunidad puede favorecer compromisos públicos más claros y acuerdos programáticos que permitan comparar soluciones para la ciudad. La representación del concejo conserva el voto de la primera jornada. El beneficio inmediato y verificable es ampliar la decisión electoral; una mejor gestión municipal dependerá de factores adicionales.
- **Generación de valor público y orientación al ciudadano.** La implementación debe permitir que las personas comprendan cuándo existe segunda vuelta, qué eligen en cada jornada y por qué las regidurías se mantienen según el voto inicial. Deben aprovecharse los canales de educación electoral existentes, ofrecer información accesible y organizar locales y horarios conforme a las reglas electorales. El beneficio se evalúa desde la experiencia del elector, evitando trámites o desplazamientos innecesarios.
- **Costos.** La implementación de la segunda elección para la Alcaldía Metropolitana de Lima se sujeta a los principios de equilibrio presupuestario, sostenibilidad fiscal y programación multianual del gasto público, de conformidad con los artículos 77, 78 y 79 de la Constitución Política del Perú. La eventual segunda elección se

financia con cargo al presupuesto institucional asignado al JNE, la ONPE y el RENIEC para el proceso electoral, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Su costo es contingente, porque solo se genera si ninguna lista alcanza el 30 % de los votos válidos, y se acota al limitar la cédula a la Alcaldía Metropolitana, utilizar el padrón de la primera elección y realizarla, cuando sea posible, en la misma fecha que la segunda elección regional.

- **Alternativas comparadas**. Un umbral de 50 % ofrece un estándar de mayoría absoluta con mayor frecuencia de segunda elección; el modelo de Bogotá combina umbral y ventaja; un criterio poblacional para varias ciudades sería más general, pero ampliaría costos y exigiría evidencia adicional. Mantener pluralidad y reforzar organizaciones y control puede mejorar gobernabilidad sin otra jornada, aunque no permite una nueva decisión de los electores. Se recomienda discutir estas opciones con autoridades electorales y organizaciones políticas antes de fijar el texto del dictamen.

IX. Impacto ambiental

La reforma no regula actividades extractivas o intervenciones directas sobre ecosistemas. Una segunda jornada aumenta potencialmente consumo de papel, transporte y residuos electorales. Los organismos competentes deben aprovechar materiales reutilizables y gestionar residuos conforme a la normativa vigente. No se atribuye un saldo ambiental positivo sin medición ni se impone el voto electrónico como consecuencia de esta iniciativa.

X. Concordancia con el Acuerdo Nacional y las políticas públicas

La iniciativa se vincula con compromisos de democracia, participación y gestión al servicio de las personas, teniendo concordancia con las siguientes políticas de Estado:

Política de Estado 1.- Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho. La segunda elección amplía la posibilidad de decisión cuando ninguna candidatura logra el respaldo mínimo. Su aplicación futura, el respeto a los resultados válidos y la igualdad de reglas para todos los participantes protegen la confianza electoral. Una mayor representatividad debe construirse dentro del Estado de derecho [20].

Política de Estado 2.- Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos. El diseño ofrece a las organizaciones un incentivo para construir propuestas capaces de obtener apoyos más amplios. La concordancia es potencial: exige compromisos programáticos transparentes, porque una alianza meramente electoral no fortalece por sí sola a los partidos ni representa mejor a los ciudadanos [20].

Política de Estado 4.- Institucionalización del diálogo y la concertación. La decisión entre finalistas puede facilitar acuerdos sobre prioridades de la ciudad. El concejo plural conserva la representación de la primera elección y requiere concertar para gobernar. El diálogo debe traducirse en compromisos públicos verificables y respetar la fiscalización de quienes mantienen posiciones distintas [20].

Política de Estado 8.- Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. La propuesta atiende el régimen especial de Lima sin modificar su ámbito territorial ni invadir competencias del

sistema electoral. El respaldo de la autoridad puede favorecer la conducción metropolitana, pero la coordinación con otros niveles de gobierno requiere instrumentos de gestión y responsabilidades claras [20].

Políticas de Estado 24.- Afirmación de un Estado eficiente y transparente y 31 Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda. La organización debe comunicar reglas comprensibles, publicar resultados y evaluar costos e incidencias. La segunda jornada requiere financiamiento planificado: la ampliación de la decisión ciudadana debe acompañarse de uso eficiente de recursos y control del gasto. Por ello, la reforma se implementa con cargo a los recursos asignados al sistema electoral, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público [20].

Asimismo, tiene vinculación con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, toda vez que ésta sitúa a las personas y la creación de valor público en el centro de la actuación estatal y la presente propuesta formula una regla electoral más comprensible y una oportunidad adicional de decisión que pueden favorecer la confianza y la participación. La política no prescribe esta fórmula electoral ni garantiza que un mayor porcentaje de votos produzca automáticamente mejores servicios [21].

La concordancia se concreta cuando la reforma entrega a los ciudadanos una decisión informada, protege su voto y emplea responsablemente los recursos públicos. El respaldo electoral más amplio es un medio para fortalecer la conducción democrática de Lima; su finalidad última es que las necesidades de quienes viven en la ciudad tengan una respuesta pública responsable y fiscalizable.

Lima, 14 de octubre de 2026.