""Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia""

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00060-2026-2031-CD
RU 6516 - CD
19 AGOSTO 2026 04:20 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26864 PARA EVITAR EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS ALCALDES

La diputada **CATHERIN NORMA PALOMINO CASAVILCA**, integrante del **Grupo Parlamentario Juntos por el Perú,** en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confieren los artículos 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 8, 25.c), 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 26864 PARA EVITAR EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE REELECCIÓN INMEDIATA DE LOS ALCALDES

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto modificar la Ley de Elecciones Municipales a fin de garantizar su funcionalidad permanente en estricto cumplimiento de los alcances del artículo 194 de la Constitución, en el extremo que prohíbe la reelección inmediata de los alcaldes.

Artículo 2. Finalidad de la ley
La presente ley tiene por finalidad garantizar el cumplimiento del artículo 194 de la Constitución, evitando un fraude normativo que altere la eficacia del mandato constitucional que prohíbe la reelección inmediata de los alcaldes.

Artículo 3. Modificación de la Ley 26864
Se modifica el artículo 19-A de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, en los siguientes términos:

"Artículo 19-A. Retiro de listas de candidatos y renuncia de candidatos

Las organizaciones políticas pueden solicitar ante el Jurado Electoral Especial competente, el retiro de la lista de candidatos que hubiesen presentado, hasta sesenta (60) días calendario antes del día de la elección.

Los candidatos pueden renunciar a su candidatura ante el Jurado Electoral Especial competente, hasta sesenta (60) días calendario antes del día de la elección.

La renuncia del candidato a alcalde que tiene por efecto o finalidad contradecir la prohibición de reelección prevista en el artículo 194 de la Constitución configura un acto de defraudación normativa, generando de manera inmediata la nulidad de inscripción de la respectiva lista en su integridad."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

Las normas reglamentarias o sectoriales se adecúan a la presente ley en lo que resulte pertinente.

Lima, agosto de 2026.

Oscar Zeballos M.
Diputado

JULIAN PEREZ HILIQUI
DIPUTADO

Catherin Palomino
Diputada de la República

Luis A Tiboja R.

ERNESTO ZUNINI
VOCERO TITULAR

DIPUTADO

OLVER PEÑA CÓRDOVA
Diputado de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Los fundamentos y justificación de la propuesta

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto preservar la eficacia material de la prohibición constitucional de reelección inmediata de alcaldes, establecida en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, evitando que dicha prohibición pueda ser eludida mediante mecanismos formalmente permitidos por la legislación electoral utilizados de manera sucesiva o articulada y produzcan un resultado sustancialmente equivalente a la reelección inmediata que la constitución expresamente proscribe.

El artículo 194 de la Constitución establece que los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro años y dispone categóricamente que *"no hay reelección inmediata para los alcaldes"*, permitiendo que estas autoridades vuelvan a postular únicamente después de haber transcurrido, como mínimo, otro periodo municipal. Esta regla fue incorporada mediante la Ley 30305, publicada el 10 de marzo de 2015, como parte de una reforma constitucional destinada precisamente a impedir la permanencia inmediata de los alcaldes en el ejercicio de la máxima autoridad ejecutiva municipal.

En consecuencia, la prohibición constitucional no debe ser interpretada únicamente desde una perspectiva literal o formal, sino atendiendo a su finalidad, eficacia y fuerza normativa. No resultaría constitucionalmente razonable que aquello que no puede alcanzarse de manera directa (la continuidad inmediata del alcalde en el mismo cargo) pueda obtenerse indirectamente mediante una sucesión de actos electorales cuya utilización conjunta conduzca al mismo resultado material.

La problemática adquiere especial relevancia en las Elecciones Regionales y Municipales de 2026. Se ha advertido la inscripción de alcaldes

actualmente en ejercicio como candidatos a primer regidor de la misma circunscripción municipal, mientras otra persona es presentada formalmente como candidata a alcalde. Posteriormente, esta última renuncia a su candidatura, subsistiendo la inscripción de los demás integrantes de la lista. La situación es jurídicamente posible bajo la legislación vigente, porque el artículo 19-A de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, reconoce a los candidatos la facultad de renunciar ante el Jurado Electoral Especial hasta sesenta días calendario antes de la elección. Debe recordarse que esta norma fue incorporada mediante el artículo 7 de la Ley 30673.

A su vez, la legislación electoral establece que la renuncia de un integrante "no invalida automáticamente la inscripción de los demás candidatos". Esta regla se encuentra recogida actualmente en la normativa reglamentaria del Jurado Nacional de Elecciones para las elecciones municipales de 2026, donde el artículo 42 del Reglamento aprobado mediante Resolución 0848-2025-JNE dispone que el retiro, renuncia, exclusión o fallecimiento de uno de los integrantes no invalida la inscripción de los demás, quienes continúan participando como si integraran una lista completa. Es, precisamente, la interacción entre ambas disposiciones la que hace posible la situación que la presente iniciativa pretende corregir.

2. Antecedentes legislativos

El Proyecto de Ley N.º 00005-2026-2031-CD, presentado el 5 de agosto de 2026 por el diputado Víctor Eduardo Piñán Mamani, propone modificar el artículo 8 de la Ley 26864 para impedir que un alcalde comprendido en la prohibición de reelección inmediata integre una lista municipal de la misma circunscripción. Si bien persigue el mismo propósito constitucional, se diferencia de la presente iniciativa en que establece un impedimento para postular, mientras que esta modifica el artículo 19-A y regula específicamente los efectos de la renuncia del candidato a alcalde cuando tenga por efecto o

finalidad contradecir la prohibición establecida en el artículo 194 de la Constitución.

3. El problema público identificado

La normativa electoral vigente regula legítimamente el derecho individual de un candidato a renunciar a su candidatura. Sin embargo, no contempla expresamente las consecuencias que dicha renuncia puede generar cuando quien permanece inmediatamente después en la estructura de la lista es el alcalde en ejercicio impedido constitucionalmente de postular a la reelección inmediata.

Puede producirse, entonces, la siguiente secuencia: el alcalde en ejercicio se encuentra constitucionalmente impedido de postular de manera inmediata nuevamente al mismo cargo. No obstante, se inscribe como candidato a primer regidor de la misma circunscripción municipal, mientras un tercero figura formalmente como candidato a alcalde. Posteriormente, este último presenta su renuncia; la lista continúa vigente con los demás candidatos inscritos y se genera la posibilidad de que el alcalde en ejercicio, inicialmente incorporado como primer regidor, termine asumiendo o accediendo nuevamente a la alcaldía, produciéndose materialmente un resultado equivalente a la reelección inmediata que la Constitución prohíbe.

Individualmente considerados, varios de estos actos pueden encontrarse permitidos por el ordenamiento. El problema aparece cuando son utilizados conjuntamente para alcanzar indirectamente un resultado que el artículo 194 de la constitución política del Perú impide alcanzar directamente.

No se cuestiona, por tanto, el derecho de un ciudadano a participar en política ni la facultad general de un candidato de renunciar. Lo que corresponde regular es una situación objetiva de incompatibilidad electoral,

destinada a impedir que la estructura de una lista municipal sea utilizada para neutralizar la prohibición constitucional de reelección inmediata.

4. El fraude a la ley y elusión de una prohibición constitucional

El fraude a la ley se configura cuando una persona se ampara formalmente en una disposición jurídica, denominada norma de cobertura, con el propósito de alcanzar un resultado que el ordenamiento jurídico prohíbe o que resulta contrario a una norma de carácter imperativo, denominada norma defraudada.

Aplicando esta figura jurídica a la problemática que sustenta la presente iniciativa legislativa, se advierte la concurrencia de los siguientes elementos que permitirían configurar un supuesto de fraude a la ley:

Norma de cobertura:

- El artículo 19-A de la Ley 26864, que reconoce el derecho del candidato a renunciar a su postulación.

Norma complementaria que permite la subsistencia de la lista:

- El régimen conforme al cual la renuncia de uno de sus integrantes no invalida las candidaturas restantes; por tanto, esta regla se refleja expresamente para las elecciones regionales y municipales 2026, en el artículo 42 del Reglamento, aprobado mediante Resolución 0848-2025-JNE.

Norma cuya eficacia podría resultar defraudada:

- El artículo 194 de la Constitución Política del Perú, que dispone que no existe reelección inmediata para los alcaldes.

Entonces, la fórmula problemática puede expresarse jurídicamente de la siguiente manera:

- No resulta constitucionalmente admisible utilizar una facultad concedida por una norma infraconstitucional para alcanzar, mediante una vía indirecta, un resultado materialmente incompatible con una prohibición constitucional expresa.

La libertad de configuración del legislador en materia electoral encuentra como límite la propia Constitución. Por ello, las reglas sobre inscripción, retiro, renuncia, reemplazo y permanencia de candidatos deben ser interpretadas y desarrolladas de forma coherente con el artículo 194 de la carta fundamental. Así, la presente propuesta legislativa busca precisamente cerrar esta zona de indeterminación normativa.

5. La necesidad de una regulación expresa

El Jurado Nacional de Elecciones ejerce constitucionalmente la función de velar por el cumplimiento de las normas electorales y administra justicia electoral. El propio reglamento de inscripción de listas para las elecciones municipales 2026 recuerda que los JEE actúan como primera instancia en materia de inscripción y que el pleno del JNE resuelve las apelaciones en última instancia.

Sin embargo, la autoridad electoral se encuentra sometida al principio de legalidad. No corresponde trasladarle exclusivamente la responsabilidad de resolver, mediante interpretación jurisdiccional, un problema estructural que puede y debe ser solucionado mediante una regla legislativa expresa, general, objetiva y previsible.

La ausencia de una disposición específica puede generar decisiones diferentes entre Jurados Electorales Especiales, litigiosidad electoral, incertidumbre respecto de la conformación definitiva de las listas y afectación de la predictibilidad que debe caracterizar todo proceso electoral.

Por ello, resulta necesario introducir en la Ley 26864 una regla inequívoca que determine los efectos de la participación del alcalde en ejercicio dentro de una lista correspondiente a la misma circunscripción en la que ejerce el cargo.

6. Objetivo general y objetivos específicos de la propuesta

Objetivo general

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo general garantizar la eficacia material de la prohibición constitucional de reelección inmediata de los alcaldes, establecida en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, mediante la incorporación de una regulación expresa en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, que impida que la renuncia del candidato a alcalde sea utilizada, conjuntamente con la participación del alcalde en ejercicio como primer regidor de la misma circunscripción, para alcanzar indirectamente un resultado contrario a dicha prohibición.

Objetivos específicos

La iniciativa legislativa tiene los siguientes objetivos específicos:

- Cerrar el vacío existente en la legislación electoral respecto de los efectos de la renuncia del candidato a alcalde cuando el alcalde en ejercicio participa como primer regidor de la misma lista y circunscripción municipal.

- Establecer una consecuencia jurídica expresa frente a la utilización de la renuncia de una candidatura con el efecto o la finalidad de contradecir la prohibición constitucional de reelección inmediata de los alcaldes.

- Fortalecer la seguridad jurídica y la predictibilidad del proceso electoral, permitiendo que las organizaciones políticas, los candidatos, las autoridades electorales y los ciudadanos conozcan anticipadamente las consecuencias de este tipo de actuaciones.

- Preservar la igualdad entre los participantes del proceso electoral, evitando que el ejercicio actual de la alcaldía pueda generar una ventaja derivada de la utilización articulada de las reglas sobre inscripción y renuncia de candidaturas.

- Proteger la autenticidad de la voluntad popular, garantizando que los electores conozcan con claridad quién postula efectivamente a la alcaldía y evitando que la configuración posterior de la lista produzca un resultado contrario a la oferta electoral inicialmente presentada.

- Proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a los Jurados Electorales Especiales una regla legal expresa para resolver estos casos de manera uniforme, objetiva y previsible.

7. Los principios jurídicos que sustentan la iniciativa

La propuesta encuentra sustento, entre otros, en los siguientes principios:

- El principio de supremacía constitucional, en tanto ninguna disposición legal o reglamentaria puede ser interpretada o aplicada de forma que prive de eficacia a una prohibición expresa contenida en la Constitución.

- El principio de fuerza normativa de la Constitución, en tanto la prohibición contenida en el artículo 194 no constituye una simple declaración política, sino una norma directamente vinculante para el legislador, las organizaciones políticas, los candidatos y los órganos electorales.

- El principio de legalidad electoral, en tanto las reglas esenciales sobre candidatura, impedimentos y efectos de las renuncias deben estar previamente determinadas por una norma general.

- El principio de seguridad jurídica, en tanto las organizaciones políticas y los electores deben conocer anticipadamente los efectos jurídicos que producirá la renuncia de un candidato.

- El principio de igualdad electoral, en tanto las reglas deben garantizar condiciones equivalentes de competencia y evitar ventajas derivadas del ejercicio actual del poder municipal.

- El principio de razonabilidad, en tanto la restricción propuesta debe limitarse únicamente a aquello que resulte indispensable para asegurar el cumplimiento de la prohibición constitucional.

8. La magnitud y el carácter sistemático de la problemática (datos al 8 de agosto de 2026, a las 10:00 horas)

La problemática que motiva la presente propuesta legislativa no responde a una posibilidad meramente teórica ni a supuestos excepcionales. La información recopilada por el Instituto Aklla Perú (2026) permite advertir la existencia de un número significativo de autoridades municipales que, encontrándose comprendidas en la prohibición constitucional de reelección inmediata establecida en el artículo 194 de la Constitución Política, participan en las Elecciones Regionales y Municipales 2026 como candidatos a primer regidor dentro de la misma circunscripción en la que fueron elegidos alcaldes.

Al 8 de agosto de 2026, a las 10:00 horas, se habían identificado 135 alcaldes provinciales y distritales elegidos en 2022 que actualmente postulan

como primeros regidores en la misma circunscripción electoral. Esta posición resulta especialmente relevante debido a que el primer regidor puede acceder posteriormente a la alcaldía cuando el candidato que encabeza la lista deja de participar en el proceso electoral o, una vez elegido, no asume o deja el cargo. Entre los supuestos identificados se encuentran la renuncia, improcedencia, tacha o exclusión de la candidatura a alcalde, así como la falta de juramentación, vacancia o fallecimiento de la autoridad electa (Instituto Aklla Perú, 2026).

La evidencia recogida demuestra, además, que esta posibilidad ya se viene materializando durante el actual proceso electoral. De los 135 alcaldes identificados, en 67 casos el candidato a alcalde que encabezaba la respectiva lista presentó su renuncia, permaneciendo el alcalde actualmente impedido de reelegirse como candidato a primer regidor. Al momento del corte de información, 46 de dichas renuncias habían sido aceptadas por los Jurados Electorales Especiales y 21 se encontraban pendientes de pronunciamiento (Instituto Aklla Perú, 2026).

Este dato resulta particularmente relevante para la presente iniciativa legislativa, pues evidencia que la regulación vigente puede generar una situación en la cual un alcalde constitucionalmente impedido de postular inmediatamente a la reelección participe en la misma circunscripción como primer regidor y, como consecuencia de la renuncia del candidato a alcalde, quede ubicado en una posición que puede permitirle acceder nuevamente a la alcaldía.

La problemática, por tanto, no se encuentra en la renuncia considerada aisladamente, que constituye una facultad reconocida por la legislación electoral, sino en aquellos casos en los cuales dicha renuncia, conjuntamente con la ubicación del alcalde impedido de reelegirse como

primer regidor, puede producir un resultado contrario a la finalidad de la prohibición prevista en el artículo 194 de la Constitución.

Tabla 1. Distribución de los 67 casos según organización política

Organización política	Casos reportados
Partido Democrático Somos Perú	14
Alianza para el Progreso	12
Renovación Popular Perú	7
Avanza País – Partido de Integración Social	6
Fuerza Popular	5
Podemos Perú	5
Ahora Nación – AN	3
Partido País para Todos	3
Acción Popular	2
Partido Político Perú Primero	2
Alianza Renovación Popular y Toro	1
APP – La Cholita	1
APP – Trabaja Ayacucho	1
Arequipa, Tradición y Futuro	1
Batalla Perú	1
Partido Aprista Peruano	1
Socios por Áncash	1
Yo Arequipa	1
TOTAL	**67**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Aklla Perú (2026)[1].

La distribución de los casos demuestra, asimismo, que no se trata de una situación atribuible exclusivamente a una determinada organización política. Los casos identificados comprenden a partidos políticos, alianzas electorales y organizaciones de distinta procedencia, lo que evidencia que el problema se encuentra relacionado principalmente con el diseño de la normativa electoral vigente y con los efectos que puede producir la aplicación conjunta de las reglas sobre renuncia de candidatos y reemplazo en las listas electorales.

[1] Instituto Aklla Perú. (2026). *Elecciones Regionales y Municipales 2026: ¿Reelección encubierta?* [Informe de investigación].

Somos Perú registra 14 casos y Alianza para el Progreso 12, concentrando conjuntamente 26 de los 67 casos identificados, equivalentes aproximadamente al 38,8 % del total. Les siguen Renovación Popular Perú, con 7 casos; Avanza País, Partido de Integración Social, con 6; Fuerza Popular, con 5; y Podemos Perú, también con 5 casos. Los restantes casos se encuentran distribuidos entre otras organizaciones políticas y alianzas electorales (Instituto Aklla Perú, 2026).

La dimensión territorial refuerza esta conclusión. Los 67 casos se encuentran distribuidos en distintas regiones del país, destacando Lima, con 12 casos; San Martín, con 11; La Libertad, con 8; y Áncash, con 7, además de registros en Arequipa, Huánuco, Ica, Amazonas, Ayacucho, Lambayeque, Junín, Cajamarca, Cusco, Loreto, Piura y Puno (Instituto Aklla Perú, 2026).

La información analizada permite advertir, por consiguiente, que existe una situación objetiva y verificable que puede afectar la eficacia de la prohibición constitucional de reelección inmediata de alcaldes. Si el ordenamiento impide que una autoridad postule nuevamente como alcalde, pero simultáneamente permite que dicha autoridad se ubique como primer regidor y pueda acceder nuevamente a la alcaldía como consecuencia de la renuncia del candidato que formalmente encabezaba la lista, la prohibición constitucional corre el riesgo de quedar reducida a una restricción de carácter meramente formal.

9. Sectores comprendidos en la propuesta

La propuesta comprende principalmente a los organismos que integran el sistema electoral. El Jurado Nacional de Elecciones y los Jurados Electorales Especiales se encuentran directamente comprendidos, debido a que tienen a su cargo la inscripción de las listas de candidatos, la tramitación de las renuncias y la resolución de las controversias que se produzcan durante el proceso electoral.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se encuentra comprendida de manera indirecta, en cuanto la determinación definitiva de las listas y candidaturas repercute en la organización y ejecución material del proceso electoral.

Asimismo, la propuesta comprende a las organizaciones políticas que presentan listas de candidatos; a los candidatos a alcalde y regidores; a los alcaldes en ejercicio que participen en las elecciones municipales dentro de la misma circunscripción; y a los ciudadanos electores, cuyo derecho a conocer con claridad la composición y conducción de las listas electorales se busca proteger.

La iniciativa no crea nuevas entidades ni atribuye competencias diferentes a las actualmente reconocidas a los organismos electorales. Su aplicación se realizará en el marco de sus funciones constitucionales y legales vigentes.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no demandará recursos adicionales del Tesoro Público ni generará gastos al Estado peruano, debido a que no crea nuevas entidades, órganos administrativos, plazas laborales, programas presupuestales ni obligaciones económicas permanentes. Su implementación será asumida por las instituciones competentes dentro de sus funciones y recursos existentes.

El cuadro siguiente refleja objetivamente la viabilidad de la propuesta en términos de costo – beneficio:

Factor	Evaluación
Impacto presupuestal	Cero costo para el erario público: La propuesta no requiere asignación de fondos adicionales ni afecta el pliego presupuestal del JNE, la ONPE o el tesoro público.

Beneficio institucional	Restablece la supremacía constitucional del artículo 194 de la Constitución, impidiendo que vacíos en normas de rango legal sirvan como instrumentos de fraude a la Constitución y la ley.
Beneficio electoral	Protege el derecho de los ciudadanos a una contienda electoral equitativa, eliminando ventajas indebidas basadas en el uso de la estructura municipal o la permanencia continua en el poder.

En consecuencia, la propuesta no genera costos fiscales adicionales y sus beneficios sociales, jurídicos, institucionales y económicos superan los eventuales costos administrativos de adecuación, por lo que presenta un balance costo-beneficio favorable.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Se propone modificar de manera expresa el artículo 19-A de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, incorporando una restricción objetiva. Esta restricción está dirigida a establecer que la renuncia de un candidato a la alcaldía no habilitará, bajo ninguna circunstancia, a que asuma dicha posición un regidor que sea el alcalde en ejercicio o saliente de la misma circunscripción municipal en el periodo inmediatamente anterior.

Asimismo, se prevé un mecanismo sancionatorio acorde con la gravedad de defraudar el texto constitucional (artículo 194), que consiste en la nulidad inmediata de la respectiva lista en su integridad.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda correspondencia con el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, particularmente con la Política de Estado N.° 1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho,

en tanto la propuesta busca preservar el imperio de la Constitución y el adecuado ejercicio de los mecanismos legales de ejercicio del derecho de ser elegido.

Lima, agosto de 2026.