

LA REELECCIÓN MUNICIPAL INDIRECTA Y LA EFICACIA NORMATIVA DEL ARTÍCULO 194 DE LA CONSTITUCIÓN: ANÁLISIS DE LAS CANDIDATURAS ESTRATÉGICAS A LA LUZ DE LA RESOLUCIÓN N.º 3516-2026-JNE.

Por:

Katherine Lizet Saavedra Córdova.

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar, a partir de la Resolución N.º 3516-2026-JNE, los desafíos que plantea la prohibición de la reelección inmediata de los alcaldes prevista en el artículo 194 de la Constitución frente a candidaturas en las que una autoridad municipal en ejercicio postula como primer regidor de la misma circunscripción. Teniendo como punto de partida la Ley N.º 30305 y sus antecedentes legislativos, se busca identificar los alcances de la prohibición constitucional y las insuficiencias normativas que pueden surgir cuando una candidatura formalmente distinta al cargo de alcalde permite, bajo determinadas circunstancias, una continuidad en su ejercicio. Para ello, se analizan la posición mayoritaria y el voto en minoría del Jurado Nacional de Elecciones, así como su relación con el derecho a la participación política y la alternancia en el poder. Finalmente, se plantean propuestas orientadas a fortalecer la regulación vigente.

Palabras clave: reelección municipal, primer regidor, artículo 194 de la Constitución, alternancia, derechos políticos, Jurado Nacional de Elecciones, Ley N.º 30305.

1. Introducción

La prohibición de la reelección inmediata de los alcaldes constituye una de las principales modificaciones introducidas por la Ley N.º 30305¹ al régimen constitucional de los gobiernos locales. Esta reforma respondió a preocupaciones vinculadas con el ejercicio del poder público, entre ellas el correcto manejo de los bienes públicos, la administración y el sistema político, dentro del cual adquiere especial relevancia la alternancia.

La aplicación de esta prohibición puede presentar dificultades cuando la autoridad que ejerce la alcaldía no postula nuevamente a dicho cargo, sino que participa como regidor de la misma municipalidad. A simple vista pareciera que se trata de cargos totalmente distintos. No obstante, el artículo 24 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que, en caso de vacancia o ausencia del alcalde, este es reemplazado por el teniente alcalde, quien es el primer regidor hábil que sigue en su propia lista electoral. Esta problemática alcanzó una manifestación concreta con la Resolución N.º 3516-2026-JNE.

El caso involucró a Richard Hernán Baca Palacios, ex alcalde de la Municipalidad Provincial de Morropón, quien postula como primer regidor a la misma municipalidad. Luego de la renuncia del candidato a alcalde de su organización política, el Jurado Electoral Especial de Morropón consideró que su candidatura podía permitir una continuidad inmediata en el ejercicio de la alcaldía y dispuso su exclusión.

Sin embargo, la mayoría del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones revocó esa decisión y consideró que no correspondía extender la prohibición constitucional a una candidatura a regidor, pues se trataba de un cargo distinto. El voto en minoría del magistrado Gunther Gonzales Barrón, sostuvo, en cambio, que el análisis no podía limitarse a la denominación formal del cargo, pues determinadas circunstancias podían convertir la candidatura en un mecanismo indirecto de continuidad en el ejercicio del poder.

El caso plantea una tensión entre dos principios constitucionalmente relevantes. De un lado, se encuentra el derecho de participación política y el principio de legalidad que exigen que las restricciones al derecho a ser elegido tengan fundamento jurídico claro. De otro, se encuentra la necesidad de

¹ Puede consultarse en el enlace siguiente
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#!/detallenorma/H1123148>

garantizar la eficacia de la prohibición de reelección inmediata establecida por el artículo 194 de nuestra Carta Magna y garantizar la alternancia en el ejercicio del poder municipal.

La cuestión, entonces, no consiste simplemente en determinar si un alcalde puede ser formalmente candidato a regidor. El problema jurídico más profundo consiste en establecer si la prohibición del artículo 194 debe ser entendida exclusivamente desde la denominación formal del cargo al que se postula o si, atendiendo a su finalidad constitucional, también debe analizarse la posibilidad de que determinados mecanismos de postulación produzcan una continuidad material en el ejercicio de la alcaldía.

En ese sentido, el presente artículo analiza si el régimen jurídico vigente resulta suficiente para enfrentar situaciones en las que una candidatura a primer regidor pueda relacionarse con la continuidad inmediata de quien anteriormente ejerció la alcaldía. El propósito no es asumir que toda candidatura a primer regidor constituye una “reelección encubierta”, sino determinar bajo qué circunstancias podría existir una tensión entre la forma jurídica de la candidatura y la finalidad constitucional de impedir la continuidad inmediata en el ejercicio de la alcaldía.

2. La Ley N.º 30305 y la finalidad de prohibir la reelección inmediata

La Ley N.º 30305 constituye el punto de partida indispensable para comprender el sentido de la prohibición actualmente contenida en el artículo 194 de la Constitución. La reforma constitucional fue publicada el 10 de marzo de 2015 y modificó las reglas relativas a las autoridades de los gobiernos regionales y locales, tales como el tema de la denominación y la reelección.

La exposición de motivos y los antecedentes legislativos de la reforma permiten identificar tres grandes razones relacionadas con la prohibición: el correcto manejo de los bienes públicos, la correcta administración y el sistema político.

2.1. El correcto manejo de los bienes públicos

La primera preocupación se encuentra relacionada con la utilización de los recursos estatales durante los procesos electorales. La justificación legislativa advertía sobre el riesgo de que una autoridad que busca

permanecer en el poder pueda utilizar, directa o indirectamente, recursos humanos, materiales o económicos de la administración pública para favorecer su continuidad política.

Situándonos en el ámbito municipal, el alcalde no solamente es la máxima autoridad política, sino también quien dirige la administración municipal. La posibilidad de utilizar la posición institucional para generar ventajas electorales constituye, por ello, esta fue una de las preocupaciones que justificaron la no reelección inmediata como un mecanismo preventivo. No requiere demostrar que cada autoridad necesariamente utilizará recursos públicos de manera indebida; parte de una decisión institucional destinada a reducir las ventajas derivadas del ejercicio inmediato del poder.

2.2. La correcta administración

La segunda razón se encuentra vinculada con la administración pública. La autoridad municipal debe orientar su actuación hacia el interés general y no hacia la conservación personal del poder, siendo que, al existir la posibilidad de permanecer inmediatamente en el cargo, puede generarse una tensión entre las decisiones propias de la gestión pública y los intereses asociados a la siguiente campaña electoral. La reforma constitucional buscó, entre otros objetivos, reducir esa tensión.

Esta finalidad resulta particularmente importante porque el alcalde concentra funciones políticas, administrativas y ejecutivas. Por ello, la alternancia no solamente constituye una cuestión electoral, sino también una garantía relacionada con la renovación de quienes ejercen funciones de dirección dentro de la administración municipal.

2.3. El sistema político y la alternancia

La tercera razón corresponde al sistema político. La prohibición de la reelección inmediata pretende impedir que el ejercicio continuado del poder municipal se convierta en una ventaja estructural para una misma persona.

La alternancia, en este contexto, no significa que una persona quede excluida definitivamente de la vida política, sino que, como señala (Torres, 2018) La alternancia es un principio de la república, el cual permite la

consecución de la democracia en un Estado; a su vez este principio es indispensable para determinar el cambio interno en la dirección de un gobierno, evitando caer en un sistema autocrático o de excesivo poder.

El propio artículo 194 permite volver a postular después de transcurrido otro período. La regla, por tanto, no elimina el derecho de participación política, sino que establece una interrupción temporal respecto del ejercicio inmediato del mismo cargo.

3. La eficacia normativa del artículo 194 de la Constitución

El artículo 194² de la Constitución dispone que no existe reelección inmediata para los alcaldes y que, transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular. La disposición utiliza expresamente la categoría de “alcaldes”, por lo que una primera aproximación interpretativa conduce a distinguir entre la candidatura al cargo de alcalde y la candidatura al cargo de regidor.

Esta fue precisamente una de las cuestiones centrales discutidas en la Resolución N.º 3516-2026-JNE, la cual constituye un caso particularmente relevante porque materializa la controversia en el contexto de las Elecciones Regionales y Municipales 2026. Sobre el particular, Richard Hernán Baca Palacios, ex alcalde de la Municipalidad Provincial de Morropón, fue incluido como candidato a primer regidor en la misma municipalidad. El candidato que encabezaba la lista para la alcaldía, Ricardo César Espinoza Nima, presentó su renuncia. Ante dicha situación, el Jurado Electoral Especial de Morropón consideró que la posición de Baca Palacios como primer regidor podía producir una continuidad material en el ejercicio de la alcaldía y decidió excluirlo.

El razonamiento del Jurado Electoral Especial partió de la relación entre la candidatura de Baca Palacios y el mecanismo de reemplazo previsto por la Ley Orgánica de Municipalidades. Desde esa perspectiva, su ubicación como primer regidor no era un elemento electoral meramente formal, pues podía adquirir relevancia para el ejercicio posterior de la alcaldía.

La decisión fue apelada y el caso llegó al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

² <https://www3.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>

La mayoría del JNE resolvió declarar fundada la apelación y revocar la exclusión. Su razonamiento parte de una premisa fundamental: las restricciones al derecho de participación política deben ser interpretadas de manera estricta. El artículo 194 prohíbe la reelección inmediata de los alcaldes, pero Baca Palacios no se encontraba postulando nuevamente al cargo de alcalde, sino al cargo de primer regidor. También consideraron relevante el artículo 24 de la Ley Orgánica de Municipalidades. El hecho de que el primer regidor pueda reemplazar al alcalde en determinados supuestos no significa que haya sido elegido popularmente para ejercer la alcaldía. La candidatura continúa siendo jurídicamente una candidatura al cargo de regidor.

Esta posición encuentra un fundamento relevante en el principio de legalidad electoral. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los derechos políticos pueden ser objeto de regulación, pero que las restricciones deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, y que los requisitos para participar en una contienda electoral deben estar definidos de manera precisa.

El voto en minoría del magistrado Gunther Hernán Gonzales Barrón plantea una perspectiva diferente.

Según esta posición, los derechos políticos son fundamentales, pero no absolutos. Su regulación debe respetar la legalidad, necesidad y proporcionalidad. Al mismo tiempo, la prohibición constitucional de la reelección debe analizarse atendiendo a su finalidad: evitar la continuidad inmediata en el ejercicio del poder municipal.

El voto minoritario sostiene que la prohibición no debería ser entendida exclusivamente desde el mecanismo formal utilizado para intentar permanecer en el poder. Si la Constitución busca impedir un determinado resultado —la continuidad inmediata en el ejercicio de la alcaldía—, entonces también deberían considerarse los mecanismos indirectos que pudieran conducir a ese resultado.

Ahora bien, el principio de supremacía constitucional exige que las normas constitucionales sean interpretadas de manera que puedan producir efectos reales, entonces si nos encontramos ante una prohibición que puede ser fácilmente neutralizada mediante modificaciones exclusivamente formales

en la candidatura podría perder parte de su eficacia. Aquí aparece esta tensión entre dos exigencias constitucionales, por un lado, garantizar la eficacia del artículo 194 y evitar que la prohibición de reelección inmediata sea eludida mediante mecanismos indirectos y de otro lado, respetar el derecho fundamental a ser elegido y el principio de legalidad, evitando establecer impedimentos que no estén suficientemente tipificados en la normativa.

La Corte Interamericana, en el caso *Yatama vs. Nicaragua*³, ha señalado que la regulación de los derechos políticos debe observar legalidad, necesidad y proporcionalidad. Por tanto, cualquier interpretación restrictiva debería demostrar no solamente que persigue una finalidad constitucionalmente legítima, sino también que existe una base jurídica suficiente y que la restricción resulta necesaria y proporcional.

Desde esta perspectiva, una solución constitucionalmente sostenible no debería partir de una prohibición general de todas las candidaturas de alcaldes salientes a regidores. Sería necesario analizar las circunstancias concretas que podrían producir una continuidad efectiva.

4. Propuesta de interpretación constitucional

Una alternativa consiste en adoptar una interpretación que combine el principio de legalidad con la eficacia de la prohibición constitucional.

En primer lugar, debe reconocerse que ser candidato a primer regidor no equivale jurídicamente a ser candidato a alcalde, pues efectivamente se tratan de dos cargos distintos. La diferencia entre ambos cargos debe mantenerse.

En segundo lugar, debe reconocerse que el primer regidor tiene una posición jurídica particular respecto de la sucesión del alcalde, conforme al artículo 24 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En tercer lugar, cualquier restricción al derecho de participación política debe encontrarse suficientemente sustentada en una norma constitucional o legal y superar los estándares de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

³ https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

En cuarto lugar, cuando exista una situación concreta en la que la candidatura a primer regidor pueda producir la continuidad inmediata en la alcaldía, el JNE debería realizar un análisis específico de las circunstancias y no limitarse a la denominación formal del cargo.

5. La necesidad de una respuesta legislativa

La controversia evidenciada por la Resolución N.º 3516-2026-JNE también revela una posible insuficiencia normativa. Si el ordenamiento pretende impedir determinadas formas de “reelección encubierta”, lo más adecuado desde la perspectiva del principio de legalidad sería que el legislador establezca supuestos de aplicación claros y previsibles, evitando crear vacíos normativos que reduzcan la eficacia de la norma.

6. Conclusiones

La candidatura de un alcalde saliente como primer regidor plantea una dificultad constitucional porque, aunque se trate formalmente de un cargo distinto, el artículo 24 de la Ley Orgánica de Municipalidades reconoce al primer regidor una posición específica en el mecanismo de reemplazo del alcalde.

La Resolución N.º 3516-2026-JNE demuestra que existen dos perspectivas interpretativas jurídicamente relevantes. La mayoría privilegia una interpretación estricta de la prohibición constitucional y el principio de legalidad de las restricciones a los derechos políticos; el voto minoritario enfatiza la necesidad de considerar también los mecanismos indirectos que podrían producir una continuidad inmediata en el ejercicio de la alcaldía. No resulta jurídicamente suficiente afirmar que toda candidatura a primer regidor constituye una “reelección encubierta”. Tal conclusión podría extender indebidamente una restricción al derecho de participación política. Sin embargo, tampoco resulta suficiente afirmar que la candidatura es irrelevante únicamente porque el cargo formalmente consignado en la lista sea diferente.

Determinar cuándo una candidatura formalmente dirigida al cargo de primer regidor, puede convertirse en un verdadero desafío por las

circunstancias concretas del caso, en un mecanismo que permita la continuidad inmediata en el ejercicio de la alcaldía.

La interpretación constitucionalmente adecuada debe conciliar dos exigencias: la eficacia del artículo 194 de la Constitución y el respeto irrestricto del principio de legalidad en materia de derechos políticos.

7. Referencias

Congreso de la República del Perú. (2013). Proyecto de Ley N.º 3502/2013-

CR: Proyecto de Ley de reforma de la Constitución que prohíbe la reelección inmediata o mediata de autoridades regionales y locales.

Congreso de la República del Perú. (2015). Ley N.º 30305, Ley de reforma de los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes.

Congreso de la República del Perú. (2022). Constitución Política del Perú.

Congreso de la República del Perú. (2003). Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Caso Yatama vs. Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

Jurado Nacional de Elecciones. (2025). Resolución N.º 0848-2025-JNE: Reglamento de inscripción de listas de candidatos para las Elecciones Municipales 2026.

Jurado Nacional de Elecciones. (2026). Resolución N.º 3516-2026-JNE. Expediente ERM.2026037968, Elecciones Regionales y Municipales 2026.

Torres, A. C. (2018). Alternancia en los poderes Ejecutivo y Legislativo en la República de Ecuador y Colombia. *8º Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Clacso.