



**LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094
LEY DE ORGANIZACIONES
POLÍTICAS, PARA INCREMENTAR
EL PORCENTAJE DE ADHERENTES
EN LA INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS
POLÍTICOS**



El Congresista de la República que suscribe, **WILSON SOTO PALACIOS** y los Congresistas integrantes del **Grupo Parlamentario Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL.

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094 LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
INCREMENTAR EL PORCENTAJE DE ADHERENTES EN LA INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS
POLÍTICOS**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley modifica el literal h) del artículo 5 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el propósito de aumentar el porcentaje de adherentes exigido como requisito para la inscripción de partidos políticos.

Artículo 2. Modificación del literal h) del artículo 5 de la Ley 28094

Se modifica el literal h) del artículo 5 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, en los siguientes términos:

"Artículo 5. Requisitos de inscripción de partidos políticos

[...]



WILSON SOTO PALACIOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

La solicitud de inscripción de un partido político debe estar acompañada de la siguiente documentación:

[...]

h) La relación de adherentes en numero no menor de **diez por ciento (10%)** de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el numero de Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de éstos. Las organizaciones políticas cuentan con un plazo de dos años, contados a partir de la adquisición de formularios, para la recolección de firmas de adherentes y la presentación de la solicitud de inscripción ante el Jurado nacional de Elecciones. La responsabilidad penal por fraude en la recolección de firmas de adherentes recae sobre el responsable que el estatuto de la organización política determine, así como en el responsable de la hoja de adherentes.

[...]".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

Lima, febrero de 2025.



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/02/2025 11:08:17-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/02/2025 10:48:25-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Evis
Herman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/02/2025 11:08:32-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/02/2025 14:43:01-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/02/2025 15:43:12-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/02/2025 15:53:19-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/02/2025 15:57:35-0500

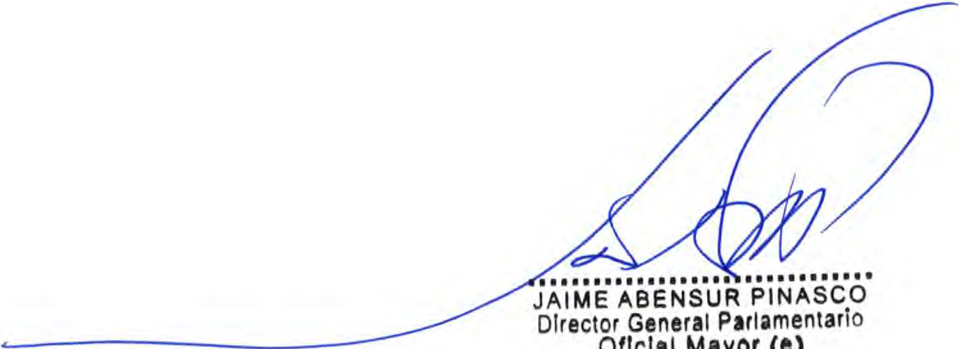


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **febrero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10338/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 31 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental de los ciudadanos a participar activamente en los asuntos públicos de la nación mediante diversos mecanismos establecidos. Este precepto reconoce tanto la posibilidad de elegir libremente a sus representantes como de ser elegidos, siempre que se cumplan las condiciones previamente determinadas por la normativa vigente. Asimismo, establece que el ejercicio del derecho al voto está reservado a los ciudadanos en pleno goce de su capacidad civil, para lo cual es indispensable estar inscrito en el registro electoral correspondiente.

Por su parte, el artículo 35 de la misma Carta Magna subraya que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos de manera individual o colectiva, a través de organizaciones políticas tales como partidos, movimientos o alianzas. Estas entidades adquieren personería jurídica mediante su inscripción conforme a la ley, constituyéndose en instrumentos esenciales para la formación y expresión de la voluntad popular, piedra angular de la democracia representativa.

3

En complemento, el artículo 178 de la Constitución detalla las competencias del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo autónomo encargado de garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales. Entre sus funciones, el numeral 2 le asigna la responsabilidad de mantener y custodiar el Registro de Organizaciones Políticas, mientras que el numeral 3 le encomienda velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a dichas organizaciones, así como de otras normas electorales aplicables.

De estas disposiciones constitucionales se desprende claramente que los ciudadanos tienen la facultad de intervenir en la vida política del país, ya sea de forma directa o mediante la creación de organizaciones políticas que, una vez constituidas ante las autoridades competentes, les permitan participar en los procesos electorales, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en la legislación vigente.

En ese marco normativo, se promulgó la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos, que regula con detalle los requisitos para la constitución, funcionamiento y permanencia de las



organizaciones políticas que aspiren a competir en elecciones para autoridades nacionales, regionales y locales. Esta ley ha sido objeto de diversas modificaciones a lo largo del tiempo, siendo una de las más recientes la introducida por el artículo 2 de la Ley N.º 31981. Dicha norma reformó el literal h) del artículo 5 de la Ley N.º 28094, estableciendo que, para la inscripción de un partido político, se debe acompañar a la solicitud una lista de adherentes equivalente al 3% de los ciudadanos que participaron en las últimas elecciones de carácter nacional, debidamente identificados con su firma y número de Documento Nacional de Identidad (DNI).

En ejercicio de sus atribuciones, el JNE emitió el 28 de febrero de 2024 la Resolución N.º 0051-2024-JNE (el 27 de febrero de 2024), con el propósito de precisar el número mínimo de adherentes requerido para la inscripción de partidos políticos en el Registro de Organizaciones Políticas. Tomando como base los resultados de las elecciones presidenciales del 11 de abril de 2021, en las que votaron 17,713,716 ciudadanos, el 3% de esta cifra —redondeado al entero superior— asciende a 531,412 adherentes. En consecuencia, para registrar un partido político en la actualidad, se exige contar con el respaldo de al menos 531,412 ciudadanos, una cantidad que, si bien es significativa, no representa un obstáculo insalvable para la constitución de nuevas organizaciones políticas.

4

Este umbral, lejos de restringir la participación, ha facilitado la creación de partidos políticos, lo que ha derivado en un notable incremento de estas organizaciones, para las elecciones generales y municipales de 2026 representará todo un desafío debido a la gran cantidad de partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Este crecimiento, si bien refleja una mayor apertura democrática, plantea retos significativos para los comicios programados para ese año.

La proliferación de partidos políticos y movimientos regionales registrados, muchos de los cuales estarán obligados a presentar candidaturas en dichas elecciones, podría generar una oferta electoral excesivamente fragmentada. Esto implicaría la participación de un número desproporcionado de candidatos compitiendo por cargos como Presidente de la República, senadores, diputados, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y regidores —tanto provinciales como distritales—. Como consecuencia, se corre el riesgo de que las



autoridades electas obtengan porcentajes de respaldo extremadamente bajos, lo que podría afectar su legitimidad y capacidad de liderazgo.

La prensa y diversos analistas han abordado con preocupación la problemática derivada del aumento sostenido de organizaciones políticas en el Perú, destacando sus posibles implicancias para el sistema electoral y la gobernabilidad democrática. Este fenómeno, que se ha intensificado en los últimos años, ha sido objeto de estudios y artículos que evidencian tanto la magnitud de la tendencia como sus consecuencias prácticas y teóricas. A continuación, se citan y desarrollan algunos de estos aportes, que arrojan luz sobre el impacto de esta situación en las elecciones generales de 2026:

Karina Valencia Pantoja, en un artículo publicado el 11 de febrero de 2025 en el portal rpp.pe, informó que, a esa fecha, existían 42 partidos políticos inscritos, mientras que 31 todavía debían de culminar su proceso de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y se preguntaba que en ese escenario cambiante ¿Qué partidos conforman la oferta electoral y quienes están detrás de ellos como posibles candidatos presidenciales? Y de quedar todos habilitados, 73 organizaciones podrían participar en la siguiente contienda electoral. También se preguntaban. ¿Cómo se llaman estas agrupaciones políticas y quienes las impulsan? Además, refería que el elevado número de agrupaciones políticas generara alta competitividad con mayor fragmentación del voto ciudadano¹.

5

En una línea similar, Carlos Oré Arroyo, en un artículo publicado en infobae.com, proyectaba que 73 partidos políticos podrían participar en las elecciones de 2026 y que la lista completa se conocería el 12 de abril, destacando además que el presidente del Jurado nacional de Elecciones había reconocido que su institución enfrentaría un reto sin precedente en la historia electoral y que las elecciones generales de 2026 serían complicadas para los candidatos, las autoridades electorales y los electores que tendrán que escoger entre muchos postulantes y que el 12 de abril de 2025, un año antes de la primera vuelta, se conocería la lista de todos los partidos políticos habilitados para postular².

¹ <https://rpp.pe/politica/elecciones/elecciones-2026-conoce-cuales-son-los-partidos-politicos-inscritos-y-los-que-están-en-proceso-de-inscripcion-noticia-1572877>

² <https://www.infobae.com/peru/2025/01/11/73-partidos-politicos-podrian-participar-en-las-elecciones-de-2026-lista-completa-se-conocera-el-12-de-abril/>



Asimismo, en el referido portal, Alejandro Aguilar señaló el 21 de diciembre de 2024, que la gran cedula de votación para las Elecciones 2026, mediría más de medio metro superando ampliamente su versión anterior ello se debe a que tendrá cinco columnas: una para elegir presidentes, otra para parlamentarios andinos, dos para senadores y una para diputados³.

Por su parte, Francisco Miró Quesada Rada, en un ensayo publicado el 19 de febrero de 2025 en el diario El Comercio, titulado "¿Por qué tantos partidos políticos?" Resumiendo las razones en los siguiente "Una democracia representativa como la nuestra, aunque de baja calidad, es inimaginable sin partidos políticos", en su ensayo expresa que: durante las primeras elecciones de este siglo se presentaron 13 partidos políticos y que a lo largo de 25 años fue aumentando, pero que esa proliferación dice que es una "bicoca" si se considera las aproximadamente 40 agrupaciones inscritas al 19 de febrero, o que quizás sean más, porque el registro aún no se ha cerrado. Considera que son diversas las explicaciones del incremento de partidos dentro de ellas la polarización e ideologización. Señala que un aspecto que afectó tener partidos sólidos fue el "péndulo del poder" el pasar de gobiernos civiles (democráticos) a gobiernos militares (golpes de Estado) lo que impidió construir una democracia sólida, sumado a ello las alianzas de coyuntura para llegar al poder, el arraigo de una cultura caudillista, la concentración del poder por lo general en un líder carismático civil o militar han impedido pactar en beneficio de la democracia⁴.

De este conjunto de reflexiones se desprenden varias conclusiones críticas. Una cantidad tan elevada de partidos políticos —potencialmente más de 70— no solo complica la labor de las instituciones públicas responsables de organizar y materializar las elecciones, como el JNE, la ONPE y el RENIEC, sino que también dificulta la participación ciudadana. Los electores se enfrentarán a una abrumadora cantidad de candidatos, muchos de ellos desconocidos, lo que podría derivar en la elección de autoridades con porcentajes de apoyo mínimos y, por ende, con escasa legitimidad popular. Esta dispersión del voto, lejos de fortalecer la democracia, podría agravar la crisis de representatividad y gobernabilidad que ya aqueja al país.

³ <https://www.infobae.com/peru/2024/12/19/mas-de-medio-metro-asi-seria-la-gran-cedula-de-votacion-para-las-elecciones-generales-del-2026/>

⁴ <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/por-que-tantos-partidos-politicos-por-francisco-miro-quesada-rada-noticia/>



Finalmente, la excesiva oferta de partidos políticos contribuye a un mayor fraccionamiento de la población, dificultando los consensos necesarios para la toma de decisiones políticas efectivas. En un contexto de alta fragmentación, los partidos tienden a priorizar intereses particulares o de corto plazo sobre el bien común, lo que obstaculiza el fortalecimiento institucional y perpetúa la debilidad estructural del sistema político peruano. Este escenario plantea un desafío urgente: encontrar un equilibrio entre la pluralidad democrática y la viabilidad práctica de un proceso electoral que garantice resultados representativos y legítimos.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La modificación propuesta cumple con la Constitución y las leyes que regulan la participación política y las elecciones, como los artículos 31, 35 y 178, y la Ley N.º 28094. Es acorde con los valores democráticos de pluralismo y representación.

Sin embargo, para que funcione, el JNE, la ONPE y el RENIEC deberán emitir normas claras, como resoluciones o reglamentos, y ajustar sus sistemas, capacitar a sus trabajadores y difundir bien las nuevas reglas. Esto ayudará a que los partidos políticos cumplan los requisitos sin problemas ni retrasos.

7

La norma busca mejorar la democracia fortaleciendo a los partidos, pero debe aplicarse con cuidado para no limitar la participación ni afectar el pluralismo. Las autoridades serán clave para que funcione bien y refuerce el sistema democrático.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del Proyecto de Ley no generará costos adicionales al Estado, ya que se trata de una propuesta destinada a modificar una ley existente con el objetivo de prevenir la proliferación excesiva de partidos políticos. Esta multiplicidad de organizaciones contribuye al fraccionamiento de la sociedad, debilita el fortalecimiento de los partidos y complica tanto la labor de las entidades públicas responsables de organizar los procesos electorales como la decisión de



los ciudadanos. Estos últimos se enfrentan a una oferta electoral amplia y confusa, lo que podría desorientarlos y propiciar que las autoridades electas obtengan un bajo nivel de aprobación. En consecuencia, al dispersarse los votos entre numerosos candidatos, los elegidos podrían contar con un respaldo mínimo, lo que erosionaría su legitimidad.

El principal beneficio recaería en la población. Al exigir a los partidos un mayor número de adherentes, las autoridades electas contarían con un respaldo más sólido, lo que incrementaría su legitimidad. Esto facilitaría la construcción de consensos y agilizaría la toma de decisiones en favor de la ciudadanía, promoviendo una gobernabilidad más efectiva.

Asimismo, las instituciones públicas encargadas de los procesos electorales —como el JNE, la ONPE y el RENIEC— también se beneficiarían. Con menos partidos, la gestión y el procesamiento de la información serían más sencillos, claros y transparentes, lo que reduciría la complejidad operativa. Esto permitiría contratar menos personal y optimizar el presupuesto, destinándolo a un proceso electoral más eficiente y eficaz.

De igual modo, los partidos políticos saldrían fortalecidos. Al requerir un mayor número de adherentes para su inscripción, estas organizaciones consolidarían una base de apoyo más amplia y representativa, lo que incrementaría su legitimidad al momento de gobernar y les otorgaría mayor estabilidad en el ejercicio del poder.

V. VICULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa se vincula con las siguientes políticas de Estado.

Con la Política 1. Fortalecimiento del Régimen democrático y del Estado de derecho.

Con la Política 2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.

Con la Política 4. Institucionalización del diálogo y la concertación.

Con la Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.



WILSON SOTO PALACIOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"