



Proyecto de Ley N° 11302/2024-CR

JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



SUMILLA: LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA PERMITIR LA INSCRIPCIÓN EXCEPCIONAL DE CIUDADANOS SIN AFILIACIÓN POLÍTICA PARA LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2026

Proyecto de Ley

El Congresista **JORGE LUIS FLORES ANCACHI**, y los congresistas de la bancada Podemos Perú que rubrican el presente documento, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado por los artículos 67° 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan a consideración del Congreso de la República la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N.º 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES, PARA PERMITIR LA INSCRIPCIÓN EXCEPCIONAL DE CIUDADANOS SIN AFILIACIÓN POLÍTICA PARA LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2026



Artículo 1. Objetivo

La presente ley tiene por objeto modificar la Decimoctava Disposición Transitoria de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, a fin de establecer, de manera excepcional para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2026, una medida que permita aperturar el padrón de afiliados para los ciudadanos sin afiliación política vigente, promoviendo su participación activa en las elecciones primarias y optimizando la competitividad de los partidos políticos y movimientos regionales inscritos, en concordancia con los principios democráticos de participación, inclusión y transparencia.

Artículo 2. Modificación de la Decimoctava Disposición Transitoria de la Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifíquese la Decimoctava Disposición Transitoria de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los términos siguientes:

"Decimoctava Disposición Transitoria.

La convocatoria a Elecciones Generales 2026 se realizará con una anticipación no menor de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario de la fecha del acto electoral y comprende las elecciones primarias.

Para las Elecciones Generales 2026, el plazo de afiliación para participar en las elecciones primarias vence el 12 de julio de 2024, exceptuándose del plazo dispuesto en el artículo 24-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Para las Elecciones Regionales y Municipales 2026, el plazo de afiliación para participar en las elecciones primarias vence el 7 de octubre de 2024, exceptuándose del plazo dispuesto en el artículo 24-A de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

De manera excepcional, para participar de las Elecciones Regionales y Municipales 2026, se permite la inscripción de nuevas afiliaciones, exclusivamente para los ciudadanos que no cuenten con afiliación vigente o que no hayan estado afiliados a organización política alguna en los doce (12) meses anteriores al vencimiento del plazo previo de afiliación, a fin de promover la participación política activa de cualquier ciudadano y mejorar la competitividad de los partidos políticos y los movimientos regionales inscritos. Esta excepción no será aplicable a personas con afiliación vigente ni a quienes hayan renunciado dentro del plazo precitado. La presente medida tendrá una vigencia de treinta (30) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

Para las Elecciones Regionales y Municipales 2026 se exceptúa lo dispuesto en los literales c), d) y e) del numeral 23.1 del artículo 23, así como de los artículos 24-A y 24-B de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, respecto al porcentaje de libre designación, pudiendo ser designados hasta el 30% del total de candidatos a los consejos regionales y municipales entre los afiliados o no afiliados por el órgano de la organización política que disponga el estatuto, porcentaje que incluye a las candidaturas de alcalde, gobernador y vicegobernadores."





Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres "Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Única. - La presente ley debe ser publicada en el Diario Oficial *El Peruano* dentro del plazo máximo de sesenta (60) días calendario contados desde su aprobación por el Congreso de la República y entra en vigor al día siguiente de su publicación.

Handwritten signatures and stamps:

- Top Left:** Signature of Rita Alvarado.
- Top Center:** Stamp of the Congreso de la República and the name of Jorge Luis Flores Angachi, Congreso de la República.
- Top Right:** Signature of David W. Johnson.
- Middle Left:** Signature of Fluvio Cruz.
- Middle Center:** Signature of David W. Johnson.
- Middle Right:** Signature of Heidi Juárez Calle.
- Bottom Left:** Stamp of the Congreso de la República and the name of José Alberto Arriola Fúez, Congreso de la República.
- Bottom Center:** Signature of David W. Johnson.
- Bottom Right:** Signature of David W. Johnson.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11302/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) Identificación del problema

El sistema de afiliación política en el Perú, conforme a la legislación vigente contenida en la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, establece una serie de requisitos y restricciones orientadas a consolidar un sistema electoral ordenado, previsible y basado en la transparencia y la estabilidad de las organizaciones políticas. Entre estas restricciones se encuentra el requisito de no haber estado afiliado a ninguna otra organización política durante los doce (12) meses anteriores al cierre del padrón de afiliación para efectos de participar en las elecciones internas. Esta medida fue concebida con la finalidad de evitar el transfuguismo político, fortalecer la identidad partidaria y garantizar que los candidatos representen los valores y planes de gobierno de la organización en la que militan.

No obstante, en la práctica, esta disposición normativa ha terminado por generar un efecto restrictivo que limita de forma desproporcionada el ejercicio del derecho a la participación política de muchos ciudadanos. Personas que han estado afiliadas a una organización política en el pasado, y que posteriormente decidieron retirarse por razones de convicción, discrepancia ideológica, inactividad o pérdida de confianza en sus dirigencias, se ven impedidas de participar en otras organizaciones incluso si han formalizado su renuncia antes del vencimiento del padrón. Esta limitación no distingue si el ciudadano renunció con meses de anticipación ni si existe alguna intención de ocultar afiliaciones previas, afectando por igual a quienes desean participar legítimamente desde nuevas plataformas políticas.

La consecuencia de este marco rígido es la obstaculización de la renovación política, la exclusión de nuevos liderazgos sociales, profesionales o comunitarios, y la reproducción de círculos cerrados de poder dentro de los partidos tradicionales. Esta situación es especialmente grave en un contexto nacional



JORGE LUIS FLORES ANCAOCHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

marcado por la creciente desafección ciudadana hacia la política institucional, el debilitamiento de los partidos como canales efectivos de representación, y una percepción generalizada de distancia entre los actores políticos y la ciudadanía. De acuerdo con informes de organismos especializados, como IDEA Internacional y Transparencia, el Perú enfrenta una de las tasas más bajas de militancia activa en América Latina, y sus organizaciones políticas adolecen de estructuras democráticas internas, cuadros técnicos formados y mecanismos de rendición de cuentas hacia sus afiliados. En este escenario, continuar aplicando barreras rígidas para el ingreso de nuevos ciudadanos al sistema electoral resulta contrario al interés público y a los principios constitucionales de participación democrática.

Por tanto, se vuelve necesario adoptar medidas excepcionales y puntuales que respondan a este entorno político y permitan ampliar, sin desnaturalizar, las condiciones de participación ciudadana. La excepcionalidad propuesta — consistente en una ventana legal de treinta (30) días para permitir nuevas afiliaciones a ciudadanos sin vínculo vigente o cuya desafiliación tenga más de un año— constituye una fórmula equilibrada, que mantiene la seguridad jurídica del proceso pero flexibiliza temporalmente las condiciones de acceso.

Esta medida no modifica la estructura general del régimen de afiliación ni altera la autonomía de las organizaciones políticas, ya que serán estas quienes decidan aceptar o no a los nuevos afiliados, conforme a sus propios estatutos. Sin embargo, permite que el proceso electoral regional y municipal de 2026 se desarrolle en un entorno más inclusivo, plural y representativo, incentivando la incorporación de actores sociales que hoy permanecen excluidos del sistema por barreras formales desproporcionadas.

En conclusión, en contextos de crisis de representación y baja participación política, corresponde al legislador generar espacios normativos que permitan una mayor apertura democrática, sin renunciar a los principios de transparencia ni de orden institucional. La excepcionalidad aquí planteada responde

precisamente a ese equilibrio necesario entre apertura política y responsabilidad democrática.

Actualmente, el artículo 7 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, establece que toda organización política debe presentar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) un padrón actualizado de sus afiliados como requisito para la participación en procesos electorales internos. Este padrón debe cerrarse con la debida anticipación, conforme lo determina la normativa reglamentaria emitida por los órganos del sistema electoral —la ONPE y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)—, en concordancia con el calendario electoral aprobado para cada proceso. Esta disposición tiene como finalidad garantizar la transparencia del proceso de elecciones internas, evitar el ingreso tardío de afiliaciones oportunistas y consolidar el principio de identidad ideológica entre el candidato y la organización política que lo respalda.

En el marco de las Elecciones Generales 2026, y conforme a la propuesta de reforma constitucional actualmente en debate, la Decimoctava Disposición Transitoria establece que la convocatoria a elecciones deberá realizarse con una anticipación no menor de trescientos sesenta y cinco (365) días calendario antes del acto electoral, comprendiendo también las elecciones primarias. A partir de este mandato, el cronograma electoral proyectado dispone que el plazo para el cierre del padrón de afiliación vencerá el 12 de julio de 2025, siendo esta fecha la última oportunidad para que los ciudadanos interesados puedan afiliarse válidamente a una organización política y participar en los comicios internos.

Si bien esta previsión es razonable en condiciones ordinarias, orientadas a mantener el orden electoral y garantizar la verificación oportuna del padrón de afiliados, resulta insuficiente e incluso restrictiva en el actual contexto político-social, caracterizado por una creciente demanda de renovación política y de apertura de los partidos a nuevos liderazgos. Muchos ciudadanos que actualmente no cuentan con afiliación vigente —o que han estado desafiados por más de un año— se encuentran dispuestos a participar activamente en la



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

contienda electoral regional y municipal, pero son excluidos de este derecho por plazos rígidos que no consideran las particularidades del presente ciclo político. Ante ello, la presente propuesta legislativa establece una medida excepcional de carácter transitorio, que consiste en la habilitación de un plazo adicional de treinta (30) días calendario, contados desde la entrada en vigencia de la ley, para permitir la afiliación exclusiva de aquellos ciudadanos que:

1. No cuenten con afiliación política vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, o
2. Hayan estado desafiados por un periodo mínimo de doce (12) meses inmediatamente anteriores al plazo vencido del padrón ordinario.

Esta excepcionalidad no vulnera el principio de igualdad ni altera el régimen general de afiliaciones. Por el contrario, responde a la necesidad de fomentar la participación política y la pluralidad democrática en un escenario en el que las organizaciones políticas requieren una oxigenación de sus cuadros y la ciudadanía demanda nuevas opciones electorales. Asimismo, la medida es acotada y específica, evitando que se convierta en una puerta abierta al transfuguismo o a la manipulación de padrones, pues excluye expresamente a quienes mantienen afiliación vigente o hayan renunciado dentro del periodo prohibido.

En ese sentido, esta disposición legal busca armonizar la seguridad jurídica del proceso electoral con la necesidad coyuntural de ampliar el acceso político, sin desnaturalizar el marco normativo general ni alterar el calendario electoral ya previsto. Se trata de una medida puntual, técnicamente viable, constitucionalmente sustentada y políticamente oportuna, que puede contribuir a mejorar la calidad del proceso electoral subnacional de 2026.

c) El análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

- Necesidad

La presente iniciativa legislativa parte del reconocimiento de una realidad crítica en la democracia peruana: la profunda brecha entre la ciudadanía y las organizaciones políticas. De acuerdo con diversos estudios nacionales e



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

internacionales, el Perú enfrenta una de las tasas más bajas de militancia política activa en la región. Según el Barómetro de las Américas y los informes de IDEA Internacional, menos del 5% de la población forma parte de un partido político, y la mayoría de estas organizaciones presentan estructuras altamente centralizadas, poco representativas y con escasa renovación de liderazgos.

Esta situación ha derivado en una crisis de representación evidente, donde amplios sectores de la sociedad —jóvenes, profesionales, líderes comunales, representantes de colectivos ciudadanos— no encuentran un canal efectivo para canalizar sus aspiraciones políticas. Los filtros actuales del sistema de afiliación, aunque diseñados con la intención de proteger la estabilidad partidaria y evitar el oportunismo electoral, terminan funcionando como barreras de exclusión en lugar de filtros de calidad democrática.

En ese sentido, existe una necesidad impostergable de generar mecanismos que permitan el ingreso de nuevos cuadros ciudadanos a la política formal, especialmente en el nivel regional y local, donde la desconexión entre autoridades y población es aún más pronunciada. La medida propuesta busca corregir esta desconexión de manera puntual y extraordinaria, abriendo una ventana temporal que permita a ciudadanos no afiliados o ex afiliados sin vínculo vigente participar en las elecciones internas de los partidos y movimientos, contribuyendo así a renovar la clase política, democratizar el acceso al poder y mejorar la calidad de la representación.

- Viabilidad

Desde el punto de vista normativo y constitucional, la medida propuesta es plenamente viable y jurídicamente válida. No se trata de una reforma estructural al régimen de afiliación establecido por la Ley N.º 28094, sino de una disposición excepcional y transitoria, que no altera de manera permanente las reglas del sistema electoral, sino que las adapta de forma acotada a un contexto específico. La propuesta se encuentra plenamente enmarcada dentro de los principios y derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú, especialmente:



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres "
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

- El artículo 2 inciso 17, que consagra el derecho de toda persona a asociarse con fines lícitos;
- El artículo 31, que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política del país, directa o indirectamente, a través de sus representantes;
- El artículo 35, que regula la participación de organizaciones políticas en el marco del sistema democrático.

Asimismo, la medida respeta la autonomía de las organizaciones políticas, pues no impone afiliaciones forzadas ni altera sus estatutos internos, sino que permite que, dentro del marco de legalidad, dichas organizaciones validen las nuevas afiliaciones que se realicen durante el plazo excepcional establecido. Además, la implementación de esta ventana temporal no genera distorsiones al calendario electoral ni representa una carga operativa significativa para los organismos del sistema electoral, ya que puede ser procesada con las herramientas administrativas y tecnológicas ya existentes.

- Oportunidad

El contexto político-electoral previo a las Elecciones Regionales y Municipales de 2026 representa una coyuntura estratégica para adoptar esta medida excepcional. En esta etapa preelectoral, las organizaciones políticas se encuentran en fase de convocatoria interna y definición de precandidaturas, por lo que una apertura regulada del padrón de afiliados podría dinamizar sus procesos internos, fortalecer su base social y permitir la incorporación de actores con vocación de servicio y liderazgo local.

La excepcionalidad planteada también responde a una oportunidad política más amplia: enfrentar el descrédito ciudadano hacia los partidos tradicionales y recuperar la confianza en las instituciones mediante una señal clara de apertura, inclusión y renovación. En un escenario donde el sistema político enfrenta serios cuestionamientos y la ciudadanía exige mayor representatividad y legitimidad, abrir una vía excepcional de participación puede convertirse en un gesto democrático clave para revitalizar el vínculo entre el pueblo y sus representantes.



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Por último, esta medida contribuirá a una mayor competitividad electoral, permitiendo que los partidos y movimientos regionales presenten listas más sólidas, diversas y representativas, lo que a su vez puede elevar el nivel del debate electoral y la calidad de las propuestas en campaña.

d) Análisis del marco normativo

- Constitución Política del Perú: Artículo 2 inciso 17 (libertad de asociación), artículo 31 (derechos políticos), y artículo 35 (participación de organizaciones políticas).
- Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, principalmente los artículos 6, 7 y 9.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente propuesta legislativa no modifica de forma estructural la legislación electoral vigente, sino que introduce una excepción de carácter transitorio y delimitado en el tiempo. Esta excepción busca facilitar la afiliación política de ciudadanos sin vinculación partidaria activa o con desafiliación prolongada, permitiendo su participación en las elecciones internas de cara a los comicios regionales y municipales del año 2026.

La norma se plantea como un complemento excepcional a la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sin alterar su texto ni sus principios fundamentales, y respetando la competencia reglamentaria de la ONPE y el JNE sobre cronogramas y procedimientos. La medida se integra al sistema normativo como una disposición con fuerza de ley y rango legal, cuya finalidad es permitir una mayor participación sin comprometer la seguridad jurídica del proceso electoral. Este tipo de disposiciones se encuentra en línea con precedentes legislativos donde el Congreso ha aprobado regímenes temporales para adecuar las reglas electorales a situaciones particulares, como ocurrió con las elecciones generales extraordinarias de 2020, el contexto de pandemia (Ley N.º 31038), o la implementación progresiva de elecciones primarias.



JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

A continuación, se presenta el cuadro con los efectos sobre el ordenamiento legal vigente:

Norma Afectada	Modificación / Complemento	Estado Propuesto
Ley N.º 28094	Se establece un régimen excepcional de afiliación	Complemento transitorio sin modificación estructural

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa surge en un contexto nacional caracterizado por una crisis de legitimidad de los partidos políticos y un marcado distanciamiento entre las organizaciones políticas y la ciudadanía. Diversas encuestas de percepción ciudadana, como las del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) o Latinobarómetro, revelan una tendencia creciente de desconfianza hacia los partidos, con niveles de aprobación inferiores al 10% y una muy baja proporción de militancia activa. Esta realidad evidencia que las estructuras partidarias tradicionales no están logrando cumplir adecuadamente su función de canalización de demandas sociales ni de representación democrática.

En paralelo, se observa una escasa renovación en los cuadros políticos, especialmente en el ámbito regional y municipal, donde muchos liderazgos emergentes —provenientes de sectores juveniles, comunidades, asociaciones civiles y gremios— no logran ingresar al circuito electoral formal debido a barreras normativas como los plazos rígidos de afiliación. Esto profundiza la exclusión política y perpetúa estructuras partidarias cerradas, poco permeables a la participación ciudadana.

Asimismo, las reformas estructurales al sistema electoral —como la implementación de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, o la supervisión más estricta del financiamiento de los partidos— aún no han sido suficientes para revertir la crisis de representación ni para generar un entorno de competencia política más abierto y transparente. Persisten problemas de



JORGE LUIS FLORES ANCACHÍ
Congresista de la República

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

inscripción ficticia de afiliados, falta de democracia interna, y concentración de decisiones en dirigencias reducidas.

Es en este escenario de déficit de representatividad y debilidad institucional que se propone una medida excepcional y temporal: permitir que ciudadanos sin afiliación vigente o que hayan estado desafiliados durante más de 12 meses puedan afiliarse a una organización política durante un plazo de 30 días. Esta propuesta actúa como una medida puente, orientada a corregir temporalmente los efectos restrictivos del sistema de afiliación y a facilitar la incorporación de nuevos liderazgos a la vida política, sin comprometer la seguridad jurídica del proceso electoral ni alterar las reglas permanentes del juego democrático.

El objeto de la proposición legislativa es establecer una medida excepcional de vigencia limitada, mediante la cual se permita la afiliación política de ciudadanos que, al momento de entrar en vigencia la norma:

- No cuenten con afiliación vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones; o,
- Hayan estado desafiliados por un período no menor a doce (12) meses antes del cierre del padrón electoral (12 de julio de 2025).

Esta ventana de afiliación tendrá una duración de treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente a la publicación de la presente ley. El objetivo es que dichos ciudadanos puedan incorporarse válidamente a organizaciones políticas —partidos nacionales o movimientos regionales— con el fin de participar en las elecciones internas que definirán las candidaturas para las Elecciones Regionales y Municipales 2026.

La norma no pretende modificar el sistema electoral de manera estructural, sino brindar una oportunidad regulada, transitoria y no extensible que promueva una mayor participación política, refuerce la legitimidad de las candidaturas y contribuya a dinamizar la competencia interna en los partidos y movimientos. La excepcionalidad se justifica tanto en el contexto político actual como en los

principios de apertura democrática, inclusión y renovación que deben guiar la organización de procesos electorales representativos.

Entidades, grupos y/o sujetos que estarían involucrados

Entidad / Grupo	Rol o afectación
Ciudadanos sin afiliación o con afiliación anterior vencida	Se les habilita para afiliarse y participar
Partidos políticos y movimientos regionales	Amplían sus bases de afiliación y captación de candidatos

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta se alinea con los siguientes objetivos y políticas del Acuerdo Nacional:

- **Décimo Cuarta Política de Estado:** Afirmación de un sistema democrático y de un Estado de derecho, garantizando condiciones para una participación política amplia, transparente y responsable.
- **Décimo Quinta Política de Estado:** Fortalecimiento de la democracia y participación ciudadana, ampliando canales de inclusión y renovación política.
- **Trigésima Quinta Política de Estado:** Reforma del Estado y modernización del proceso político.

Arq. JORGE LUIS FLORES ANCACHI
Congresista de la República