

RECIBIDO

PROYECTO DE LEY N°
14515/2025-CR RU 2293670

30 ABRIL 2026 08:30 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: CMEDINA

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA
LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES
POLÍTICAS**

Los Congresistas de la República que suscriben, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y, según lo regulado por los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES
POLÍTICAS**

Artículo 1. Objetivo y finalidad

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley N° 28094, específicamente en lo referido a los requisitos para la inscripción de partidos políticos de alcance nacional, a fin de fortalecer la democracia y generar una representación activa y asequible de la sociedad en general.

Artículo 2. Modificación de los Artículos 5, 7, y 8 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Se modifica el literal h) del Artículo 5 y los Artículos 7 y 8 de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas; debiendo crear quedar en los siguientes términos:

Artículo 5. Requisitos de inscripción de partidos políticos

Los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley, se inscriben en el Registro de Organizaciones Políticas de acuerdo al reglamento correspondiente.

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

[...]

- h) La relación de adherentes en número no menor del **uno por ciento (1%)** de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, **y registrado oficialmente al momento de la compra del kit electoral**, con la firma y el número del 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.

No podrán ser objeto de inscripción las organizaciones políticas cuyo contenido ideológico, doctrinario o programático promueva la destrucción del Estado constitucional de derecho.

“Artículo 7. Padrón de afiliados

El padrón de afiliados está compuesto por fichas de afiliación con los respectivos números de documento nacional de identidad (DNI), es presentado ante el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones en medio impreso y digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva.

El padrón de afiliados es público. Su actualización se publica en el portal del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones.

Las organizaciones políticas cuentan con el plazo de **dos (2) años**, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

[...]”.

“Artículo 8. Comités partidarios

[...]

Los partidos políticos, al momento de su inscripción, deben tener comités partidarios en funcionamiento permanente en no menos de **tres quintos (3/5)** de los departamentos del país y en no menos de **un quinto (1/5)** de las provincias.

Los movimientos regionales, al momento de su inscripción, deben tener comités partidarios, en funcionamiento permanente, en no menos de cuatro quintos (4/5) de las provincias del departamento. Para el caso de la Provincia Constitucional del Callao y de Lima Metropolitana, se exige la presencia de comités en no menos de cuatro quintos (4/5) de los distritos.

El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza la composición, el número de afiliados y el número de comités partidarios.

El Jurado Nacional de Elecciones debe comunicar la programación detallada de la fiscalización que se realiza por única vez a las organizaciones políticas con una anticipación no menor a quince (15) días hábiles a la fecha de inicio de la diligencia de fiscalización.

El plazo para fiscalizar los comités partidarios se realiza entre el quinto y el décimo día hábil de la programación comunicada.

Los actos a fiscalizar son:

- a. Existencia del local partidario,
- b. Horario de atención,
- c. Propaganda política,
- d. Libro de actas,
- e. Afiliaciones, y
- f. Material de difusión sobre la organización o las actividades que desarrolla.

El funcionamiento permanente se acredita con el cumplimiento de al menos dos (2) de estos elementos señalados.

En caso de no obtener resultados en la primera visita, el fiscalizador realiza una nueva visita dentro de diez (10) días hábiles siguientes a la primera visita y concluye su informe en no menos de cinco días hábiles improrrogables.

Para la inscripción de comités no se solicita copias certificadas, bastando con la presentación del libro de actas y copias simples del mismo, las que serán fedateadas sin costo por el Jurado Nacional de Elecciones.

[...]"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. La venta del kit electoral para la creación de partidos políticos no podrá ser suspendida bajo ningún motivo o circunstancia.

SEGUNDA. Para efectos del cómputo del porcentaje de adherentes, se aplicará el porcentaje oficialmente publicado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

TERCERA. Las personas que adquieran el kit electoral adquieren el derecho a que se les aplique las normas vigentes al momento de dicha adquisición. Se prohíbe la aplicación de normas posteriores que modifiquen las condiciones para la creación del partido político, salvo que dichas normas resulten más favorables para la gestión de constitución del partido político.

Lima, abril de 2026

[Firmas manuscritas]
FLOVID CRUZ MAMANI
SEGUNDO MONTAÑO C.
42699423
GUTIERREZ
Edgar Tello Mont
FLOVID CRUZ MAMANI
VOCERO
Raul Espinoza
Javier C.
Heidy Suarez Calle.
Eduardo Cruz
Santibañez

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS QUE SUSTENTAN LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

1.1. ANTECEDENTES.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la tendencia a constitucionalizar los derechos políticos ha devenido en aumento; bajo el amparo de los derechos fundamentales consagrándose en las diversas constituciones políticas que ha tenido el Perú, así mismo es sabido que todo ciudadano peruano puede ejercer de manera individual o asociada se incorporaron en las organizaciones políticas en ejercicio de la libertad de asociación y mediante la constitución de partidos políticos. En América Latina, particularmente después de los años setenta, la tendencia ha sido constitucionalizar los partidos políticos.

En el caso del Perú, la relación Estado-Partidos Políticos transitó un largo y no poco conflictivo recorrido con muchos antagonismos, ignorancia, legalización e incorporación constitucional. Así se tuvo la Constitución de 1933 la primera carta que incorporó a los partidos políticos como organizaciones sociales. Cabe mencionar que esta Constitución surgió luego de un proceso de crisis del sistema político y de la aparición activa de las masas organizadas en grupos, aunque incipientemente organizadas, en el escenario nacional. Los partidos que intentaron canalizar sus demandas, con claro contenido antioligárquico, se convirtieron, en un sentido, en partidos antisistema.

Ahora mediante la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Se elevaron los requisitos específicos de porcentajes de adherentes (firmas) para la inscripción se detallan en el artículo 5 de dicha ley, y el proceso de adquisición del kit se gestiona ante el JNE, que regula los requisitos para la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas, incluyendo la compra del «kit electoral».

El fortalecimiento del sistema democrático exige la existencia de organizaciones políticas sólidas, representativas y con arraigo ciudadano real. Sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado una creciente dificultad para la constitución y mantenimiento de partidos políticos en el país, derivada

de requisitos desproporcionados y procedimientos administrativos restrictivos.

Uno de los principales obstáculos radica en el elevado número de firmas exigidas para la inscripción de organizaciones políticas, así como en las limitaciones operativas para su recolección. Estas condiciones han generado un sistema excluyente que restringe la participación política, favoreciendo únicamente a estructuras con mayores recursos económicos o logísticos.

Asimismo, la actual regulación sobre la adquisición de kits electorales para la recolección de firmas presenta restricciones temporales que dificultan la continuidad del proceso organizativo de los ciudadanos interesados en participar en la vida política nacional.

1.2. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 2, inciso 17, el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, ya sea de manera directa o a través de sus representantes. Asimismo, el artículo 35 establece que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos mediante organizaciones políticas, las cuales concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.

En concordancia con ello, la Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en el marco de sus competencias, regulan los procedimientos vinculados a la inscripción de organizaciones políticas, incluyendo la verificación de firmas y la administración de los kits electorales.

No obstante, el marco normativo vigente ha derivado en exigencias que, en la práctica, restringen el ejercicio pleno del derecho de participación política, afectando principios constitucionales como la proporcionalidad, razonabilidad y pluralismo político.

1. Principio de participación política

La Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la vida política de la Nación. En ese sentido, el Estado debe garantizar condiciones razonables que permitan el ejercicio efectivo de este derecho, evitando exigencias desproporcionadas que lo limiten.

El umbral propuesto al 0.1% del padrón electoral responde a un criterio de proporcionalidad, alineándose con estándares comparados en sistemas democráticos que promueven la inclusión de sectores con representatividad.

2. Fortalecimiento del pluralismo democrático

Un sistema político saludable requiere diversidad de propuestas e ideas. La existencia de barreras excesivas desalienta la formación de nuevas organizaciones políticas, empobreciendo el debate público y debilitando la representación ciudadana.

Esta medida propuesta en la iniciativa legislativa permitirá la renovación del sistema político, facilitando emerger a las nuevas alternativas de organización política y fortaleciendo la legitimidad democrática.

3. Eficiencia administrativa y continuidad del proceso

La habilitación de la venta de kits durante todo el año elimina cuellos de botella administrativos y evita la paralización de iniciativas ciudadanas por razones meramente formales o temporales.

Esta modificación busca contribuir a una gestión más eficiente por parte de la autoridad electoral y brinda previsibilidad a los actores políticos en formación de las organizaciones políticas.

4. Equidad en la competencia política

La norma actual es muy restrictiva al negárseles a adquirir un kit de inscripción, por encontrarse en fechas electorales, generando una barrera innecesaria a los impulsores de las nuevas organizaciones que buscan participar en contiendas electorales, no instantáneas sino por el contrario progresivamente se vaya formando. La propuesta busca nivelar las condiciones, permitiendo que nuevos actores puedan participar en igualdad de oportunidades.

1.3. SOBRE LA PROPUESTA DE COMITÉS PARTIDARIOS

La presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de garantizar que los partidos políticos que aspiren a inscribirse formalmente ante el sistema

electoral cuenten con una estructura orgánica real y operativa a nivel territorial. La exigencia de comités partidarios en funcionamiento permanente en no menos de tres quintos (3/5) de los departamentos del país y en no menos de un quinto (1/5) de las provincias asegura que dichas organizaciones políticas no sean meras estructuras formales o de escritorio, sino que tengan presencia efectiva y sostenida en el territorio nacional.

El Perú es un Estado unitario con un proceso de descentralización en curso. La exigencia de comités departamentales y provinciales no solo respeta esta estructura político-administrativa, sino que la potencia, al exigir que los partidos políticos desplieguen su actividad orgánica en los distintos niveles de gobierno. De esta forma, se contribuye a la articulación entre representación nacional y subnacional, fortaleciendo la democracia representativa.

Los umbrales propuestos —tres quintos (3/5) de los departamentos y un quinto (1/5) de las provincias— constituyen una exigencia razonable y alcanzable para organizaciones políticas serias, sin resultar prohibitivas. No se exige presencia en todas las circunscripciones del país, lo que permitiría un desarrollo progresivo del partido, pero se garantiza un mínimo de dispersión territorial que evidencia vocación nacional y no meramente local o regional

1.4. SUSTENTO SOBRE LA VIABILIDAD DE REDUCIR AL 1% DE ADHERENTES

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad promover la participación política, garantizar el pluralismo democrático y reducir las barreras de acceso a la formalización de organizaciones políticas, mediante dos medidas concretas:

1. Establecer como requisito mínimo del 1% de adherentes del padrón electoral de las últimas elecciones generales, es una posibilidad que permitiría mayor participación de la sociedad a través de una determinada organización política.
2. Permitir la venta permanente de kits electorales durante los 365 días del año, facilitando la recolección continua de firmas, sería un mecanismo jurídico que al igual que el argumento anterior, permita mayor participación de la sociedad dentro de la democracia del país.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la actualización del padrón electoral se debe tomar en cuenta del último padrón electoral, se encuentra condicionado por la remisión de información particularmente sobre bajas por parte de diversas entidades públicas, las cuales no siempre cumplen con efectuarla de manera oportuna ni adecuada. Esta situación afecta la confiabilidad del padrón como universo de referencia, por lo que se ha considerado más razonable que el cálculo porcentual se base en el número de ciudadanos que efectivamente participaron en la última elección general, al tratarse de un dato verificable y actualizado.

En otro aspecto, el régimen anterior permitía que cualquier promotor adquiriera los formatos para la inscripción de un partido político y dispusiera de un plazo amplio incluso equivalente a todo el periodo entre elecciones generales para reunir las firmas requeridas, incluyendo la posibilidad de reservar la denominación de la organización. No obstante, el marco normativo vigente ha introducido una restricción en el periodo electoral, computado desde la adquisición de los formularios, para completar la recolección de firmas y presentar la solicitud de inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones. Esta modificación incrementa el nivel de exigencia del porcentaje elevado.

Finalmente, en relación con el porcentaje requerido para la presentación de firmas de adherentes, tradicionalmente diversas normas electorales han tomado como base el padrón electoral, tanto para procesos de inscripción de organizaciones políticas como para mecanismos de participación ciudadana, tales como la revocatoria de autoridades regionales y municipales. No obstante, dicha referencia plantea cuestionamientos técnicos en contextos donde la depuración del padrón no es plenamente oportuna.

Es de tener presente el principio de proporcionalidad, el cual es un requisito actual de afiliación o firmas para la constitución de organizaciones políticas que resulta desproporcionado frente al objetivo que persigue: garantizar representatividad.

Reducir el umbral al 1% de adherentes del padrón electoral de las últimas elecciones generales constituye una medida equilibrada, ya que:

- Mantiene un filtro mínimo de respaldo ciudadano real.
- Evita la sobre-regulación que excluye a nuevos actores políticos.
- Se adecúa a estándares razonables en sistemas democráticos comparados.

Desde una perspectiva jurídica, toda limitación a un derecho fundamental debe ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. El porcentaje propuesto cumple con dichos criterios.

Sobre la adquisición del kit electoral, constituye el instrumento inicial para la recolección de firmas de adherentes. Sin embargo, su utilidad se ve limitada cuando el objetivo final (cumplir con un alto número de firmas) resulta excesivamente oneroso.

1.5. IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN

La aprobación de la presente iniciativa legislativa, no contraviene a la constitución política del estado ni al ordenamiento jurídico, más por el contrario busca armonizar con el derecho de participar en la vida política del estado, la misma que no debe ser limitada en ningún estado del proceso, por ello esta ley generará los siguientes impactos:

- Mayor participación ciudadana en la formación de organizaciones políticas.
- Incremento del pluralismo y la competencia democrática.
- Reducción de la informalidad política.
- Fortalecimiento de la legitimidad del sistema electoral.
- Simplificación de los procedimientos administrativos vinculados a la inscripción de partidos.

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

La presente propuesta legislativa se adecua a la Constitución Política del Perú, en particular a los derechos fundamentales de participación política reconocidos

en la Norma Fundamental, los cuales comprenden el derecho de los ciudadanos a constituir organizaciones políticas y acceder en condiciones de igualdad al sistema democrático; en ese sentido, los requisitos para la inscripción de partidos políticos previstos en la Ley N.º 28094, como el número no menor del uno por ciento (1%) de adherentes y la exigencia de comités partidarios en no menos de tres quintos (3/5) de los departamentos del país y en no menos de un tercio (1/3) de las provincias, deben responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, evitando constituirse en barreras excesivas que limiten el ejercicio efectivo del derecho de participación política; en esa línea, conforme al desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional del Perú, toda restricción a derechos fundamentales debe ser idónea, necesaria y proporcional, por lo que resulta fundamental adecuar dichas exigencias a la realidad nacional, promoviendo un sistema de partidos más inclusivo y representativo, en concordancia con el principio de pluralismo político y el mandato constitucional de fortalecer la democracia y garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aprobación y promulgación de la presente propuesta de ley no generará gasto adicional significativo para el Estado, en la medida en que se limita a adecuar los requisitos y procedimientos ya existentes en la Ley N.º 28094, optimizando el funcionamiento del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones¹; por el contrario, su implementación contribuirá al fortalecimiento del sistema democrático al facilitar el ejercicio del derecho de participación política en condiciones más accesibles y razonables, promoviendo un sistema de partidos más inclusivo, competitivo y representativo; asimismo, permitirá reducir barreras de acceso injustificadas y garantizar que las organizaciones políticas puedan constituirse sobre la base de una participación ciudadana real, asegurando igualdad de oportunidades para todos los actores políticos, sin discriminación derivada de su capacidad económica, nivel de organización o ámbito territorial.

¹ Jurado Nacional de Elecciones. (2023). Registro de Organizaciones Políticas (ROP) – Información institucional.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

Este Proyecto de Ley se enmarca dentro del marco jurídico y los lineamientos de las políticas sectoriales del país establecidos por el Acuerdo Nacional, así como en los **capítulos I y II de la Constitución Política del Perú**. Además, está **vinculado con la Agenda Legislativa del Congreso de la República**, respetando al Estado de derecho y la jerarquía de las leyes. La iniciativa legislativa también está alineada con las **Políticas aprobadas por el Acuerdo Nacional**:

- **Política de Estado 2: Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos**

- **Política de Estado 8: Descentralización Política, Económica y Administrativa para Proporcionar el Desarrollo Integral Armónico y Sostenido del Perú.** De esta manera apoyar el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales; e institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas²

² Website - Acuerdo Nacional. (2002, 22 julio). 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/8-descentralizacion-politica-economica-y-administrativa-para-propiciar-el-desarrollo-integral-armonico-y-sostenido-del-peru/>