

PROYECTO DE LEY N° 11123/2024-CR  
PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA  
LEY N° 28094, LEY DE  
ORGANIZACIONES POLITICAS, A FIN  
ESTABLECER MEDIDAS PARA LA  
TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD DEL  
SISTEMA ELECTORAL



Alejandro  
**MUÑANTE**

## **PROBLEMÁTICA**

- 1. FALTA DE UN REGIMEN DE FISCALIZACIÓN Y SANCIONADOR EFICAZ EN MATERIA ELECTORAL SOBRE INSCRIPCIÓN DE ORGANIZACIONES POLITICAS.**
- 2. CRITERIOS LESIVOS PARA ATENDER LA PROBLEMÁTICA DE AFILIACIONES INDEBIDAS PARA LOS CIUDADANOS.**
- 3. NECESIDAD DE PRECISIONES SOBRE LA FACULTAD DEL JNE DE DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO PARA INSCRIPCIONES DE ORGANIZACIONES POLITICAS UTILIZADO FIRMAS FALSAS.**

**FALTA DE UN REGIMEN DE FISCALIZACIÓN Y  
SANCIONADOR EFICAZ EN MATERIA ELECTORAL SOBRE  
INSCRIPCIÓN DE ORGANIZACIONES POLITICAS**

## Problemática

### **FALTA DE UN REGIMEN DE FISCALIZACIÓN Y SANCIONADOR EFICAZ EN MATERIA ELECTORAL SOBRE INSCRIPCIÓN DE ORGANIZACIONES POLITICAS**

En el año 2023, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), mediante Acuerdo de Pleno, ante una consulta de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), consideró que el **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)** es el organismo electoral competente para la verificación de la autenticidad de las firmas del padrón de afiliados de las organizaciones políticas.

Sin embargo, a pesar de dicho criterio del JNE, sobre la competencia del RENIEC respecto a la verificación de la autenticidad de las firmas del padrón de afiliados de las organizaciones política, **al no existir claridad en las normas sobre sus competencias, dicha verificación tuvo como marco legal la “colaboración entre entidades” y materializados por “convenios de colaboración” que datan del año 2016**, motivo por el cual el JNE no podía exigir al RENIEC el cumplimiento del criterio interpretativo al no existir claridad en la ley sobre ello.

**Mediante Proyecto de Ley 8189/2023-JNE** de fecha 14 de junio de 2024, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones, Sr. Jorge Luis Salas Arenas, reconociendo la falta de claridad de dicho marco legal para la verificación de firmas a cargo del RENIEC, presentó el referido proyecto de ley para precisar dicha situación, **sin establecer un mecanismo para fiscalización y/o sanción para sus diversos procedimientos que estén vinculados a la verificación de firmas, ni qué órgano se encargaría de la misma.**

# Problemática

## FALTA DE UN REGIMEN DE FISCALIZACIÓN Y SANCIONADOR EFICAZ EN MATERIA ELECTORAL SOBRE INSCRIPCIÓN DE ORGANIZACIONES POLITICAS

Dicha **OMISIÓN EN EL RÉGIMEN DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN EN MATERIA ELECTORAL** sobre la verificación de firmas, devino en que la Contraloría General de la República (CGR), alertara en el año 2024 a la gestión del Sr. Jorge Luis Salas Arenas y fue notificado a dicho titular , mediante el **INFORME DE ORIENTACIÓN DE OFICIO N° 030-2024-OCI/0280-SOO** a los “procedimientos sobre afiliación indebida de una organización política”.

Indicando el mismo, sobre los riesgos de la ausencia de fiscalización de la documentación presentada por las organizaciones políticas y sus efectos en las afiliaciones indebidas, situación que podrían afectar las disposiciones para la libre y voluntaria participación de los ciudadanos en una organización política, porque el JNE no regulaba dicha fiscalización , **no evidenciándose que existió alguna modificación o proyecto de ley para realizar los correctivos de dicha decisión de manera integral y que se encuentra en auditoria por parte de la CGR a fin de determinar presuntas irregularidades y posibles responsabilidades, al no haberse corregido las situaciones adversas .**

Por otro lado, a pesar de el **peritaje de firmas es admisible en sede administrativa**, no se ha utilizado la misma por parte de las entidades publicas, mas aun **que si le es exigible al administrado para tramitar su desafiliación o por afiliación indebida por el JNE**; por otro lado en otras entidades administrativas se **sanciona la falsedad o inexactitud en sede administrativa (p.e OSCE), no alegándose que la falsedad solo se puede determinar en un proceso penal.**

**CRITERIOS LESIVOS PARA ATENDER LA  
PROBLEMÁTICA DE AFILIACIONES INDEBIDAS  
PARA LOS CIUDADANOS.**

## Problemática

### **CRITERIOS LESIVOS PARA ATENDER LA PROBLEMÁTICA DE AFILIACIONES INDEBIDAS PARA LOS CIUDADANOS**

La normativa actual y los criterios interpretativos del Pleno del JNE, son lesivos frente a la problemática de afiliaciones indebidas, pues si bien se ha establecido la exoneración de tasa por la solicitud de desafiliación por afiliación indebida y cambio de criterio bajo la gestión del actual presidente del JNE, aun existen las siguientes barreras que las personas afectadas no cuestionen las mismas, como:

- (i) Tasa por derecho de apelación por afiliación indebida, conforme el TUPA vigente.**
- (ii) Exigencia de firma legalizada, cuyo costo debe asumir el afectado, conforme Resolución 00017-2025-JNE.**
- (iii) Exigencia de peritaje de parte a costo del afectado, cuyo costo debe asumir el afectado, conforme Resolución 00017-2025-JNE.**

Por otro lado, el cambio de criterio en la Resolución 00017-2025-JNE, sobre afiliaciones indebidas, **no aplicaría a casos que tengan la calidad de firme, siendo afectados con el anterior criterio que era mucho mas lesivo.**

**NECESIDAD DE PRECISIONES SOBRE LA FACULTAD  
DEL JNE DE DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO  
PARA INSCRIPCIONES DE ORGANIZACIONES  
POLITICAS UTILIZADO FIRMAS FALSAS**

## Problemática

### **NECESIDAD DE PRECISIONES SOBRE LA FACULTAD DEL JNE DE DECLARAR LA NULIDAD DE OFICIO PARA INSCRIPCIONES DE ORGANIZACIONES POLITICAS UTILIZADO FIRMAS FALSAS**

En diferentes medios de comunicación, se han denunciado una **presunta fabrica de firmas para afiliar de manera indebida a personas sin su consentimiento tanto a ciudadanos con residencia en el Perú como en el extranjero** en diversos partidos.

Por lo que si bien las propuestas para establecer un régimen de fiscalización y sancionador, son necesarias para atender dicha problemática, las mismas en aplicación del principio de legalidad y la prohibición de retroactividad en materia sancionatoria, **impedirían que una ley aprobada en la actualidad permita atender las denuncias sobre inscripciones de partidos con firmas falsas de tener esta naturaleza sancionatoria**, mas aun teniendo en cuenta el principio de intangibilidad en materia electoral para las elecciones generales del año 2026.

# NUESTRA PROPUESTA

# **OBJETO DEL PROYECTO DE PROYECTO DE LEY N° 11123/2024-CR**

El objeto de la presente Ley es optimizar la transparencia e integridad del sistema electoral, a fin de garantizar un real derecho ciudadano en participación política electoral.

## Incorpora de la Decimocuarta Disposición de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

### Texto Actual

**Sin antecedentes**

### Texto Propuesto

**“DECIMOCUARTA.** -Excepcionalmente, para las Elecciones Generales y Regionales y Municipales del año 2026, se precisa que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) previo acuerdo del Pleno del JNE, se encuentra habilitado a resolver y declarar la nulidad de oficio de las inscripciones de las organizaciones políticas que hayan obtenido su inscripción en los dos (02) últimos años en el marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuando la organización política con información falsa acreditada en sede administrativa sobre la relación de afiliados o adherentes ha logrado el número mínimo legal para lograr su inscripción, aun cuando el RENIEC haya validado la información durante el procedimiento de inscripción. Asimismo, mientras dure el procedimiento de nulidad, sobre la base del criterio de conciencia para casos muy graves y exista verosimilitud de la falsedad de la información, podrá suspender preventivamente la vigencia de la inscripción al inicio del procedimiento de nulidad. El Pleno del JNE deberá regular en un plazo máximo de treinta (30) días el procedimiento de nulidad y criterios para la suspensión preventiva.

## Incorpora de la Decimocuarta Disposición de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

### Texto Actual

Sin antecedentes

### Texto Propuesto

**“DECIMOCUARTA. –**

(...)

Para lo cual, el JNE debe realizar la fiscalización posterior de la inscripción de las organizaciones políticas en un plazo máximo de quince (15) días hábiles luego de la entrada en vigencia de la presente ley, debiendo priorizar a las organizaciones políticas que participarán en las elecciones generales y aquellos que este próximo a vencer el plazo para declarar la nulidad, utilizando en esta etapa el método del cotejo de firmas; y luego de los resultados de fiscalización iniciar el procedimiento de nulidad respetando el derecho de defensa de las organizaciones políticas, utilizando en esta etapa la pericia grafotécnica, récord migratorio o cualquier otra forma que permita acreditar la falsedad de la información en sede administrativa.

Para tal efecto, se les exonera de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo XIII del título preliminar de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en lo que corresponda.”

## OPINIÓN DE EXPERTOS EN DERECHO CONSTITUCION Y ELECTORAL SOBRE LA NULIDAD DE OFICIO

- Respecto a la posibilidad de aplicar la **NULIDAD DE OFICIO** por parte del JNE, se cuenta con la conformidad de diversos especialistas en materia electoral y constitucional como Víctor García Toma, Jorge Luis Mamani, José Tello Alfaro, Martin D'Azevedo, José Naupari, Enrique Gherzi, Silvana Guevara, Roy Mendoza, Natale Amprimo, entre otros; donde la presente ley solo precisa dicha facultad, y respetuosos de la autonomía constitucional del JNE, establece que la misma puede realizarlo por acuerdo del pleno, pues se encuentra regulada para todas las entidades (incluido el JNE) en el marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG) .

## Modifica el artículo 18-B de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

### Texto Actual

#### **Artículo 18-B.- Afiliación indebida**

El ciudadano que alega haber sido afiliado a una organización política indebidamente, puede solicitar se registre su exclusión de la misma. Para ello debe presentar una solicitud ante el Registro de Organizaciones Políticas adjuntando copia simple de su DNI vigente. Este lo comunica a la organización política y, de no recibir observaciones en un plazo de tres (3) días hábiles, registra la exclusión.

### Texto Propuesto

**“18-B.1** El ciudadano que alega haber sido afiliado a una organización política indebidamente, podrá solicitar su exclusión del registro, debiendo garantizarse la gratuidad durante todo el procedimiento, el cual incluye la etapa recursiva. Para ello deberá presentar una solicitud ante el Registro de Organizaciones Políticas adjuntando copia simple de su DNI vigente y declaración jurada simple. Esto se comunica a la organización política y, de no recibir observaciones en un plazo de tres (3) días hábiles, se registra la exclusión solicitada; acto seguido deberá iniciar el procedimiento administrativo sancionador respectivo en materia electoral, pudiéndose eximir de responsabilidad solo para infracciones leves si existe un reconocimiento de responsabilidad, lo cual no exime del deber de comunicación a la Autoridad Nacional de Datos Personales para las acciones respectivas; asimismo a través de su Procuraduría Pública inicia las acciones legales por la presunta comisión de delitos derivados de corresponder.

## Modifica el artículo 18-B de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

### Texto Actual

#### **Artículo 18-B.- Afiliación indebida**

El ciudadano que alega haber sido afiliado a una organización política indebidamente, puede solicitar se registre su exclusión de la misma. Para ello debe presentar una solicitud ante el Registro de Organizaciones Políticas adjuntando copia simple de su DNI vigente. Este lo comunica a la organización política y, de no recibir observaciones en un plazo de tres (3) días hábiles, registra la exclusión.

### Texto Propuesto

**18-B.2** En caso, de que la organización política observe la imputación de afiliación indebida, el JNE requerirá de una pericia grafotécnica a nivel administrativo, cuyo costo será de cargo de la organización política, quien de no hacer efectivo el pago, la exclusión será declarada inmediatamente, debiendo iniciar el procedimiento administrativo sancionador respectivo en materia electoral y comunicada a la Autoridad Nacional de Datos Personales para las acciones respectivas; asimismo comunica a su Procuraduría Pública inicia las acciones legales que correspondan en la defensa de los intereses del Estado. En caso se acredite la veracidad de los datos de identidad cuestionados, el administrado deberá devolver los costos y costas generados a la organización política.”

## Modificaciones a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas para establecer un régimen de fiscalización y sancionador

### Norma Vigente

Sin antecedentes

### Propuesta

**\*Régimen de Fiscalización Posterior** especializado en materia electoral, y que el mismo permite la realización de peritajes en vía administrativa, delimita competencias entre JNE y RENIEC, a fin de que optimice la labor de fiscalización y las acciones legales de la procuraduría a fin de que no se den archivamientos por falta de competencia.

**\*Suspensión del Trámite de Inscripción de organizaciones y su denegatoria de no subsanar**, cuyas medidas son cautelares o preventivas, y no tiene carácter sancionatorio y que contemplan en ley permiten evitar nulidad o denuncias por barreras burocráticas ilegales.

## Modificaciones a la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas para establecer un régimen de fiscalización y sancionador

### Norma Vigente

Sin antecedentes

### Propuesta

**\*Régimen Sancionador para infracciones realizadas durante el tramite,** con un régimen de gradualidad de infracciones leves, graves y muy graves, con su respectivas sanciones desde multas hasta la inhabilitación temporal según la gravedad, a fin de desincentivar el uso sistemático de firmas falsas o inexactas.

**\*Régimen Sancionador para infracciones realizadas luego de inscripción,** con un régimen de gradualidad de infracciones leves, graves y muy graves, con su respectivas sanciones desde multas, suspensiones, cancelaciones, e inhabilitación temporal según la gravedad, a fin de desincentivar el uso sistemático de firmas falsas o inexactas aun cuando hayan sido inscritos.

**\*Régimen Sancionador para infracciones por afiliaciones indebidas,** teniendo en cuenta que las afiliaciones no solo se dan al momento de inscripción, sino a lo largo de la existencia de la organización política.

**MUCHAS GRACIAS**