



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el proyecto de ley **8189/2023-JNE**, Ley que modifica los artículos 7 y 8 e incorpora el artículo 8-A de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 1 de octubre de 2024, con el voto a **favor** de los congresistas: Rospigliosi Capurro, Fernando Miguel; Aragón Carreño, Luis Ángel; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Moyano Delgado, Martha Lupe; Ventura Ángel, Héctor José; Elías Ávalos, José Luis; Juárez Calle, Heidy Lisbeth; Cerrón Rojas, Waldemar José; Balcázar Zelada, José María; Mita Alanoca, Isaac; Soto Palacios, Wilson; Paredes Gonzáles, Alex Antonio; Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro; Cavero Alva, Alejandro Enrique; Valer Pinto, Héctor; Morante Figari, Jorge Alberto; Echaíz de Núñez Izaga, Gladys Margot; con el voto en **contra** de los congresistas: Cutipa Ccama, Víctor Raúl; Flores Ramírez, Alex Randu; con el voto en **abstención** de los congresistas: Muñante Barrios, Alejandro; Herrera Medina, Noelia Rossvith; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Luque Ibarra, Ruth.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El proyecto de ley **8189/2023-JNE**, Ley que modifica los artículos 7 y 8 e incorpora el artículo 8-A de la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas, fue presentado por el **JURADO NACIONAL DE ELECCIONES** ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 14 de junio de 2023, siendo decretado el 17 del mismo mes y año a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio y dictamen, como única comisión dictaminadora.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1 Proyectos de ley presentados

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)

Desde el año 2000 hasta la fecha no se han presentado iniciativas legislativas sobre la materia o similares.

Cuadro 1
Proyectos de ley al respecto
Período Parlamentario 2000-2024

Proyecto de ley	Título	Sumilla	Último estado
No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto	No se registra proyecto

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.2 Opiniones solicitadas y recibidas

2.2.1 Opiniones solicitadas respecto del proyecto de ley 8189/2023-JNE

Para el estudio y dictamen del presente proyecto normativo, se solicitaron las siguientes opiniones.

Cuadro 2
Opiniones solicitadas respecto del proyecto de ley 8189/2023-JNE

Oficio N°	Entidad	Nombre	Fecha de envío
1770-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral	Cristian Guzmán Napurí	03.07.2024
1791-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral	Virgilio Hurtado Cruz	03.07.2024
1792-2023-2024-CCR/CR	Especialista en Derecho Electoral	Manuel Villalobos Campana	03.07.2024
1793-2023-2024-CCR/CR	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Eduardo Melchor Arana Ysa	03.07.2024
1794-2023-2024-CCR/CR	Defensor del Pueblo	Josué Manuel Gutiérrez Córdor	03.07.2024

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

1823-2023-2024- CCR/CR	Especialista en Derecho Constitucional	Delia Muñoz Muñoz	03.07.2024
0048-2023-2024- CCR/CR	Jefa Nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Carmen Milagros Velarde Koechlin	02.09.2024

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

2.2.2 Opiniones recibidas respecto del proyecto de ley 8189/2023-JNE

Con fecha 16 de septiembre de 2024 el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) remitió el Oficio 000262-2024/JNAC/RENIEC, mediante el que traslada la opinión institucional **PARCIALMENTE FAVORABLE** respecto al proyecto de ley 8189/2023-CR, para lo que adjunta el Informe 001107-2024/OAJ/RENIEC, que entre sus principales consideraciones señala:

"[...] la propuesta de incorporación del artículo 8-A de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, cumpliría esta finalidad, a pesar que la labor de verificación de firmas, constituye una labor específica en favor y para la realización de una función propia y exclusiva de la entidad beneficiada con dicha labor: el Jurado Nacional de Elecciones -JNE, máxime cuando esta actividad funcional es necesaria para la administración del Registro de Organizaciones Políticas a cargo del referido organismo del sistema electora.

2.23. Por lo antes expuesto, se recomienda que la referida propuesta legislativa incorpore la modificación de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, por contener disposiciones que regulan la actuación de los órganos del sistema electoral en los diversos procedimientos administrativos en materia electoral; así como toda norma jurídica vinculada con la referida propuesta.

2.24. Asimismo, corresponde señalar que una modificación de esta naturaleza, requiere asignación presupuestaria al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC por demandar gastos adicionales [...]

2.25. En ese sentido, se recomienda que la formula legislativa comprenda una segunda Disposición Complementaria Final, que asigne presupuesto al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC para su ejecución [...]

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

2.26. Otro punto que resulta observable es el plazo. El artículo 8-A de la iniciativa legislativa propone que el RENIEC efectúe los procesos de verificación de firmas "en el plazo dispuesto en el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas", sin embargo, como organismo constitucionalmente autónomo el RENIEC se encuentra legitimado para regular sus actuaciones y los plazos inherentes a los procedimientos que tiene a su cargo, en virtud a su organización y estructura interna, como así se encuentra establecido en la Ley N° 26497, Ley Orgánica de creación, con lo cual, la producción de una norma de rango inferior (reglamento expedido por el Jurado Nacional de Elecciones) no podría desconocer las disposiciones de una norma jerárquicamente superior, lo contrario significaría infringir el principio de subordinación escalonada que sustenta la estructura jerárquica de las normas, y en consecuencia el mandato contenido en el artículo 51° de la Constitución, lo que afectaría la unidad sistémica que debe guardar el ordenamiento jurídico [...]." [Subrayado agregado]

2.2.3 Mesa técnica de trabajo

El 9 de septiembre de 2024 en la Sala 6, "Túpac Amaru y Micaela Bastidas" del edificio Víctor Raúl Haya de la Torre del Congreso de la República, a las 10 am, se llevó a cabo la Mesa técnica de trabajo vinculada al proyecto de ley 8189/2023-CR, en la que participaron funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)¹ como del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)², reuniéndose con el personal técnico de la comisión de Constitución para recoger aportes y debatir sobre las implicancias y alcances del referido proyecto normativo.

2.2.4 Opiniones ciudadanas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen no se han recibido opiniones ciudadanas respecto de la iniciativa legislativa materia de análisis, conforme se puede verificar en el portal web del Congreso de la República³.

¹ Por parte del JNE asistió Silvia Guissela Salas Casanova, Directora General de Normatividad y Asuntos Jurídicos; Teofila Amelia Hernandez Donaire, abogada de la Dirección General de Normatividad y Asuntos Jurídicos; y, Raúl Lennis Mucha Berrospi, Abogado de la Dirección Nacional de Registro de Organizaciones Políticas.

² Por parte del RENIEC, asistieron Charles Huachaca Mendoza, Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica; Rubí Rivas Cossio, asesora de la jefatura Nacional; y Carlos Ramos Montes, asesor de gerencia general.

³ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/8189>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE) en ejercicio de la atribución de iniciativa legislativa que el numeral 3 del artículo 178 de la Constitución Política del Perú le concede, presentó en la fecha antes mencionada, el Proyecto de ley 8189/2023-JNE, mediante el que se propone la modificación de los artículos 7 y 8 de la Ley 28091, Ley de Organizaciones Políticas (en adelante LOP), así como la incorporación de artículo 8-A al mencionado dispositivo normativo.

En ese sentido, el proyecto normativo presentado por el JNE está compuesto por dos artículos y una disposición final, los que serán resumidos a continuación:

- a. **Artículo 1:** Propone la modificación de los artículos 7 y 8 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas en la que incorpora referencias a las fichas de afiliación y el medio magnético de presentación.
- b. **Artículo 2:** Plantea la incorporación del artículo 8-A a la LOP disponiendo que sea el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) el encargado de la verificación de firmas respecto de los padrones de afiliados (y afiliados de los comités) y los adherentes respecto del procedimiento de inscripción de organizaciones políticas.
- c. **Disposición final:** La que incorpora una disposición modificatoria y derogatoria general respecto de las normas que se opongan a la misma.

En ese sentido, la propuesta normativa se sustenta en las siguientes razones:

- a. En mérito a los dispuesto por el artículo 183 de la Constitución el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) tiene entre sus principales funciones, la de mantener el registro de identificación de los ciudadanos, la de emitir los documentos que acreditan su identidad, así como la de preparar y mantener actualizado el padrón electoral, para lo que proporciona al Jurado

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

Nacional de Elecciones (JNE) y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

- b. En ese sentido, como señala el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se advierte que institucionalmente el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el organismo electoral competente para desarrollar todos los actos relacionados al registro de identificación de las personas, el cual contiene todos los datos necesarios y confiables para poder identificar a una persona y que constitucionalmente está obligado a proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- c. En ese sentido el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) advierte que el marco normativo vigente establece indubitablemente que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el organismo electoral encargado de la verificación de las firmas contenidas en los padrones de afiliados, en las listas de adherentes y las firmas recolectadas para el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos, sin embargo, no se ha establecido de forma clara que dicho organismo electoral también estaría a cargo de la verificación de las firmas de los afiliados a los comités partidarios de las organizaciones políticas; pues, como se ha mencionado líneas arriba, la afiliación a una organización política no se realiza únicamente cuando se integra un padrón de afiliados, sino también al ser parte de un comité partidario suscribiendo su ficha de afiliación correspondiente.
- d. Asimismo, el JNE agrega que teniendo en cuenta que las organizaciones políticas se organizan sobre la base de los comités partidarios, los que a su vez se hallan constituidos por un mínimo de cincuenta ciudadanos, domiciliados en la localidad en la que estos se constituyen, por lo que, el Jurado Nacional de Elecciones considera se debe precisar en la Ley de Organizaciones Políticas que RENIEC es el organismo competente para realizar las verificaciones de firmas

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

relacionadas con los procesos que dicha ley regula, como la inscripción de las organizaciones políticas y la actualización de sus afiliados, que comprende, los padrones de afiliados de organizaciones políticas, la relación de afiliados que integran los comités partidarios de organizaciones políticas y la relación de adherentes que apoyan a una organización política.

IV. MARCO JURÍDICO

4.1 Constitución Política

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

[...]

17. A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. (Subrayado agregado)

Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana. (Subrayado agregado)

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

Artículo 35. Organizaciones Políticas

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

Mediante ley se establecen disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas y la transparencia sobre el origen de sus recursos económicos, así como su verificación, fiscalización, control y sanción.

El financiamiento de las organizaciones políticas puede ser público y privado. Se rige por ley conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas.

El financiamiento público promueve la participación y fortalecimiento de las organizaciones políticas bajo criterios de igualdad y proporcionalidad. El financiamiento privado se realiza a través del sistema financiero con las excepciones, topes y restricciones correspondientes. El financiamiento ilegal genera la sanción administrativa, civil y penal respectiva.

Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto.

4.3. Ley 28094. Ley de Organizaciones Políticas

Artículo 7. Padrón de afiliados

El padrón de afiliados, 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 o digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en el plazo dispuesto por el reglamento realiza la verificación de firmas de los padrones de afiliados remitidos por el Registro de Organizaciones Políticas, para lo que puede disponer el uso estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos.

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



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

Las organizaciones políticas cuentan con el plazo de un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renunciaciones, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional.

Las organizaciones políticas pueden presentar su padrón complementario de afiliados mediante entregas totales o parciales.

Artículo 8. Comités partidarios

Las organizaciones políticas se organizan sobre la base de comités partidarios conformados por ciudadanos con domicilio en las localidades donde se constituyen.

Los comités partidarios se constituyen mediante un acta suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados debidamente identificados.

Los partidos políticos, al momento de su inscripción, deben tener comités partidarios en funcionamiento permanente en no menos de cuatro quintos (4/5) de los departamentos del país y en no menos de un tercio (1/3) 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,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

- 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.

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.

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1 Contenido de la propuesta legislativa en estudio

Conforme se desprende del contenido del proyecto de ley, la finalidad del proyecto de ley materia de análisis es la de ordenar y clarificar la normativa electoral vinculada a los procedimientos de verificación de firmas de adherentes con fines de creación de organizaciones políticas, así como la verificación de firmas de los afiliados de los partidos políticos.

5.2 Origen y necesidad de la reforma

Conforme se señaló en los párrafos precedentes el 18 de enero de 2024 se publicó la Ley 31981, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de organizaciones políticas, sobre elecciones primarias en la que mediante el artículo 2 de la mencionada ley se modificaron los artículos 5 -incorporación del literal h) y el párrafo tercero- y 17 -incorporación del literal h)- de la Ley de organizaciones políticas, Ley 28094, reincorporando a la legislación electoral nacional el requisito de contar con determinado número de ciudadanos adherentes para la constitución de nuevas organizaciones políticas, tanto nacionales como subnacionales, por lo que, habiéndose modificado estos parámetros en 2019 y 2024, respectivamente, ello aunado a las derogaciones tacitas generadas por las mencionadas modificaciones, es finalidad de la presente ley, dotar de coherencia, unidad y sistematicidad al mencionado cuerpo normativo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

5.2.1 La Ley 31981 y la reincorporación de los adherentes como requisito para la creación de organizaciones políticas

- a. El 18 de enero de 2024 se publicó la Ley 31981, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre elecciones primarias en la que mediante el artículo 2 de la mencionada ley se modificaron los artículos 5 -incorporación del literal h) y el párrafo tercero- y 17 -incorporación del literal h)- de la Ley de Organizaciones Políticas, Ley 28094, reincorporando el requisito de contar con determinados adherentes para la constitución de nuevas organizaciones políticas, tanto nacionales como subnacionales.
- b. De ese modo, la modificación introducida al mencionado cuerpo legal tiene como objeto reincorporar el otrora derogado requisitos exigido por ley para la creación de organizaciones políticas como el contar con determinado número de adherentes. Estableciéndose como requisito para la creación de un partido político, contar con al menos el tres por ciento (3%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional; exigiéndose para la creación de movimientos regionales, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción en la que el movimiento regional desarrolle sus actividades y pretenda presentar solicitudes de inscripción de fórmulas o listas de candidato.
- c. En ese sentido, la finalidad de la mencionada reforma de carácter electoral busca limitar la proliferación de organizaciones políticas con poca o nula representación, promovidas por una permisiva reforma electoral de 2019, la que modificó el paradigma legal vigente, reemplazando mediante la Ley 30995, el requisito de contar con al menos 705,053 adherentes⁴, equivalentes al cuatro por ciento (4%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, reemplazando dicha exigencia a contar con 24,800

⁴ Número determinado mediante la Resolución 0053-2019-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, publicada el 09 de mayo de 2019.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

afiliados⁵, el equivalente al 0,1% del total de electores del padrón electoral de en la últimas elecciones nacionales.

5.2.2 La adherencia y la afiliación como elemento constitutivo de las organizaciones políticas

Como se señaló previamente, con la publicación de la Ley 31981, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre elecciones primarias, se reintrodujo al entramado normativo electoral la figura de las adherencias como requisito constitutivo para la creación de organizaciones políticas, sean de alcance nacional como sub nacional, ello, manteniendo aún el requisito incorporado en 2019 por la Ley 30995, de contar con un número mínimo de afiliados equivalentes al 0,1% del total de electores del padrón electoral de la últimas elecciones nacionales, combinando así ambos requisitos, es decir por un lado se mantiene el paradigma del afiliado, mientras se adiciona también el requisito de contar con adherentes, los que, difieren no solo en un sentido gramatical, sino eminentemente sustantivo toda vez que son categorías jurídicas diferentes.

Por lo que, es de relevancia para el presente análisis, remitirnos a las categorías jurídica de "militante" o "afiliado" y el "adherente", abordando para ello una perspectiva comparatista y diferenciadora; en ese sentido, la doctrina, hace una nítida diferencia respecto a la participación de los ciudadanos, doctrina que no ha variado mucho desde su planteamiento inicial por Duverger⁶, quien ensayó la clasificación entre los miembros de un partido en mérito a su grado de involucramiento en la actividad política de la organización, los que pueden ser clasificados en: votantes, adherentes, miembros y activistas.

Fuera de las diferenciaciones terminológicas propias de la traducción de la obra, el elemento común en los votantes y adherentes es la ausencia de un vínculo jurídico con la organización política que determine derechos y obligaciones propias a la pertenencia a una organización política, por lo que

⁵ Número determinado mediante la Resolución 0190-2019-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, publicada el 15 de noviembre de 2019.

⁶ Maurice Duverger. Los partidos políticos. Vigésimo segunda reimpresión, 2012. Traducción de Julieta Campos y Enrique Gonzales. Editorial EFE, México. P. 91.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

en *contrario sensu* los miembros y activistas o también llamados propagandistas, son integrantes plenos de la estructura organizacional del partido político y cumplen funciones propias a su estatus partidario, vinculándose no solo a un sustrato ideológico, sino jurídicamente material como es el estatuto del partidos y demás normas complementarias intrapartidistas. Existen ejemplos de legislación comparada que regula dichas relaciones de manera explícita, como el artículo 20 de la Ley 8.603, orgánica constitucional de los partidos políticos de Chile, que define y dispone que solo los afiliados tienen derecho a postular para ser autoridad partidaria como candidato a elección popular.

La importancia que reviste dicha clasificación radica en que precisamente: *"Las condiciones de membresía de los partidos políticos definen las posibilidades de participación política de la ciudadanía y permiten además determinar las vinculaciones que los partidos políticos son inducidos a sostener o a evitar."*⁷ [énfasis agregado]

Ahora bien, dicho lo anterior es menester analizar la regulación electoral respecto a la afiliación, y por supuesto, respecto de los afiliados; en ese sentido, se debe recalcar que, la Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859 de 1997, tanto como la Ley de Organizaciones Políticas, Ley 28094 de 2003, guardan silencio en algunos aspecto conceptuales y de relaciones jurídicas que lo vinculan a la organización política, por lo que nos remitiremos a otros cuerpos normativos pertinentes, como son los proyectos de Códigos Electorales (Visiones 2011⁸, 2017⁹, 2019¹⁰ y 2020¹¹) elaborados por el Jurado Nacional de Elecciones en su oportunidad y que constituyen notables esfuerzos por sistematizar y unificar la tan dispersa normativa electoral.

⁷ Lilian Soto, Line Bareiro. Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal. Pg.595. En; Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (compiladores). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Segunda edición (2007) México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.

⁸ <https://www.ine.gob.pe/oc/2019/COD-ELECT-DIC-2011-Comunicaciones.pdf>

⁹ https://portal.ine.gob.pe/portal_documentos/files/863dcb2e-6e86-4b99-b4f6-985fa81b7d46.pdf

¹⁰ https://portal.ine.gob.pe/portal_documentos/files/17505d57-b99b-46ce-a265-a085a12501a5.pdf

¹¹ https://portal.ine.gob.pe/portal_documentos/files/ad2355aa-f079-4f42-b7f3-d0eb4b0664ca.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

Cuadro 3
Regulación propuesta por las diversas versiones del proyecto de Código
Electoral del JNE

ARTÍCULO	REGULACIÓN PROPUESTA
PCE 2011 (Art. 79)	79.1 <u>Todo ciudadano puede afiliarse libre y voluntariamente</u> a una organización política, para lo cual debe tener expedito su <u>derecho al sufragio</u>, y <u>no pertenecer simultáneamente a otra organización política</u>. Asimismo, la organización política podrá establecer en su estatuto <u>requisitos adicionales</u>, siempre que no contravengan lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y el presente Código. La afiliación debe ser aceptada por la organización política. La remisión del padrón de afiliados y sus actualizaciones al ROP se presume como aceptación de las afiliaciones. 79.2 <u>La afiliación a una organización política necesariamente deberá realizarse respecto de un comité político de las misma</u>. 79.3 En caso dos o más organizaciones políticas presente como afiliada a una misma persona, se entenderá que esta se encuentra afiliada únicamente a la primera organización política que presentó el documento respectivo ante el ROP, siempre que se cumpla con los requisitos de validez y formalidades previstas en el presente Código.
PCE 2017 (Art. 87)	Todos los <u>ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse</u> libre y voluntariamente a una organización política, con la excepción de lo establecido en el artículo 153 de la Constitución. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que <u>no pertenecen a otra organización política</u>, cumplir con los requisitos que establece el estatuto y <u>contar con la aceptación</u> de la organización política para la afiliación, de acuerdo con su Estatuto. Asimismo, la afiliación a la organización política deberá contar con la verificación biométrica por parte del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Quienes se afilien a una organización política durante el periodo a que se contrae el artículo 69 del presente Código, solo adquieren los derechos que su estatuto contempla a los cuatro (4) meses de concluido el proceso electoral. La renuncia se presenta a la organización política por medio de carta simple o notarial, o documento simple, entregado en forma personal o remitido vía correo certificado, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse de recibo y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente. Adicionalmente, el renunciante deberá presentar copia de la renuncia al Registro de Organizaciones Políticas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

	En caso de que el ciudadano alegue afiliación indebida a una organización política, este deberá presentar una solicitud ante el Registro de Organizaciones Políticas, el cual lo comunica a la organización política y, de no recibir observaciones en un plazo de tres (3) días hábiles, se anula afiliación indebida del ciudadano en dicha organización política. En caso de que se requiera acreditar el estado de la afiliación ante entidades públicas y privadas, solo se podrá verificar la información registrada ante el Registro de Organizaciones Políticas. La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte de la organización política. No podrán inscribirse como candidatos en otras organizaciones políticas los afiliados a una organización política inscrita, a menos que hubiesen renunciado con cinco (5) meses de anticipación a la fecha de las elecciones internas para definir a las candidaturas del proceso electoral que corresponda. No se puede postular por más de una lista de candidatos.
PCE 2019 (Art. 94)	Todos los <u>ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse</u> libre y voluntariamente a una organización política, con la excepción de lo establecido en el artículo 153 de la Constitución. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que <u>no pertenecen a otra organización política</u>, cumplir con los requisitos que establece el estatuto y <u>contar con la aceptación de la organización política</u> para la afiliación, de acuerdo con su <u>Estatuto</u>. La afiliación a la organización política deberá contar con la verificación por parte del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil a través de mecanismos de adhesión digital de gradual y progresiva implementación, conforme a la reglamentación que para tal fin emita la entidad. Quienes se afilien a una organización política durante el periodo a que se contrae el artículo 76 del presente Código, solo adquieren los derechos que su estatuto contempla a los cuatro (4) meses de concluido el proceso electoral. Cada partido político y movimiento regional o departamental debe presentar el padrón de afiliados actualizado un (1) año antes de la elección en la que participa, el cual se archivará como título y se publicará en el Portal Institucional del Jurado Nacional de Elecciones. En periodo no electoral, los partidos políticos o movimientos regionales o departamentales pueden presentar entregas adicionales complementarias o cancelatorias las cuales también se archivarán como título y serán publicadas en el portal institucional del Jurado Nacional de Elecciones. <u>El padrón de afiliados estará integrado por las fichas de afiliación de cada afiliado</u> y el soporte magnético que contenga cada uno de los registros de los afiliados, de tal forma que exista coincidencia entre ambos. La renuncia se presenta a la organización política por medio de carta simple o notarial, o documento simple, entregado de forma personal o remitido vía correo certificado, correo

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

	electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitable y fehaciente su acuse de recibo y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente. Adicionalmente, el renunciante deberá presentar copia de la renuncia al Registro de Organizaciones Políticas. En caso de que el ciudadano alegue afiliación indebida a una organización política, este deberá presentar una solicitud ante el Registro de Organizaciones Políticas, el cual lo comunica a la organización política y, de no recibir observaciones en un plazo de tres (3) días hábiles, se anula afiliación indebida del ciudadano en dicha organización política. En caso de que se requiera acreditar el estado de la afiliación ante entidades públicas y privadas, solo se podrá verificar la información registrada ante el Registro de Organizaciones Políticas. La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte de la organización política. No podrán inscribirse como candidatos en otras organizaciones políticas los afiliados a una organización política inscrita, a menos que hubiesen renunciado con cinco (5) meses de anticipación a la fecha de las elecciones internas para definir a las candidaturas del proceso electoral que corresponda. No se puede postular por más de una lista de candidatos.
PCE 2020 (Art. 94)	Todos los <u>ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse</u> libre y voluntariamente a una organización política, con la excepción de lo establecido en el artículo 153 de la Constitución. Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que <u>no pertenecen a otra organización política</u>, cumplir con los requisitos que establece el estatuto y contar con la aceptación de la organización política para la afiliación, de acuerdo con su Estatuto. La afiliación a la organización política deberá contar con la verificación por parte del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil a través de mecanismos de adhesión digital de gradual y progresiva implementación, conforme a la reglamentación que para tal fin emita la entidad. Quienes se afilien a una organización política durante el periodo a que se contrae el artículo 76 del presente Código, solo adquieren los derechos que su estatuto contempla a los cuatro (4) meses de concluido el proceso electoral. Cada partido político y movimiento regional o departamental debe presentar el padrón de afiliados actualizado un (1) año antes de la elección en la que participa, el cual se archivará como título y se publicará en el Portal Institucional del Jurado Nacional de Elecciones. En periodo no electoral, los partidos políticos o movimientos regionales o departamentales pueden presentar entregas adicionales complementarias o cancelatorias las cuales también se archivarán como título y serán publicadas en el portal institucional del Jurado Nacional de Elecciones.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

El padrón de afiliados estará integrado por las fichas de afiliación de cada afiliado y el soporte magnético que contenga cada uno de los registros de los afiliados, de tal forma que exista coincidencia entre ambos.

La renuncia se presenta ante la organización política por medio de carta simple o notarial, o documento simple, entregado de forma personal o remitido vía correo certificado, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar de manera indubitante y fehaciente su acuse de recibo y quién lo recibe por parte del órgano partidario pertinente. Adicionalmente, el renunciante deberá presentar copia de la renuncia al Registro de Organizaciones Políticas. La renuncia también puede presentarse ante el Jurado Nacional de Elecciones. En cualquiera de los dos casos, la renuncia surte efectos de manera inmediata una vez que ha sido presentada ante el JNE. Si el afiliado se encuentra en el extranjero, puede presentarla ante el consulado respectivo. El trámite de renuncia es gratuito.

En caso de que el ciudadano alegue afiliación indebida a una organización política, este deberá presentar una solicitud ante el Registro de Organizaciones Políticas adjuntando copia simple de su DNI vigente, el cual lo comunica a la organización política y, de no recibir observaciones en un plazo de tres (3) días hábiles, se registra la exclusión del ciudadano de dicha organización política por afiliación indebida.

En caso de que se requiera acreditar el estado de la afiliación ante entidades públicas y privadas, solo se podrá verificar la información registrada ante el Registro de Organizaciones Políticas.

La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación ante el JNE y no requiere aceptación por parte de la organización política.

La afiliación del ciudadano es constitutiva desde que esta es inscrita en el Registro de Organizaciones Políticas.

No podrán inscribirse como candidatos en otras organizaciones políticas los afiliados a una organización política inscrita, a menos que hubiesen renunciado con cinco (5) meses de anticipación a la fecha de las elecciones internas para definir a las candidaturas del proceso electoral que corresponda. No se puede postular por más de una lista de candidatos. Los electores que figuren en la relación de afiliados para la inscripción de una organización política no pueden afiliarse en el mismo periodo electoral a otra organización política. La prioridad corresponde a quienes hayan solicitado su inscripción en primer término, siempre que sea admitida.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

En ese sentido, si bien la normativa electoral con rango de ley no define dichos conceptos, si son recogidos por el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones (JNE),

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

aprobado mediante Resolución 0045-2024-JNE del 19 de febrero de 2024,
la que en el artículo VI del título preliminar del mismo cuerpo normativo.

"Adherente"

Es aquel ciudadano que brinda su apoyo suscribiendo una lista de adherentes otorgada a la organización política por el JNE, para su inscripción, con la finalidad que ésta consiga el número mínimo de firmas necesarias para lograr su inscripción en el ROP. El adherente no tiene derechos, obligaciones, ni vínculo con la organización política." [Énfasis agregado]

"Afiliado"

Es el miembro de una organización política, ya sea por haber suscrito el acta fundacional, integrar su padrón de afiliados, un comité provincial o distrital u ostentar algún cargo directivo al interior de la estructura organizativa de esta. Goza de los derechos y está sujeto a las obligaciones previstas en la LOP, en el estatuto y en el reglamento electoral de la organización política." [Énfasis agregado]

5.2.3 La Ley 31981: Evolución normativa respecto a los parámetros jurídicos para la creación de organizaciones políticas

Como es sabido la publicación de la Ley 31981, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre elecciones primarias, tuvo como uno de sus principales cambios la reincorporación del requisito de contar con adherencias para constituir organizaciones políticas, manteniendo aún el requisito incorporado en 2019 por la Ley 30995, de contar con un número mínimo de afiliados equivalentes al 0,1% del total de electores del padrón electoral de la últimas elecciones nacionales, combinando así ambos requisitos en una suerte de balla sincrética pues asume ambas perspectivas. Cabe señalar que en el ámbito del derecho electoral comparado regional no es unánime el paradigma regulatorio como se desprende del cuadro 4.

**Cuadro 4
Regulación comparativa regional**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

País	Requisito subjetivo		Base normativa
	Afiliado	Adherente	
Argentina	4% del inscriptos en el registro de electores del distrito	No regulado	Art. 7 Ley 23.298
Bolivia	1.5% del padrón electoral de cinco departamentos	No regulado	Art. 13 Ley del 1 de septiembre de 2018, N° 1096
Chile	0,25 por ciento del electorado que hubiere sufragado en la última elección de Diputados en cada una de las Regiones	No regulado	Art. 6 Ley 18.603
Colombia	No regulado	50,000 firmas	Art. 3 Ley 130 de 1994
Ecuador	1.5% del registro electoral utilizado en la última elección pluripersonal de carácter nacional	No regulado	Art. 320 Código de la democracia
Perú	0,1% de los ciudadanos del padrón aprobado para el último proceso electoral nacional	3% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones nacionales	Art. 5.b y 5.h Ley 28094
Uruguay	No regulado	0.5 por mil del total de ciudadanos habilitados para votar en la última elección nacional	Art. 7 Ley 18485
Venezuela	0,5% de la población inscrita en el registro electoral	No regulado	Art. 10 Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que la mencionada regulación tuvo como origen el inusitado incremento de organizaciones políticas como se muestra en el Cuadro 5, *–luego de la reforma electoral de 2019, y la cancelación de partidos post elección 2021–*, acrecentando su número de 11 a 35 partidos políticos con inscripción vigente a los que se podría sumar casi una veintena más, lo que fragmenta y atomiza el ya polarizado ámbito político nacional, en detrimento de la legitimidad política y gobernabilidad.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

Cuadro 5



Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

5.2.4 La erosión de la normativa electoral

Debemos partir el presente acápite por reconocer la necesidad de implementar reformas transformadoras en materia electoral que vinculen de manera adecuada lo público con lo privado, la autonomía organizacional con el interés público, lo razonable con lo necesario, no obstante, la modificación constante de nuestra ya de por sí atomizada y aislada legislación electoral erosiona de manera natural el entramado normativo, el cual pese a sus mínimas intervenciones no queda indemne ante la expulsión, mutación o incorporación de disposiciones normativas, por lo que, consideramos necesaria la clarificación de la normativa electoral, la que debe ser dotada del menor margen de imprecisión, más aun cuando estas incertidumbres pueden conllevar a socavar o en el peor escenario, por privar del derecho a la participación política de un número indeterminado de sujetos, lo que a su

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

vez socaba las bases propias de las democracias constitucionales, restándoles confianza y credibilidad.

5.2.5 Del debate del predictamen en la cuarta sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento

En el decurso del debate del presente dictamen, se dieron las siguientes participaciones¹²:

- a. La congresista Ruth Luque Ibarra al igual que los congresistas Alejandro Muñante Barrios y Víctor Raúl Cutipa Ccama solicitaron se retire de la fórmula legal del artículo 8-A el impedimento para que un adherente no pueda suscribir más de una lista de adherentes en un mismo periodo parlamentario, mientras que de otro lado la Congresista Martha Lupe Moyano Delgado y el congresista Alejandro Enrique Caveró Alva consideran necesario se mantenga dicha redacción;
- b. Por su parte el congresista Segundo Quiroz Barboza y la congresista Ruth Luque Ibarra solicitaron se modifique el primer párrafo del artículo 7, modificando la conjunción disyuntiva "o" por la conjunción copulativa "y";
- c. A su vez la congresista Gladys Echáiz Núñez de Izaga solicitó se aclare si un afiliado puede suscribir como adherente la solicitud de inscripción de un partido, lo que fue apoyado por la Congresista Martha Lupe Moyano Delgado; y,
- d. En similar sentido la congresista Noelia Herrera Medina, solicitó se realice un mayor estudio del tema para evitar un mayor rechazo de la población.

En ese sentido, el texto sustitutorio propuesto recoge los aportes de las congresistas Echáiz Núñez de Izaga y Moyano Delgado respecto de la precisión en el artículo 8-A para que los afiliados a un partido no puedan ser adherentes de otra organización política. Asimismo, se recoge los aportes

¹² Cuarta sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/9nZbO46brQI>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

de los congresistas Quiroz Barboza y Luque Ibarra en relación a modificar en el artículo 7 la conjunción "o" por "y" respecto del medio impreso y digital. Adicionalmente; se recogen en el texto sustitutorio las prescripciones de técnica legislativa formuladas por la Oficina de Técnica Legislativa del Congreso de la República, en mérito a lo cual se modifica el nombre de la ley a fin de que exprese con mayor precisión el objeto de las modificatorias.

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

En ese sentido, la propuesta de texto sustitutorio plantea la modificación del artículo 7 e incorporación del artículo 8-A a la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con el siguiente texto.

Cuadro 6
Cuadro comparativo del texto vigente y la propuesta normativa

Texto vigente	Texto sustitutorio del PL 8189
Artículo 7. Padrón de afiliados El padrón de afiliados, 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 o digital. La afiliación del ciudadano es constitutiva. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en el plazo dispuesto por el reglamento realiza la verificación de firmas de los padrones de afiliados remitidos por el Registro de Organizaciones Políticas, para lo que puede disponer el uso	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.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos. 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 un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renunciaciones, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional. Las organizaciones políticas pueden presentar su padrón complementario de afiliados mediante entregas totales o parciales.	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 un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renunciaciones, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional. Las organizaciones políticas pueden presentar su padrón complementario de afiliados mediante entregas totales o parciales.
No existe referencia.	Artículo 8-A. Verificación de firmas El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) verifica las firmas de los padrones de afiliados de las

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

	organizaciones políticas, incluyendo a los integrantes de los comités partidarios, así como la relación de adherentes a la inscripción de una organización política, quienes no pueden adherirse a otra en el mismo periodo electoral, ni estar afiliados a otra organización política. Para la verificación de firmas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) dispone el uso estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos, y remite en el plazo de treinta días hábiles al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones el resultado de la verificación.
--	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los costos del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 7
Análisis de costos

Sujetos	Costo
RENIEC	La modificación de su normativa reglamentaria y la adecuación de sus procedimientos internos. El personal de RENIEC necesitará capacitación para implementar y gestionar eficientemente las nuevas disposiciones normativas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)**

Organizaciones políticas	Se identifica como indirecto el generado por la actualización de padrones de afiliados y la gestión de los datos requeridos bajo los nuevos estándares para la constitución de nuevas organizaciones políticas.
Ciudadanía	El costo de información que conlleva conocer los nuevos parámetros normativos para el ejercicio de sus derechos de participación política como afiliado o adherente.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 6
Análisis de Beneficio

Sujetos	Beneficios
RENIEC	La claridad en sus funciones respecto al proceso de inscripción de organizaciones políticas permite el correcto desempeño de sus funciones constitucionales, así como en la mejora de sus relaciones interinstitucionales y los servicios que brinda a la ciudadanía.
Partidos políticos	El contar con normativa electoral clara respecto al procedimiento de constitución de organizaciones políticas dota a estas de seguridad jurídica y predictibilidad, permitiendo cumplir en mejor manera con las funciones públicas que la Constitución asigna a dichas organizaciones, entre las que destaca la función electoral.
Ciudadanía	Salvaguarda su derecho a la participación política tanto como adherente o afiliado a una organización política. Mejora en los procedimientos de transparencia pues los ciudadanos tendrán la certeza de que sus derechos de participación política están siendo salvaguardados a través de un proceso de verificación más riguroso.

Elaboración y fuente: Comisión de Constitución y Reglamento 2024-2025.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, como resultado del análisis respectivo, y de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN del proyecto de ley 8189/2023-JNE**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)

Artículo 1. Modificación del artículo 7 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Se modifica el párrafo primero del artículo 7 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, el cual queda redactado con el siguiente texto:

"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 un (1) año, contado desde la adquisición de formularios, para elaborar el padrón de afiliados y solicitar su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

La organización política presenta al Registro de Organizaciones Políticas las incorporaciones, exclusiones y renunciaciones, en físico y en soporte digital, para su registro y publicación en el portal institucional.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

Las organizaciones políticas pueden presentar su padrón complementario de afiliados mediante entregas totales o parciales".

Artículo 2. Incorporación del artículo 8-A a la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Se incorpora el artículo 8-A a la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la siguiente redacción:

"Artículo 8-A. Verificación de firmas

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) verifica las firmas de los padrones de afiliados de las organizaciones políticas, incluyendo a los integrantes de los comités partidarios, así como la relación de adherentes a la inscripción de una organización política, quienes no pueden adherirse a otra en el mismo periodo electoral, ni estar afiliados a otra organización política.

Para la verificación de firmas, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) dispone el uso estandarizado de mecanismos digitales u otros medios análogos, y remite en el plazo de treinta días hábiles al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones el resultado de la verificación".

Dese cuenta,
Sala de Sesiones
1 de octubre de 2024.



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2024 16:38:53-0500



Firmado digitalmente por:
ROSPIGLIOSI CAPURRO
Fernando Miguel FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/10/2024 15:11:01-0500

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2024 18:25:40-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex Antonio FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2024 18:28:12-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2024 12:19:51-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2024 17:22:14-0500

Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2024 17:01:00-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2024 10:16:13-0500



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2024 11:52:26-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 29 de octubre de 2024

Al orden del día



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 11:30:32-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/10/2024 16:38:03-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/10/2024 20:25:48-0500



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 16:12:01-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANCA Isaac FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/10/2024 14:55:24-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA
Gladys Margot FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/10/2024 12:28:03-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/10/2024 12:54:13-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 16:27:36-0500



Firmado digitalmente por:
JOSE LUIS ELIAS AVALOS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/10/2024 18:59:16-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/10/2024 16:59:23-0500



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094,
LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA
PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA
VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y
ESTADO CIVIL (RENIEC)

MP Dictámenes

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: jueves, 17 de octubre de 2024 10:40
Para: Elsa Mirella Portugal Sanchez; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 303edbce4c386a127e733113c8bde2c1.pdf

[Solicitante]: eportugal@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: SE REMITE DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 8189/2023-JNE, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28094, LEY DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS, PARA PRECISAR DISPOSICIONES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE FIRMAS A CARGO DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC). SE DEJA CONSTANCIA QUE SE ACORDÓ LA DISPENSA DEL TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS ADOPTADOS.

[Fecha]: 2024-10-17 10:40:22

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.