«Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú»
«Año del buen servicio al ciudadano»

INFORME DE ADJUNTIA N°003-2017/DP-AAC

CONSULTA ACERCA DEL REQUISITO DE AUTENTICAR FIRMA ANTE EL DIRECTOR DEL REGISTRO DE ORGANIZACIONES POLITICAS EN EL CASO DE RENUNCIA DE PERSONEROS LEGALES DE PARTIDOS POLITICOS

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Fernando Jesús Galindo Alvizuri se apersonó ante la Oficina Defensorial de Loreto indicando que había iniciado el trámite para su desafiliación del "Movimiento Independiente Regionalista Amazónico Loreto", en el que se desempeñó como personero legal.

Señaló que para ello se le exige autenticar su firma ante el Director del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones, conforme se encuentra estipulado en el TUPA de la institución. Para ello indica es necesario desplazarse a Lima lo que implica necesariamente una inversión de tiempo y dinero.

El recurrente manifiesta que esta situación afecta el ejercicio de su derecho al trabajo, toda vez que para acceder a determinados puestos laborales se le exige no tener alguna vinculación política. Señala también que esta situación es susceptible de afectar a otro ciudadano.

Consulta: ¿Es legal la exigencia de autenticación de firma ante el Director del Registro de Organizaciones Políticas en el procedimiento de inscripción de renuncia de personero legal?

II. ANALISIS DEL CASO

2.1. Respuesta del Registro de Organizaciones Políticas (ROP)

El pasado 20 de enero, la Adjuntía remitió un oficio[1] al Director del Registro de Organizaciones Políticas solicitándole la siguiente información:

[1] Oficio N° 0002-2017-AAC/DP, del 20 de enero de 2017.

i. ¿En qué dispositivo legal se establece el requisito de autenticación de firma ante el Director de ROP, exigido en el procedimiento de inscripción de renuncia de personero legal?

ii. ¿Bajo qué justificación se exige la autentificación de firma ante el Director del ROP únicamente en el procedimiento de renuncia de personero legal?[2]

Al respecto, el Director del ROP respondió a nuestra consulta[3] indicando lo siguiente:

Acerca del dispositivo legal que establece el requisito de autenticación de firma precisó que «el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE) es un órgano autónomo, que como tal, cuenta con la facultad de dictar las resoluciones y los reglamentos que considere necesarios para su funcionamiento».

En atención a ello, «ha considerado necesario que estos [personeros legales] certifiquen su firma ante un funcionario de la institución, ello, dada la importancia del cargo en cuestión». Finalmente, indicó que la función de certificar la firma fue atribuida –en un primer momento– al Secretario General y, desde el 2013, le corresponde al Director del ROP.

Respecto a la justificación de la medida cuestionada, el Director precisó que el personero legal de una organización política es quien canaliza todo tipo de solicitudes ante el JNE por lo que posee mayores responsabilidades. En ese sentido, es importante que se verifique de manera directa su renuncia, a fin de evitar la presentación de documentos falsos, adulteraciones y fraudes que atenten contra el partido político.

2.2. Análisis acerca de la proporcionalidad de la exigencia de autenticación de firma ante el Director del ROP

La exigencia de autenticación de firma ante el Director del ROP tiene una incidencia directa[4] sobre el derecho a la participación en la vida política, reconocido en el artículo 2º, inciso 17 de la Constitución Política[5]:

> Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

[2] Cabe indicar que otros procedimientos análogos (modificación, sustitución, ratificación de personeros legales) no requieren la «autenticación de firma» en la Sede de Lima.

[3] Oficio N° 123-2017-DNROP/JNE, del 30 de enero de 2017.

[4] Adicionalmente, el recurrente indica tener una afectación a su derecho al trabajo pues para acceder a un puesto se le exige no pertenecer a algún partido político, lo que implica renunciar.

[5] De igual forma, este derecho ha sido reconocido por el artículo 23º de la Convención Americana de Derechos Humanos y por el artículo 25º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

> 17. **A participar, en forma individual o asociada, en la vida política**, económica, social y cultural de la Nación. […]. *(énfasis nuestro)*

En referencia al contenido de este derecho el Tribunal Constitucional, en la STC 5741-2006-PA/TC, ha indicado que:

> «…constituye un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la **libre intervención en los procesos** y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural. La participación política constituye un derecho de contenido amplio e **implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad.** […] Tal es el caso, por ejemplo, de la participación de las personas en la variedad de asociaciones, con diversa finalidad, o la participación en todo tipo de cargos; la característica común de todos ellos es que su origen es un *proceso de elección* por un colectivo de personas.» (Fundamento jurídico 2)

En ese sentido, el derecho a participar en la vida política no solo garantiza la libre participación en cualquier proceso o toma de decisiones en dicho ámbito, sino también la decisión de hacerlo y, eventualmente, de no participar.

En el caso concreto, se encuentra en juego el derecho del ciudadano de renunciar a su participación en el partido político al que se encontraba afiliado. Precisamente sería en este proceso de renuncia en el que el requisito de autenticación de firma ante el Director del ROP impone la restricción.

Por ello, a continuación someteremos el requisito impuesto por el Jurado Nacional de Elecciones al test de proporcionalidad como mecanismo para resolver conflictos entre principios constitucionales.

2.2.1. Finalidad constitucionalmente legítima del requisito de autenticación de firma ante el Director del ROP

La exigencia de autenticación de firma ante el Director del ROP, en caso de renuncia del personero legal de un partido político, tiene una finalidad constitucionalmente válida, que se vincula con la importancia que tienen los partidos políticos en una sociedad democrática. Esta finalidad consiste en garantizar el principio de seguridad jurídica (certeza) en la renuncia del personero legal en tanto ostenta diversas atribuciones y responsabilidades legales, y con ello evitar futuras irregularidades o falsedades que puedan afectar la vida institucional de los partidos políticos.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve el respaldo constitucional con el que cuenta el principio de seguridad jurídica y ha resaltado también la importancia de las organizaciones políticas en el estado social y democrático de derecho.

En cuanto a la seguridad jurídica, el Tribunal ha señalado que «[es] un principio consustancial al Estado constitucional de derecho, implícitamente reconocido en la Constitución», el mismo que constituye un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental (STC 00016-2002-AI, fundamento jurídico 3).

Así también ha indicado que «busca asegurar una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación [...] de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad» (STC 00001-2003-AI, fundamento jurídico 3).

En el caso del personero legal es importante tener certeza sobre el hecho de que su renuncia a la organización política no presenta vicio alguno. Ello atendiendo a las importantes atribuciones que el ordenamiento jurídico en materia electoral le ha encargado, tales como:

- Presentar recursos legales a nombre del partido político ante cualquier instancia del Jurado Nacional de Elecciones (Ley Orgánica de Elecciones)
- Policitar la cancelación de la organización política (Ley de Organizaciones Políticas)
- Solicitar la inscripción de algún título en el Registro de Organizaciones Políticas (Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas).

De otro lado, en la STC 0003-2006-PI, el Tribunal Constitucional se pronunció acerca de la importancia de los partidos políticos en una sociedad democrática. Efectivamente, desarrollando lo establecido en los artículos 2 inciso 17, y 35º de la Constitución, indicó que:

> «...**los partidos políticos** concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Representan el tránsito de una concepción individualista a una idea comunitaria y social de la representación. Por ello, **son pilar fundamental como expresión del pluralismo político y democrático organizado**.
>
> Los partidos políticos, [...] son, en fin, como expresa una feliz concretización de los artículos 2º 17 y 35º de la Constitución, prevista en el artículo 1º de la LPP, "...instituciones fundamentales para la participación política y base del sistema democrático"». *(énfasis nuestro)*

En ese sentido, se advierte que la exigencia impuesta por el Jurado Nacional de Elecciones, de autenticar la firma ante el Director del ROP para el caso de renuncia de personero legal, únicamente en la ciudad de Lima, persigue finalidades constitucionalmente válidas.

2.2.2 Análisis de idoneidad del requisito de autenticación de firma ante el Director del ROP

Si la finalidad que persigue la normativa es alcanzar la seguridad jurídica en cuanto a la renuncia del personero legal y evitar falsedades que pudieran afectar la vida institucional de una organización política, el requisito de autenticación de su firma ante el Director del ROP es una medida claramente idónea en el sentido que permite asegurar la voluntad de renuncia del personero legal.

En efecto, que el personero legal –de forma personalísima– proceda a firmar ante el Director del ROP brinda certeza en relación con dicho acto de voluntad y evita la presentación de documentación falsa o adulterada que atente contra el normal desenvolvimiento de la vida partidaria de la organización.

Cabe indicar que en el presente caso no es necesario demostrar que el requisito impuesto por el TUPA del Jurado Nacional de Elecciones es el más idóneo para alcanzar la finalidad perseguida, basta con acreditar que permite satisfacerla en alguna medida.

En consecuencia, por las razones expuestas queda demostrado que la autenticación de firma del personero legal ante el Director del ROP supera el subprincipio de idoneidad.

2.2.3. Análisis de la necesidad del requisito de autenticación de firma ante el Director del ROP

Habiendo evidenciado que la medida impuesta es idónea, a continuación se analizará si existen otras medidas que supongan una restricción menor para el derecho a la participación política y que satisfagan la finalidad constitucional perseguida en la misma medida.

Es decir, el requisito de autenticación de firma ante el Director del ROP, establecido en el TUPA del Jurado Nacional de Elecciones, será necesario siempre y cuando no exista otro procedimiento que minimice la restricción del derecho permitiendo alcanzar igual nivel de certeza para el principio que respalda la regla.

En el caso concreto, si lo que se pretende es alcanzar la seguridad jurídica y tener la certeza de la renuncia del personero legal –y a través de ello prevenir falsedades que pongan en riesgo la continuidad de la organización política– sí existen otras medidas que permitan satisfacer dicha finalidad y que suponen una menor restricción al derecho de participación política.

Estas medidas son:

a) Presentación del documento que oficializa la renuncia del personero legal con firma certificada ante Notario Público.

Ello teniendo en cuenta las facultades otorgadas a los notarios públicos en los artículos 24º[6], 97º[7] y 106º[8] del Decreto Legislativo Nº 1049, Decreto Legislativo del Notariado.

b) Presentación del documento que oficializa la renuncia del personero legal con firma certificada ante un juez de paz letrado.

Ello teniendo en cuenta las facultades otorgadas en el artículo 58º numeral 3[9] de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Las medidas propuestas están orientadas a evitar que un personero legal que no cuente con los recursos económicos necesarios para asumir los costos que implicaría viajar a Lima, se vea impedido de ejercer su derecho a dejar de participar en la vida política, a través de la inscripción de su renuncia.

En consecuencia, esta exigencia no supera el subprincipio de necesidad dado que existen medios menos lesivos para el derecho a la participación política que satisfacen de igual forma la finalidad constitucional.

III. CONCLUSIÓN

De lo expuesto se puede concluir que la autenticación de firma ante el Director del ROP en Lima como requisito para inscribir la renuncia de un personero legal, resulta desproporcionada por cuanto existen medios menos restrictivos del derecho a la participación política que a su vez satisfacen la misma finalidad.

Por consiguiente, debe comunicarse al ciudadano Fernando Jesús Galindo Alvizuri que en opinión de la Defensoría del Pueblo el requisito de autenticación

---

[6] Artículo 24.- Fe Pública Los instrumentos públicos notariales otorgados con arreglo a lo dispuesto en la ley, producen fe respecto a la realización del acto jurídico y de los hechos y circunstancias que el notario presencie.

[7] Artículo 97.- Autorización de Instrumentos Extra - protocolares La autorización del notario de un instrumento público extra protocolar, realizada con arreglo a las prescripciones de esta ley, da fe de la realización del acto, hecho o circunstancia, de la identidad de las personas u objetos, de la suscripción de documentos, confiriéndole fecha cierta.

[8] Artículo 106.- Definición
El notario certificará firmas en documentos privados cuando hayan sido suscritos en su presencia o cuando le conste de modo indubitable la autenticidad de la firma, verificando en ambos casos la identidad de los firmantes, bajo responsabilidad. Carece de validez la certificación de firma en cuyo texto se señale que la misma se ha efectuado por vía indirecta o por simple comparación con el documento nacional de identidad o los documentos de identidad para extranjeros

[9] Artículo 58.- Los Juzgados de Paz Letrados, cuya sede se encuentra a más de diez (10) kilómetros de distancia del lugar de residencia de un Notario Público, o donde por vacancia no lo hubiera, o en ausencia del Notario por más de quince (15) días continuos, tienen además respecto de las personas, bienes y asuntos de su competencia, las siguientes funciones notariales: (…)
3. Legalizaciones.- Legalizar las firmas de un documento cuando el otorgante lo solicite y se halla en su presencia. Asentar el acta respectiva en el libro referido en los incisos anteriores y poner la constancia en el documento firmado.

de firma ante el Director del Registro de Organizaciones Políticas en el procedimiento de inscripción de renuncia de personero legal es una medida innecesaria por cuanto se puede garantizar la seguridad jurídica por otros medios menos invasivos de su derecho a dejar de participar en una organización política.

Estando a lo expuesto la Defensoría del Pueblo remitirá una comunicación al Jurado Nacional de Elecciones recomendando modificar su TUPA a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la participación política de los ciudadanos, específicamente en lo relacionado con los requisitos para efectivizar la renuncia de personeros legales.