



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

**Expediente N.º J-2012-1685**  
REGISTRO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS  
PARTIDO POLÍTICO ORDEN

Lima, catorce de mayo de dos mil trece

**VISTO** en audiencia pública de la fecha, el recurso de apelación interpuesto por Rommel Fernández Gamonal, personero legal titular de la organización política de alcance nacional partido político Orden, contra la Resolución N.º 099-2012-ROP/JNE, del 4 de diciembre de 2012, emitida por el Registro de Organizaciones Políticas, que denegó la solicitud de inscripción de la citada organización política, y oído el informe oral.

**ANTECEDENTES**

**El procedimiento de inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas**

Con fecha 4 de setiembre de 2009, Rommel Fernández Gamonal, personero legal titular del partido político en vías de inscripción Orden presentó la solicitud de inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas (en adelante ROP) (fojas 0002 y 0003).

Mediante Resolución N.º 0322-2011-JNE, del 5 de mayo de 2011, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declaró fundado el recurso extraordinario por afectación de los derechos al debido proceso y a la tutela procesal efectiva interpuesto por el partido político Orden contra la Resolución N.º 0160-2011-JNE y, en consecuencia, le otorgó un plazo de 447 días naturales para la subsanación del requisito del número de firmas válidas de adherentes para lograr su inscripción (fojas 1432 al 1435).

Con fecha 14 de agosto de 2012, el partido político Orden solicita al ROP que se curse oficio a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (en adelante ONPE) comunicando el universo de firmas que pueden ser y deberán ser declaradas liberadas, en atención a los partidos políticos cuyos procesos de inscripción han sido declarados cancelados, improcedentes, rechazados, anulados, concluidos, a efectos de que la ONPE proceda a iniciar un proceso de reproceso de firmas solicitadas (foja 1704).

Mediante Oficio N.º 1384-2012-ROP/JNE, del 14 de agosto de 2012, el ROP traslada a la ONPE la solicitud de reproceso de firmas presentada por el partido político Orden (fojas 1705 y 1706). Ello fue notificado al citado partido político mediante Oficio N.º 1385-2012-ROP/JNE, el 15 de agosto de 2012 (fojas 1707 y 1708).

Por Oficio N.º 1636-2012-ROP/JNE, del 5 de octubre de 2012, el ROP comunica al partido político Orden, las observaciones a la solicitud de inscripción (foja 2034 al 2043).

**1. Observaciones al acta de fundación**

- a. No se habría presentado un acta de fundación completa, ya que no se señala o incluye al final del acta, tal como se indica en esta, el Documento Nacional de Identidad (en adelante DNI) de las personas que han sido elegidas para desempeñar cargos directivos ni el diseño del símbolo.
- b. No se precisa con claridad quienes son los fundadores de la organización política, ya que en la primera parte del acta de fundación se señala en su primer párrafo



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

- que se reunieron en el domicilio de la organización política las personas que se indican al final de dicha acta, siendo que al final del acta en cuestión no se señala a ninguna persona como fundadora, ya que solo se indican los nombres de las personas que en ese acto de fundación fueron elegidas para ocupar cargos directivos. Asimismo, se aprecia que solo constan firmas de tres fundadores: Ántero Flores-Araoz Esparza, Eduardo Garrido Miranda y Wálter Rivera Vílchez.
- c. No se ha incluido en el acta de fundación la representación gráfica del símbolo de la organización política ni se han especificado los colores del mismo.

**2. Aceptación de los cargos directivos**

La mayoría de los directivos del partido político Orden no han manifestado su aceptación para ejercer los cargos en que han sido designados, ya que salvo las tres personas que suscriben el acta de fundación, así como el personero legal titular, cuya aceptación del cargo se acredita con la presentación de la solicitud de inscripción, habrían aceptado el cargo.

**3. Doble afiliación de directivos**

La referencia en el acta de fundación de que la simple suscripción de la misma implicaba su renuncia a cualquier organización política a la que hubiesen pertenecido, resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos (en adelante LPP). Atendiendo a ello, se advierte que Eduardo Manuel Garrido Miranda, apoderado y representante legal, Luis Morante Alvarado, presidente del consejo ejecutivo, Carolina Javier García, secretaria de formación, Víctor Eulogio Aspíllaga Temple, secretario de asuntos electorales, y Luis Pigati Prado, tesorero titular, se encuentran afiliados a la organización política Partido Popular Cristiano - PPC.

**4. Comités provinciales constituidos con anterioridad a la fundación del partido político Orden**

Los comités provinciales de Yungay (cuya constitución no precisa día ni mes), Arequipa (17 de abril de 2009), Hualgayoc (21 de marzo de 2009), Acobamba (12 de abril de 2009), Angaraes (11 de abril de 2009), Huánuco (no se precisa día ni mes), Chupaca (12 de abril de 2009), Jauja (15 de abril de 2009), Puno (22 de abril de 2009), San Román (se indica que se constituyó a las 28 horas (sic) del día domingo del mes de abril de 2009) y Tacna (6 de marzo de 2009), fueron, en su totalidad, constituidos con anterioridad a la fundación del partido político Orden, que data del 23 de abril de 2009. Al respecto, señala que la apertura del Libro de actas de la citada organización política fue legalizada el 22 de abril de 2009.

**5. Número mínimo de afiliados a los comités provinciales**

El ROP, con relación a dicho requisito para la inscripción de los partidos políticos señala, entre otras cosas que, "[...], teniendo en cuenta el Memorando N.º 303-2012-ROP/JNE, los Memorandos N.º 0692 y 0701-2012-DRET-DGCI/JNE, y el Informe 008-2012-JBC-DRET-DGID/JNE, de fecha 04 de octubre de 2012, los tres últimos documentos elaborados por la Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico (DRET) del JNE, según los cuales se ha considerado como afiliados



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

válidos de ORDEN a aquellos que previamente tenían afiliación a otra organización política pero esta última: a) ha sido cancelada, o b) no concluyó su inscripción, o su solicitud fue rechazada o se desistió, o c) el ciudadano renunció a la misma, se ha obtenido que, a la fecha, 61 comités no cumplen con el requisito legal[...]” (foja 2036).

**6. Existencia y funcionamiento de los comités provinciales**

Los comités provinciales de Utcubamba, Carhuaz, Andahuaylas, Chincheros, Víctor Fajardo, Cajabamba, Celendín, Contumazá, Acobamba, Angaraes, Ambo, Dos de Mayo, Huamalíes, Huánuco, Pachitea, Yarowilca, Ica, Pisco, Chupaca, Huancayo, Jauja, Junín, Otuzco, Barranca, Ayabaca, Sechura, Puno, Bellavista, San Martín, Tacna y Zarumilla, cuentan con direcciones inexistentes, que se encuentran incompletas o, habiéndose ubicado la dirección consignada por el partido político Orden, se concluyó que no funcionaba el comité provincial en la dirección señalada.

**7. Observaciones al estatuto**

- a. El artículo 2 no describe detalladamente el símbolo ni se especifican los colores del mismo.
- b. El artículo 12 contempla la figura del pro tesorero, la misma que no está considerada entre los cargos señalados en el acta de fundación ni en el artículo 26, que regula lo correspondiente al tesorero nacional.
- c. El artículo 14, inciso *b*, hace mención a tres órganos de nivel nacional adscritos a la presidencia del partido político, sin embargo, no se incluye a la Oficina de Administración, que sí figura en dicho grupo, en el listado del acta de fundación.
- d. El artículo 16 no establece la forma de acreditar la convocatoria al Congreso Nacional ni la anticipación con la cual se convoca a dicho congreso.
- e. El artículo 16, en el extremo de la elección de cargos nacionales o de candidaturas al cargo de Congreso Nacional, presenta imprecisión respecto del quórum de instalación que se requiere para ello, así como el quórum para la adopción de acuerdos válidos sobre la materia.
- f. El artículo 18 no precisa la forma de acreditar la convocatoria, el quórum de instalación ni el quórum necesario para la toma de decisiones válidas del Comité Ejecutivo Nacional.
- g. En el acta de fundación consta la designación de los directivos de la organización política y se nombra a un vicepresidente, no obstante, en el artículo 20 se indica que la presidencia está conformada por dos vicepresidentes y de la lectura del artículo 22 se entendería que solo habría uno.
- h. En el listado de las secretarías señalado en el artículo 24, se menciona la de Juventud y Desarrollo. Sin embargo, en la sección del acta de fundación donde se consignan a los directivos nacionales se distingue a la “Secretaría de Juventudes” y a la secretaría de Desarrollo como órganos separados.
- i. En el artículo 25 no se indica la composición del consejo consultivo.
- j. En el artículo 26 no se regula la figura del tesorero alterno contemplada en el acta de fundación, ni se especifica quién designa al tesorero titular y suplente.
- k. En el artículo 27, que regula al Tribunal de Ética y Disciplina, se señala que sus miembros son elegidos por el Congreso Ejecutivo Nacional, órgano no contemplado en su estructura interna.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

- l. El artículo 27 dispone que el Tribunal de Ética y Disciplina está integrado por tres miembros y un suplente, por lo que no resulta claro si es un solo suplente o un suplente por cada miembro. Además, se contradice con lo dispuesto en el artículo 65, que dispone que el órgano antes mencionado está conformado por cinco miembros.
- m. En el artículo 38, que regula al Tribunal Nacional Electoral, no se precisa si la restricción de la candidatura de sus miembros, salvo previa renuncia, es solo para postular como candidatos a cargos directivos en el partido político o también para cargos de elección popular. Entre las competencias del citado órgano se indica que designa al Comité Electoral Nacional, órgano no contemplado en la estructura organizativa del partido político.
- n. El artículo 46 establece que las elecciones de la dirigencia nacional se realizan en el Congreso Ordinario; en el mismo sentido, el artículo 16 señala que dicho órgano elige los cargos directivos de carácter nacional. Sin embargo, la mención de cargos directivos de carácter nacional resulta imprecisa, toda vez que algunos órganos nacionales no son elegidos por el Congreso Nacional.
- o. En el artículo 52 existe contradicción sobre la instancia y miembros facultados para la elección de presidente, vicepresidente y consejeros regionales, pues se dispone que la elección de candidatos está a cargo de “los delegados de los comités, sea esta distrital o provincial”, sin embargo, los artículos 16 y 50 señalan que es el Congreso Nacional el órgano que elige las candidaturas.
- p. Lo previsto en el artículo 54<sup>1</sup>, respecto de que el candidato a la Presidencia de la República propone una lista completa equivalente al 80% del número de congresistas de cada circunscripción, podría afectar la elección democrática de dichas candidaturas de acuerdo a ley, pues podría restringir el derecho de los afiliados para ser elegidos.
- q. El artículo 56 remite al artículo 50, pese a que no hay concordancia entre ambas disposiciones.
- r. En la redacción del artículo 63 se menciona, indistintamente, Tribunales Regionales de Ética y Disciplina, así como Tribunal Departamental de Ética y Disciplina, siendo que ambos tendrían el mismo ámbito de acción y competencia.
- s. En el segundo párrafo del artículo 65, referido al procedimiento de sanción por faltas de los dirigentes nacionales, existe una remisión al artículo 32; sin embargo, este último está referido al Comité Ejecutivo Regional. A su vez, el citado artículo 65 alude a un número de miembros del Tribunal Nacional de Ética y Disciplina que difiere al previsto en el artículo 27.
- t. El artículo 66 regula el procedimiento para la suspensión de funciones de autoridades nacionales y regionales, mas no respecto de las autoridades provinciales y distritales, y de los afiliados. Igualmente, hace referencia al Tribunal “Departamental”. Asimismo, existe contradicción, toda vez que primero se menciona que el Tribunal Nacional de Ética y Disciplina resuelve en primera

---

<sup>1</sup> La versión originaria del artículo 54 del estatuto disponía lo siguiente:

**“Artículo 54.- Presidente, Vicepresidentes y representantes al Congreso**

La elección de los candidatos para Presidente, Vicepresidente y Representantes al Congreso se realiza mediante voto universal directo y secreto de todos los delegados del Partido. El candidato a la Presidencia de la República propone una lista completa equivalente al 80% del número de congresistas de la circunscripción y los delegados votan por la lista de su preferencia, en el orden propuesto. Un mismo candidato al Congreso puede ser propuesto por dos o más candidatos a la Presidencia; de la misma forma puede presentarse listas completas por circunscripción”.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

instancia; sin embargo, en el mismo párrafo se indica que dicho órgano resuelve en última instancia.

- u. En el artículo 67 se advierte incongruencia entre las cantidades en letras y en dígitos.
- v. El artículo 68 señala que el estatuto solo puede ser modificado de conformidad con el artículo 16 y con la “normatividad establecida para la realización del Congreso Estatutario del Partido”. Si bien el artículo 16 deja abierta la posibilidad que en este se aborden “otros asuntos que sean sometidos en la convocatoria” (no señala expresamente “Congreso Estatutario”), no queda claramente definida cuál es la “normativa establecida aplicable”.

Con fecha 18 de octubre de 2012, el partido político Orden presentó escrito con el objeto de subsanar las observaciones advertidas por el ROP (fojas 2051 al 2056). Para ello, adjunta copia legalizada del acta de fundación completa, debidamente firmada por los fundadores del partido. Asimismo, adjunta diversas actas de fecha anterior con la finalidad de convalidar y otorgar validez a las fechas de creación de las actas de los comités observados.

Si bien procura levantar las observaciones relativas a la aceptación expresa al cargo de los directivos de la organización política, solicita que se tome en consideración el criterio establecido en la Resolución N.º 1307-2006-JNE, del 14 de agosto de 2006, que indica que la consignación de la firma como constancia de aceptación del cargo de personero o apoderado no constituye en sí un requisito para la validez del acta de fundación, ni mucho menos para la procedencia de la inscripción de una organización política.

Con relación a las observaciones realizadas a los comités provinciales, el partido político Orden procura subsanarlas, presentando incluso para evaluación catorce nuevos comités; sin embargo, no cuestiona en dicha oportunidad los criterios de análisis utilizados, como el ubigeo de los afiliados.

Por su parte, el partido político Orden solicita que se le conceda un plazo adicional, toda vez que al concederse el plazo de cinco días para la subsanación de comités, el ROP omitió agregar el término de la distancia en provincias en la que los comités provinciales se ubican.

En concreto, entre otros documentos, el partido político Orden presenta los siguientes:

- a. Carta remitida por Eduardo Garrido Miranda, de fecha 10 de octubre de 2012, al Partido Popular Cristiano - PPC, en la que reitera su renuncia a la citada organización política, conforme a la carta presentada el mes de setiembre de 2007 (foja 2073). Al respecto, cabe mencionar que no se aprecia cargo de recibo de la misma por parte de la organización política en cuestión, así como tampoco se acompaña la referida carta de renuncia del 2007.
- b. Carta suscrita por Eduardo Garrido Miranda, de fecha 12 de octubre de 2012, dirigida al ROP, en la que indica que no pertenece ni ha tenido la condición de afiliado al Partido Popular Cristiano - PPC, debido a que dejó de tener tal condición hace varios años por renuncia expresa (foja 2074).
- c. Carta remitida por Víctor Eulogio Aspíllaga Temple, Mario Ernesto Bonifaz Ojeda, Jorge Luis Ojeda Dávila, Ana María Flores-Araoz Cedrón e Inés María Flores-Araoz





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

- Cedrón, el 3 de octubre de 2007, al Partido Popular Cristiano - PPC, mediante la cual comunican su renuncia a la citada organización política (foja 2075).
- d. Carta remitida por Laura Tacchino del Pino, el 12 de octubre de 2012, al ROP, mediante la cual expresa nuevamente que se ha incorporado al partido político Orden y que no pertenece a ninguna otra organización política (foja 2076).
  - e. Carta remitida el 19 de marzo de 2007, por Carolina Javier García al Partido Popular Cristiano - PPC, mediante la cual comunica su renuncia a su afiliación a la citada organización política (foja 2077).
  - f. Carta remitida por Luis Morante Alvarado, el 12 de octubre de 2012, al ROP, mediante la cual menciona que renunció hace varios años al Partido Popular Cristiano - PPC; sin embargo, no se acompaña carta de renuncia alguna (foja 2079).
  - g. Carta remitida por Luis Pigati Prado, el 12 de octubre de 2012, al ROP, mediante la cual menciona que nunca ha firmado su afiliación al Partido Popular Cristiano – PPC, manifestando, en todo caso, su voluntad de no pertenecer a la citada organización política (foja 2080).
  - h. Acta inicial suscrita por Ántero Flores-Araoz Esparza, Eduardo Garrido Miranda y Walter Rivera Vilchez, el 9 de agosto de 2007, mediante la cual se alude a la conveniencia de constituir una organización política y se autoriza al segundo de los ciudadanos mencionados para adquirir el kit electoral correspondiente (foja 2084).
  - i. Acta fundacional, del 7 de marzo de 2009, suscrita por Ántero Flores-Araoz Esparza, Eduardo Garrido Miranda y Wálter Rivera Vilchez, mediante la cual se acuerda la fecha antes mencionada como la fecha formal de fundación del partido político Orden (foja 2085).
  - j. Relación de fundadores que aparecen de fojas 2135 a 2143, de la que se aprecia que estos son 46.
  - k. Se adjuntan las modificaciones al estatuto, siendo que la nueva redacción del artículo 54 es la siguiente:

**“Artículo 54.- Presidente, Vice Presidentes y Representantes al Congreso**

La elección de los candidatos para Presidente, Vicepresidente, Representantes al Congreso y Representantes al Parlamento Andino se realiza mediante voto universal directo y secreto de todos los delegados del Partido, debiendo cumplirse el requisito de género en los porcentajes que establezca la ley de la materia. De conformidad con lo dispuesto expresamente por el art. 24, tercer párrafo de la Ley de Partidos Políticos, el candidato a la Presidencia de la República propone una lista completa equivalente al 80% del número de congresistas de cada circunscripción y los delegados votan por la lista de su preferencia, en el orden propuesto. Un mismo candidato al Congreso puede ser propuesto por dos o más candidatos a la Presidencia; de la misma forma puede presentarse lista completa por circunscripción” (fojas 2155).

**El pronunciamiento del ROP**

Mediante Resolución N.º 099-2012-ROP/JNE, del 4 de diciembre de 2012, el ROP denegó la solicitud de inscripción como partido político de la organización política Orden, presentada el 4 de setiembre de 2009 por el ciudadano Rommel Fernández Gamonal, personero legal titular de la citada organización política. Dicha decisión se sustentó en lo siguiente:

- a. El partido político Orden no cumplió con el requisito exigido en el artículo 5, inciso c, y en el artículo 8 de la LPP, ya que solo llegaron a acreditar 55 comités partidarios en 20 departamentos, integrados por una cantidad mínima de afiliados prevista en



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

dichas normas, es decir, de cincuenta afiliados por cada comité, siendo que debió de haber acreditado la constitución de 65 comités en al menos dieciséis departamentos del país. Del consolidado de todas las entregas se aprecia que no superan el total de afiliados válidos antes mencionados, los comités provinciales de Chachapoyas, Huaraz, Pallasca, Recuay, Sihuas, Abancay, Chincheros, Castilla, Chota, Hualgayoc, Acobamba, Dos de Mayo, Huánuco, Yarowilca, Junín, Ascope, San Martín, Huarmey, Huaylas, Mariscal Luzuriaga, Canchis, Huaura, Maynas y Moyobamba.

Al respecto, es preciso mencionar que el ROP señala que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante Reniec) efectuó su análisis, comité por comité, afiliado por afiliado, de: i) la concordancia entre los nombres y los números de DNI de cada afiliado, ii) la existencia y validez de los DNI de cada uno de los afiliados, c) la validez de las firmas de cada uno de los afiliados, y iii) el ubigeo de cada uno de los firmantes de los comités presentados, siendo que dichos resultados fueron complementados con la información contenida en el Sistema de Registro de Organizaciones Políticas (SROP), sobre aquellas personas que contaban con afiliación previa a otras organizaciones políticas inscritas o en proceso de inscripción cuyo trámite se haya presentado antes que el partido político Orden.

- b. Si bien el personero del partido político Orden presentó pedidos sobre reproceso y liberación de firmas de organizaciones políticas canceladas, tanto para el proceso de verificación de firmas de adherentes de Orden ante la ONPE (solicitud de agosto de 2012), como para la verificación de listas de comités ante el Reniec (noviembre de 2012), dichos pedidos, al no resultar materias de competencia del ROP, fueron remitidos a los organismos electorales correspondientes.
- c. Se constató el no funcionamiento de los comités provinciales de Mariscal Luzuriaga, Chincheros, Víctor Fajardo, Cajabamba, Contumazá, Canchis, Angaraes, Huamalíes, Yarowilca, Pisco, Junín, Tarma, Otuzco, Barranca, Huaura, Ayabaca, Sechura, Puno, Bellavista, Moyobamba, San Martín, Tacna y Zarumilla.
- d. Tomando en consideración que la fundación del partido político Orden se produjo el 23 de abril de 2009, según el acta de fundación presentada por la citada organización política, y que no resultan admisibles las actas del 9 de agosto de 2007 y del 7 de marzo de 2009, suscritas solo por tres ciudadanos iniciales promotores del partido político Orden, presentadas con el escrito de subsanación, se aprecia que existen irregularidades en torno a la fecha de constitución de los siguientes comités provinciales: i) Yungay (no se consignó el día ni mes de su instauración), ii) Hualgayoc (21 de marzo de 2009), iii) Acobamba (12 de abril de 2009), iv) Angaraes (11 de abril de 2009), v) San Román (no se precisa que domingo del mes de abril del 2009, se constituyó), vi) Tacna (6 de marzo de 2009), vii) Puno (22 de abril de 2009), viii) Huánuco (no se precisa ni día ni mes de constitución del comité), ix) Chupaca, (12 de abril de 2009), y x) Jauja (15 de abril de 2009), no habiendo sido subsanadas las observaciones advertidas.
- e. La adhesión al acta de fundación, en los casos de los comités provinciales de Jauja, Chupaca, Huánuco y Puno, no se encuentra suscrita por todos los dirigentes del comité, por lo que no resulta válida.
- f. Los siguientes ciudadanos, a la fecha, figuran como afiliados al Partido Popular Cristiano - PPC: Eduardo Manuel Garrido Miranda (apoderado y representante legal), Luis Morante Alvarado (presidente consejo consultivo) y Luis Pigati Prado (tesorero titular). Al respecto, se indica que los documentos anexados por el Partido Político Orden no cumplen con las formalidades del artículo 18 de la LPP para la presentación de una renuncia a una organización política, por lo que la observación no fue levantada. Así, en el caso de Eduardo Manuel Garrido Miranda se adjunta



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

copia de la carta del 10 de octubre de 2012, remitida por vía notarial al domicilio del Partido Popular Cristiano - PPC, pero no se remite la constancia de recibo, por parte de la organización política, de la citada carta de renuncia. Por su parte, con relación a Luis Morante Alvarado, se presenta un documento del 12 de octubre de 2012, dirigido al ROP, en la que se manifiesta que renunció hace varios años al Partido Popular Cristiano - PPC, pero no se adjunta copia del cargo de recibo, por parte de la citada organización política, de la carta de renuncia respectiva. Finalmente, respecto de Luis Pigati Prado se presenta un documento del 12 de octubre de 2012, dirigido al ROP, en el que el aludido indica no haberse afiliado al Partido Popular Cristiano - PPC, manifestando no solo que no pertenece a dicho partido, sino reafirmando su adhesión al partido político Orden.

- g. De todos los dirigentes observados se advierte que el ciudadano Guillermo Choy Monteverde (personero legal alterno) no ha suscrito el acta de la asamblea general de fundadores, del 13 de octubre de 2012, en la que se señala, entre otros, que los firmantes designados en cargos directivos expresan su aceptación a los respectivos cargos, por lo que no existe constancia de la aceptación expresa del cargo por parte del citado ciudadano.
- h. No se ha subsanado la observación relativa a la doble afiliación de los siguientes fundadores: José Carlos Angulo Portocarrero, Sandra Vanessa Bedoya Soto, Patricia María Teresa Brignardello Cedrón, Eduardo Manuel Garrido Miranda, Rosa Luzmila Jurado Alarcón, Luis Óscar Morante Alvarado y Luis Albino Pigati Prado, toda vez que no se han presentado los documentos de renuncia respectivos, según las formalidades establecidas en el artículo 18 de la LPP.
- i. No se ha levantado la observación efectuada respecto al artículo 54 del estatuto, debido a que la referencia al artículo 24 de la LPP es errada, por cuanto esta alude al quinto del número total de candidaturas sujetas a libre designación que no son sometidas a elección interna. Por tal motivo, el citado artículo del estatuto no respeta la representación proporcional.

### **Consideraciones del apelante**

Con fecha 13 de diciembre de 2013, Rommel Fernández Gamonal, personero legal titular de la organización política de alcance nacional Orden, interpone recurso de apelación en contra de la Resolución N.º 099-2012-ROP/JNE, solicitando lo siguiente:

- a. Que no se les aplique, por considerarlos inconstitucionales, el artículo 18 y el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP, aprobado mediante Resolución N.º 0123-2012-JNE, del 5 de marzo de 2012.
- b. Que se declare la nulidad de los Informes N.º 059-2009-YCC-DNFPE/JNE y N.º 0051-2012-LAA/JNE, que sustentan la resolución impugnada.
- c. Que se ordene al ROP que continúe con el procedimiento de inscripción del partido político Orden, dando por concluido satisfactoriamente el mismo y, en consecuencia, se tengan por superadas todas las observaciones formuladas por dicho órgano.

Con relación a su solicitud de que se efectúe un control concreto de constitucionalidad del Reglamento del ROP, el recurrente señala lo siguiente:

- a. El artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP es contrario a lo previsto en el artículo 8 de la LPP, debido a que introduce un requisito adicional que no se encuentra previsto en la referida ley, como la exigencia de que el DNI de los afiliados





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

- a los comités partidarios consigne un domicilio dentro de la circunscripción de la provincia donde se constituye el comité. Ello, a juicio del recurrente, restringe el derecho a la participación política de los ciudadanos.
- b. El impedir que una persona ejerza su derecho a asociarse sobre la base del hecho de que no pertenece a la provincia del comité correspondiente resulta lesivo de derechos fundamentales.
  - c. Las restricciones a los derechos fundamentales, como el derecho a la participación política, deben ser expresas y excepcionales, previstas claramente en la Constitución Política del Perú o en una norma con rango de ley. Por ello, la interpretación de los derechos fundamentales debe ser realizada en forma favorable al ejercicio de los mismos.
  - d. El ordenamiento jurídico reconoce el domicilio múltiple, lo que constituye, en esencia, el reconocimiento de que a la persona no se le puede vincular a una localidad o jurisdicción sin que ello suponga un menoscabo en el real ejercicio de sus derechos fundamentales. Ello también se evidencia en la legislación electoral, en normas como el artículo 6, numeral 2, de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (en adelante LEM) y el artículo 22, último párrafo, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante LOM).
  - e. El ROP inobserva el principio de primacía de la realidad a través de la imposición de formalismos.
  - f. El plazo otorgado por el artículo 18 del Reglamento del ROP es corto e insuficiente para poder subsanar las observaciones advertidas y relacionadas con los comités partidarios, por lo que se debió de otorgar un plazo adicional del término de la distancia para que el partido político Orden pudiese levantar las observaciones de las cuales fue notificado.

Sobre el pedido de nulidad de los Informes N.º 059-2009-YCC-DNFPE/JNE y N.º 0051-2012-LAA/JNE, que sustentan la resolución impugnada, el recurrente manifiesta lo siguiente:

- a. Dichos informes son ambiguos y generan contradicción e inconsistencias con los informes emitidos por el Reniec.
- b. Los informes no se encuentran debidamente motivados, ya que, al no exigirse normativamente que los comités partidarios operen permanentemente, incluidos los días no laborables, debió de haberse motivado más ampliamente la conclusión a la que se arriba en los informes antes mencionados.
- c. Todos los comités partidarios presentados por el partido político Orden sí existen.
- d. Se han rechazado firmas de afiliados por pertenecer a otras organizaciones políticas debido a que la base de datos del Reniec y del Jurado Nacional de Elecciones no se encuentra actualizada. Por ello, se han observado firmas como no válidas, debido a que se han tomado en consideración partidos políticos y movimientos regionales inexistentes, rechazados, suspendidos y cancelados.
- e. Al habersele negado la posibilidad de participar del proceso de liberación de firmas, se ha rechazado la firma de treinta y un ciudadanos de los comités provinciales.
- f. Se ha producido una duplicidad de funciones entre el Reniec y el Jurado Nacional de Elecciones, ya que el primero de los organismos antes mencionados, además de verificar la identidad y la firma de los afiliados a una organización política, verifica si estos se encuentran también afiliados a otras organizaciones políticas.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

Con relación a la observación relativa a la fecha de constitución de los comités, en función a la fecha de fundación del partido político Orden se indica lo siguiente:

- a. Existe una errada interpretación del ROP con relación a las actas del 7 de marzo de 2009, 23 de abril de 2009 y 9 de agosto de 2007, interpretación restrictiva, ya que los tres iniciales promotores de Orden y fundadores de Orden no requieren, por mandato constitucional, autorización previa de ningún tipo para decidir crear una organización política.
- b. La constitución o creación de un partido político se hace por decisión de sus fundadores, lo que es distinto de su inscripción en el ROP.
- c. Las actas de fechas 9 de agosto de 2007 y 7 de marzo de 2007 otorgan validez, reconocen y aceptan constituir, como de hecho se constituye, un partido político. Asimismo, dichas actas se encuentran firmadas por todos los miembros fundadores del partido político.
- d. El hecho de que once comités provinciales de Orden tengan fecha de constitución anterior a la fecha de fundación del partido político Orden no invalida dicha constitución, puesto que la nulidad debe estar previamente contemplada en la LPP.

Con relación a la observación sobre el funcionamiento de los comités partidarios, se indica lo siguiente:

- a. Es falso que treinta y un direcciones de diversos comités provinciales no existan, estén incompletas o no funcionen, pues como se reconoce en la resolución apelada, se cumplió con presentar constataciones policiales, certificaciones notariales, constataciones de jueces de paz y/o gobernador de la localidad.
- b. Los comités provinciales no funcionan las veinticuatro horas del día, los siete días de la semana.
- c. Es función de los funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones verificar la existencia del local del comité provincial, mas no el funcionamiento del mismo, ya que ello es ocasional y espontáneo, dependiendo de la agenda local o partidaria.
- d. No existe una norma legal o reglamentaria que exija que el comité partidario se encuentre en funcionamiento al momento de la verificación.

Sobre la doble afiliación de algunos directivos y fundadores, el partido político Orden manifiesta lo siguiente:

- a. La sola suscripción del acta del partido político Orden, así como de la documentación suscrita por los directivos y los trámites en los que ha participado, evidencian que Eduardo Manuel Garrido Miranda renunció al partido político al que se encontraba primigeniamente afiliado.
- b. En los casos de Luis Morante Alvarado y Luis Pigati Prado no se encuentra probado que estos se encuentren afiliados a otra organización política.
- c. El hecho de que los nombres de los directivos del partido político Orden aparezcan en los padrones de afiliados de otras organizaciones políticas, ello no los convierte en militantes o afiliados a estas.
- d. La base de datos del ROP que se utiliza para verificar la condición de un ciudadano como afiliado o representante de otras organizaciones políticas se encuentra desactualizada o es deficiente, ya que, entre otras cosas, se mantiene registrados a ciudadanos como afiliados a organizaciones políticas que ya no existen.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

- e. No se distingue entre afiliación y registro de afiliados. La afiliación a una agrupación política es un acto expreso, libre y voluntario. El registro de afiliados es un simple registro de carácter administrativo que no contiene información veraz porque la información que se registra la proporcionan los partidos políticos que, por lo general, no remiten información actualizada de su registro de afiliados, con lo cual se está trasladando al ciudadano un sobre costo que tiene que asumir para que no se le considere afiliado.
- f. Las actas en las que se consigna la pertenencia o afiliación de los fundadores al partido político Orden, deja sin efecto cualquier otra afiliación anterior a otra organización política.

Con relación a la observación sobre la falta de aceptación de algunos cargos directivos, el partido político Orden señala:

- a. No se puede observar el hecho de que el personero legal no suscribió el acta o documento denominado relación de fundadores del partido político Orden, del 13 de octubre de 2012, porque el personero legal no es fundador, por lo tanto, la firma no invalida el documento ni tampoco su designación.
- b. Dicha observación no fue realizada en su oportunidad por el ROP.
- c. El artículo 5, inciso e, de la LPP, no exige a los personeros legales, tanto titular como alterno, carta de aceptación expresa alguna para ejercer el cargo.

Por su parte, con relación a las observaciones formuladas al artículo 54 del estatuto, las mismas que fueron consideradas como no superadas por el ROP, el partido político Orden manifiesta lo siguiente:

- a. Las observaciones al artículo 54 del estatuto contienen una insuficiente y aparente motivación, las que además son inconsistentes.
- b. Dicho artículo del estatuto hace referencia a una prerrogativa que no es única, porque el estatuto establece que pueden presentarse otras listas, y no solo a la que se propone.
- c. La propuesta que reconoce el artículo 54 del estatuto tiene necesariamente que ser convalidada con una elección interna debidamente convocada y desarrollada con principios de democracia interna que la LPP contempla, siendo factible que dicha lista propuesta por candidato a presidente no sea elegida y en su lugar se elija a otra.
- d. Dicha norma no es restrictiva de derechos de los afiliados que deseen participar en la elección interna, pues pueden participar presentando otras listas distintas a la propuesta por el candidato a presidente.

Con la finalidad de acreditar sus afirmaciones, el partido político Orden proporciona, entre otras, la siguiente documentación:

- a. Declaración jurada de Carlos Quispe Fernández, secretario general del comité provincial de Víctor Fajardo, del 8 de diciembre de 2012, que señala que el citado comité funciona, en su nuevo local, en la calle Conde, cuadra 5, distrito de Huancapi, provincia de Víctor Fajardo, departamento de Ayacucho (foja 4477).
- b. Declaración jurada de Cristian Merino Avilés, del 5 de diciembre de 2012, que consigna como domicilio uno ubicado en el jirón Blondel N.º 603, distrito de Cajabamba, provincia de Cajabamba, departamento de Cajamarca. Asimismo, sostiene haber recibido la visita de miembros del Jurado Nacional de Elecciones para



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

- verificar donde funciona el comité provincial del partido político Orden, el mismo que se encuentra en proceso de inscripción y reconocimiento como organización política (foja 4478).
- c. Declaración jurada de Yelitza Sánchez Ortiz, del 7 de diciembre de 2012, domiciliada en Jirón Lima N.º 600 y Jirón Grau s/n, ubicado en la provincia de Huamáltes, departamento de Huánuco, en la que se indica que su domicilio funciona como local y centro de reuniones del partido político Orden. Manifiesta que dicha información no es de conocimiento de su familia, por lo que el Jurado Nacional de Elecciones, al efectuar la fiscalización de la existencia del comité provincial, debió de haberse entrevistado con ella (foja 4479).
  - d. Declaración jurada de Niceas Livia Loarte, del 4 de diciembre de 2012, domiciliado en calle San Martín s/n, distrito de Obas, provincia de Yarowilca, departamento de Huánuco, secretario general del comité provincial de Yarowilca del partido político Orden, señalando que sí funciona el local partidario en dicho inmueble, el mismo que es de su propiedad, siendo que las reuniones partidarias son esporádicas (foja 4480).
  - e. Declaración jurada de Margarita Cristina Reyes Alvarado, secretaria general del comité provincial de Pisco del partido político Orden, del 10 de diciembre de 2012, que manifiesta que, temporalmente, el comité provincial viene funcionando en la carpa N.º 13, ya que hasta antes del incendio que se produjo en dicha localidad, el mismo funcionada en la Asociación de Vivienda Jesús es el Señor, manzana H-14, lote 13, provincia de Pisco, departamento de Ica (foja 4481).
  - f. Declaración jurada de Miguel Ángel Bullón Castilla, secretario general del comité provincial de Junín, del 7 de diciembre de 2012, que manifiesta que el citado comité funciona en la calle Omar Yali N.º 445, lado Oeste, en la provincia y departamento de Junín, siendo que las reuniones se realizan el último domingo de cada mes (foja 4484).
  - g. Declaración jurada de Miguel Ángel Cruz Beraún, secretario general del comité provincial de Jauja, del 7 de diciembre de 2012, en la que se indica que el citado comité funciona en calle Jauja N.º 614, provincia de Tarma, departamento de Junín, siendo que funciona provisionalmente, por espacio de dos a tres meses, realizándose las sesiones el último domingo de cada mes (foja 4485).
  - h. Declaración jurada de José Yoni Murrugarra Valderrama y Margarita Elizabeth Campos de Sifuentes, del 10 de diciembre de 2012, en la que manifiestan que el comité provincial de Barranca del partido político Orden funciona en la avenida Panamericana Norte, kilómetro 199, Malvarrosa N.º 4, provincia de Barranca, siendo que al momento de la verificación del local partidario no se encontraba presente el primero de los suscritos, que tiene la condición de secretario general del comité provincial, malinterpretándose las declaraciones de la persona que atendió al fiscalizador del Jurado Nacional de Elecciones, y que es, precisamente, la segunda de las personas que suscriben la declaración jurada (foja 4487).
  - i. Declaración jurada de Miguel Ángel Díaz La Rosa, del 10 de diciembre de 2012, que manifiesta que el comité provincial de Huaura del partido político Orden funciona en la avenida 28 de julio N.º 846, provincia de Huaura, habiéndose malentendido sus afirmaciones dadas al personal fiscalizador del Jurado Nacional de Elecciones (foja 4489).
  - j. Certificado de constatación domiciliaria, suscrito el 3 de noviembre de 2012, por Manuel Wilfredo Querevalú Dedios, juez de paz de primera nominación, emitido a solicitud de Ady Guadalupe Delgado Ojeda, secretaria general provincial del partido político Orden, con domicilio en el Asentamiento Humano La Florida, manzana A, lote



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

- 26, distrito y provincia de Sechura, en el que se da fe de que el comité provincial antes mencionado funciona desde el año 2009 (foja 4490).
- k. Declaración jurada de Mariceli Pachioni Pinto, secretaria del comité provincial de Bellavista, del 4 de diciembre de 2012, en la que manifiesta que en el jirón Huánuco s/n 3-P, distrito de Bellavista, sí funciona el citado comité provincial, siendo que sus reuniones son esporádicas porque la organización política se encuentra en proceso de inscripción (foja 4491).
  - l. Declaración jurada de María Angélica Torres Manrique, secretaria del comité provincial de San Martín, del 7 de diciembre de 2012, en la que manifiesta que en su domicilio ubicado en el jirón Progreso N.º 737, pasaje 9 de abril, provincia de San Martín, funciona el comité provincial antes mencionado (foja 4492).
  - m. Acta de constatación del 10 de diciembre de 2012, suscrita por el notario público Luis Vargas Beltrán, que señala que se constituyó en el inmueble ubicado en la calle Bolívar 283, provincia y departamento de Tacna, y verificó que funciona de manera continua el local del partido político Orden (foja 4493).
  - n. Certificado domiciliario del 9 de diciembre de 2012, suscrito por Felicita Silva Cruz, jueza de paz de segunda nominación de Zarumilla, en el que habiéndose apersonado al domicilio ubicado en jirón Tumbes N.º 405, provincia de Zarumilla, constató que en el mismo viene funcionando el comité provincial del partido político Orden (foja 4498).
  - o. Declaración jurada de Sissibell Isela Ruiz Miranda, secretaria general del comité provincial de Ayabaca, del 10 de diciembre de 2012, en la que se manifiesta que el citado comité funciona en la calle Leoncio Prado N.º 450, ubicado en el distrito de Suyo, provincia de Ayabaca, siendo que las reuniones se realizan generalmente los sábados o domingos a partir de las 7 p.m. (foja 4499).
  - p. Reiteración de renuncia a la organización política Partido Popular Cristiano - PPC, presentada por Eduardo Garrido Miranda, y recibida por la citada organización política, el 16 de octubre de 2012 (foja 4500).

Posteriormente, el partido político Orden presentó la siguiente documentación:

- a. Constancias emitidas por Mario Neumann Balarezo, secretario nacional de organización del Partido Popular Cristiano - PPC, emitidas el 22 de noviembre de 2012, mediante el cual comunica la aceptación de los pedidos de desafiliación presentados por José Carlos Ángulo Portocarrero, Rosa Luzmila Jurado Alarcón, Luis Pigati Prado y Luis Morante Alvarado.
- b. Declaración jurada de Antonio Unocc, secretario general del comité provincial de Huayllay Grande, del 12 de diciembre de 2012, que señala que el citado comité funciona en jirón Judío s/n, distrito de Huayllay Grande, provincia de Angaraes, siendo que sus reuniones se realizan los últimos domingos de cada mes.
- c. Declaración jurada de Lila Ernestina Ilquimiche Espejo, secretaria del comité provincial de Otuzco, del 5 de enero de 2013, que manifiesta que el citado comité provincial funciona en calle 430, Barrio Santa Rosa, siendo que por motivos de seguridad, en dicha localidad se encargó no dar mayores informaciones a personas desconocidas, sobre el funcionamiento de la organización política.
- d. Ratificación de renuncia presentada al Partido Popular Cristiano - PPC por Patricia Brignardello Cedrón, y recibida el 20 de diciembre de 2012 por la citada organización política.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

- e. Ratificación de renuncia presentada al Partido Popular Cristiano - PPC por Sandra Bedoya Soto, y recibida el 20 de diciembre de 2012 por la referida organización política.

Mediante escrito presentado el 14 de mayo de 2013, el partido político Orden comunica la sustitución de personero legal alterno por Marcela Isabel Morales Catte, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 30 del estatuto.

## **CONSIDERANDOS**

### **La trascendencia de las organizaciones políticas en el ordenamiento jurídico constitucional**

1. El artículo 2, numeral 17, de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho que tiene toda persona a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Conforme puede advertirse, dicho enunciado constitucional reconoce que el ejercicio de los derechos políticos puede ser realizado de manera individual, lo que se evidenciaría fundamentalmente en el sufragio, que es personal y secreto; como colectivo, a través de asociaciones.

Con relación al ejercicio colectivo o institucional de los derechos de participación política, es preciso mencionar que el mismo no se agota o circunscribe a las organizaciones políticas. Efectivamente, existen otros mecanismos o instituciones a través de las cuales la ciudadanía participa del proceso de formación de la opinión pública y analiza las políticas públicas, la gestión de las autoridades y la problemática social y económica del país. Así, por ejemplo, tenemos a los organismos no gubernamentales y los medios de comunicación.

En ese sentido, cabe precisar que el derecho a la participación política no debe ser apreciado desde una perspectiva estrictamente procedimental o electoral. Dichos derechos no se agotan en un proceso de elección de autoridades o de consulta popular, sino que se proyectan en el quehacer cotidiano de la sociedad y del Estado. Es en el análisis y la supervisión constante de la legalidad, eficacia y eficiencia de la gestión pública, así como en la reflexión en torno al desarrollo económico y social del país, que se concreta el ejercicio, individual y asociado, del derecho a la participación política, no en procesos de elección de autoridades que se realizan cada cuatro o cinco años.

2. El artículo 35 de la Constitución Política del Perú establece que 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. Asimismo, el citado artículo señala que la ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.

Dicho enunciado se complementa con lo dispuesto en el artículo 178, numerales 2 y 3 de la Constitución Política del Perú, que le atribuyen al Jurado Nacional de Elecciones las competencias y el deber de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas y velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas.

3. Si bien el derecho a la participación política, en su dimensión colectiva o institucional, puede ser ejercido a través de distintos tipos de asociaciones o personas jurídicas, no puede desconocerse que nuestro ordenamiento jurídico establece que el derecho a ser elegido debe ser ejercido, fundamentalmente, a través de las organizaciones políticas. Así, estas se convierten en el instrumento o herramienta, en una democracia procedimental, para que una persona pueda acceder al poder.

Dicha característica singular de las organizaciones políticas es lo que legitima un tratamiento diferenciado y, en cierta medida, más rígido respecto de otro tipo de personas jurídicas a través de la cual se concreta o pueden ejercerse los derechos a la participación política. Efectivamente, el propio Poder Constituyente ha previsto la existencia de un registro especial para las organizaciones políticas lo que, como resulta evidente, acarrea la existencia de una regulación especial.

Y es que no se trata de asociaciones o empresas que tienen, entre sus diversos fines, colaborar con el proceso de formación de la opinión pública y convertirse en espacios de debate sobre las políticas públicas y económicas de los gobiernos en sus distintos niveles, se trata de personas jurídicas que son las únicas que, como tales, pueden presentar candidatos en una contienda electoral y que, dada su naturaleza, son las que tienen no la potestad sino el deber de promover la generación de espacios públicos de promoción de cultura cívica y democrática.

Así también lo ha entendido el artículo 1 de la LPP, que señala que “Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático”.

Situación similar ocurre en el ámbito del derecho comparado, en torno a la definición jurídico-normativa de las organizaciones políticas. Efectivamente, BAREIRO, Line y SOTO, Lilian señalan lo siguiente:

“Como hipótesis puede pensarse que en muchos casos se definió la naturaleza jurídica de los partidos políticos con criterios previos a la existencia de un Poder Electoral, como lo llama Venezuela. Los cambios en la institucionalidad estatal están determinando la necesidad de repensar la naturaleza jurídica de los partidos, que no son puramente figuras de derecho público ni de derecho privado, pero tienen elementos de ambos. Eso hace pensar que se está construyendo una personería jurídico-política, que aún debe ser más desarrollada teóricamente.

Un elemento de fundamental importancia en las definiciones latinoamericanas sobre partidos políticos es que éstos son asociaciones voluntarias de ciudadanas(os) que se nuclean con personas afines políticamente para ejercer activamente su ciudadanía. Por



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

ejemplo, la normativa vigente en Bolivia dispone que los partidos “se organizan por la asociación voluntaria de ciudadanos que adoptan un conjunto de principios políticos, un estatuto y un programa de acciones comunes”. Se podría decir en este caso que los partidos políticos son asociaciones ciudadanas voluntarias en las cuales sus integrantes tienen principios políticos comunes y establecen conjuntamente las normas y programas por los cuales se regirá y orientará la asociación. El elemento de voluntariedad está presente también en la normativa costarricense, uruguaya, dominicana, ecuatoriana, boliviana y chilena, por citar solamente algunos ejemplos”. [BAREIRO, Line y SOTO, Lilian. Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal. En: NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús y THOMPSON, José (compiladores). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. México 2007. Páginas 593 y 594].

4. La trascendente posición que el Poder Constituyente le atribuye a las organizaciones políticas, así como la finalidad constitucional que estas deben perseguir aporta, antes que a una flexibilización en cuanto a la regulación de los requisitos para su constitución y de los mecanismos de supervisión del funcionamiento de los mismos, a una mayor intensidad del control y del establecimiento de los requisitos antes mencionados.

Así, pues, no puede confundirse la promoción o el fomento a la creación de las organizaciones políticas con la flexibilización de la regulación normativa de dichas instituciones. Como ocurre con los servicios públicos esenciales, el hecho de que exista, valga la redundancia, un interés público en la necesaria universalización, ampliación y mejoramiento en la cobertura y prestación de dichos servicios públicos, no acarrea una flexibilización en la regulación de la prestación del servicio para que mayores operadores ingresen a prestarlo, sino la implementación de actividades de fomento como estabilidad jurídica laboral o un régimen tributario más flexible.

En ese sentido, la necesidad de contar con organizaciones políticas no se alcanza con una flexibilización de la regulación normativa sobre su constitución o funcionamiento, sino con mecanismos de fomento que coadyuven al cumplimiento de sus fines constitucionales, como un espacio en los medios de comunicación para que difundan sus propuestas o planteamientos independientemente de la existencia de un proceso electoral en trámite, o con mecanismos como el financiamiento público directo.

5. La cuestión relevante en democracias endebles y en proceso de consolidación, y en sociedades que históricamente, antes que por organizaciones políticas, han optado por el caudillismo antes que por la institucionalidad, no pasa por el número de organizaciones políticas inscritas, sino por la calidad de las mismas, en su cercanía con la población y en la claridad y coherencia de sus propuestas.

En nada aportan a la reafirmación del sistema democrático organizaciones políticas cuyas decisiones son adoptadas únicamente por un grupo de sus directivos, sin tomar en cuenta la opinión de sus afiliados, que solo se mantienen activas durante un proceso electoral. Una organización política cumple un fin constitucional en sí mismo, no se limita a erigirse en un “trampolín” para que un grupo de personas acceda a un cargo de elección popular.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

6. En ese sentido, contrariamente a lo que sostiene el recurrente, la optimización de los derechos a la participación política no se logra con la irrazonable flexibilización en la regulación de los requisitos para la inscripción de una organización política ni en los procedimientos de supervisión de su funcionamiento y de cumplimiento de las normas sobre democracia interna. Los derechos a la participación política, por el contrario, se optimizan a través de la constitución de organizaciones políticas sólidas, activas, inclusivas y con un respaldo social real reflejado no solo en afiliados sino también en actividad partidaria, sobre todo, en etapa no electoral.
7. Por tales motivos, puede concluirse, per se, que, atendiendo a la finalidad constitucional legítima que persigue la LPP y el Reglamento del ROP, la regulación normativa prevista en el citado reglamento no resulta inconstitucional por una transgresión al principio de legalidad o una vulneración directa y manifiesta de los derechos a la participación política, como lo entiende el recurrente, sino que, por el contrario, se tendrá que efectuar un análisis individualizado de las disposiciones normativas invocada por la organización política en vías de inscripción a la luz del principio de proporcionalidad.
8. La imperiosa necesidad de fortalecer a las organizaciones políticas y el hecho de que la jurisdicción internacional legitima la posibilidad de que el legislador regule los requisitos para el ejercicio de los derechos a la participación política, toda vez que no puede confundirse una limitación o restricción a un derecho fundamental con la delimitación de sus alcances, han sido reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia recaída en el caso Castañeda Gutman versus los Estados Unidos Mexicanos (6 de agosto de 2008), en la que se manifestó lo siguiente:

“165. Por su parte, en el ámbito regional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desde su primer caso en que fue solicitado un pronunciamiento sobre el derecho a votar y a ser votado que se deriva del artículo 3 del Protocolo 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, señaló que dicha disposición no crea ninguna obligación de establecer un sistema electoral específico. Asimismo, señaló que **existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados. El Tribunal Europeo ha enfatizado la necesidad de evaluar la legislación electoral a la luz de la evolución del país concernido**, lo que ha llevado a que aspectos inaceptables en el contexto de un sistema puedan estar justificados en otros.

[...]

181. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, **el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos**. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos pero **no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros**. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente.

[...]

185. En el sistema interamericano existe un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. La Corte Interamericana ha sostenido que **para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención debe ser necesaria para una sociedad democrática**. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.

[...]

193. La Corte considera que el Estado ha fundamentado que el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales. **La necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política;** la necesidad de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores, en las que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; **la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones; y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones. Todas ellas responden a un interés público imperativo.**

[...]

204. Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. **A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia.** La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros” (énfasis agregado).

Dicho esto, corresponde efectuar el análisis de constitucionalidad de las normas invocadas por el recurrente, es decir, los artículos 18 y 24, inciso c, del Reglamento del ROP.

**¿Resulta inconstitucional lo dispuesto en el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP?**

9. Uno de los requisitos previstos por el legislador para asegurar una representatividad real de organizaciones políticas que pretendan su inscripción ante el ROP, consiste





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

en la necesaria acreditación de la constitución de comités partidarios en distintas circunscripciones al interior del país, en el caso de partidos políticos. Por tal motivo, el artículo 8 de la LPP establece lo siguiente:

**“Artículo 8.- Actas de constitución de comités**

La solicitud de inscripción a la que se refiere el artículo 5 debe estar acompañada de las actas de constitución de comités del partido en por lo menos el tercio de las provincias del país ubicadas en al menos las dos terceras partes de los departamentos.

Cada acta debe estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados, debidamente identificados. **El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) verifica la autenticidad de la firma y el Documento Nacional de Identidad (DNI) de los cincuenta (50) afiliados que suscribieron cada acta.**

**Las actas de constitución de los comités del partido deben expresar la adhesión al acta de fundación a la que se refiere el artículo 6.”**

10. En virtud de lo dispuesto en dicho artículo, el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP, establece lo siguiente:

**“Artículo 24.- Presentación de solicitudes**

La solicitud de inscripción de un partido político se presenta ante SC acompañada de:  
[...]

c) Los libros originales y las copias legalizadas de las actas de constitución de comités provinciales, que deben estar establecidos en por lo menos un tercio de provincias del país y ubicados en al menos las dos terceras partes del número de departamentos del país. El acta de constitución debe indicar la dirección completa del comité y estar suscrita por no menos de cincuenta (50) afiliados, **que deben registrar su DNI con domicilio en la provincia en donde se constituye el comité.** Cada comité tendrá un libro de actas en el que conste la plantilla del Anexo 8 y el acta de constitución. No puede presentarse más de un comité por provincia” (énfasis agregado).

11. El recurrente alega que la exigencia de que los afiliados a un comité partidario consignen en sus correspondientes documentos nacionales de identidad un domicilio ubicado en la provincia en donde se constituye el comité constituye un requisito que resulta lesivo tanto del principio de legalidad, debido a que dicha exigencia no se encuentra expresamente prevista en la LPP, como del derecho a la participación política.

El sustento principal de dichos cuestionamientos consiste en que el ordenamiento jurídico electoral admite la figura del domicilio múltiple, es decir, que personas que no actualizaron su domicilio en sus correspondientes DNI, puedan ejercer sus derechos a la participación política. Asimismo, cuestiona la idoneidad y razonabilidad de tal exigencia, por cuanto, encontrándose en circunscripciones contiguas, un ciudadano se vería limitado en el ejercicio de sus derechos debido al incumplimiento de una formalidad como la actuación de su domicilio real en su respectivo DNI.

12. Aparte de hacer referencia al Código Civil, esto es, al artículo 35, que dispone establece que a la persona que vive alternativamente o tiene ocupaciones habituales en varios lugares se le considera domiciliada en cualquiera de ellos, el recurrente se remite al artículo 6, numeral 2, de la LEM, que regula uno de los requisitos para ser candidato a alcalde o regidor (efectivamente, establece que para ser elegido alcalde



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

o regidor se requiere domiciliar en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos. En caso de domicilio múltiple rigen las disposiciones del artículo 35 del Código Civil), y al artículo 22, último párrafo, de la LOM, que establece la pauta del domicilio múltiple para la aplicación de una de las causales de declaratoria de vacancia de autoridades municipales democráticamente elegidas (dicho párrafo indica que para efectos de la causal de declaratoria de vacancia prevista en el numeral 5 del citado artículo 22, no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial). Con relación a dicho argumento, cabe mencionar lo siguiente:

- a. La obligación de consignar ante el Reniec un domicilio dentro de una determinada circunscripción para ejercer derechos de participación política como el derecho a ser elegido, también se encuentra expresamente prevista en nuestro ordenamiento jurídico electoral. Así, por ejemplo, tenemos lo dispuesto en el artículo 13, numeral 2, de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales (en adelante LER).
  - b. No puede confundirse el derecho a ser elegido con el derecho a formar parte de una organización política. Si bien ambos se encuentran comprendidos dentro del denominado derecho a la participación política, su contenido y dimensiones no tienen las mismas características. En el caso del derecho a ser elegido, si bien se ejerce necesaria y fundamentalmente a través de una organización política, su contenido no deja de ser individualizable, tanto así que los requisitos para ser candidato recaen sobre la persona y no sobre la organización política. Lo mismo puede sostenerse sobre las causales de declaratoria de vacancia, que recaen sobre la autoridad y no sobre la organización política que la presentó como candidata y facilitó que llegue al poder. Por su parte, el derecho a formar parte de una organización política, si bien se concreta o materializa en una persona natural que obtendría su condición de afiliado, su contenido o alcances están dirigidos a vincular a la organización política entendida como persona jurídica, ya que será esta última y no el potencial afiliado, la que deberá cumplir con las exigencias establecidas ante la administración electoral, en este caso, ante el ROP. Por ello, no se emplaza a la persona natural, sino a aquella organización política que pretende su inscripción.
  - c. El requisito previsto en el Reglamento del ROP no anula ni proscribire la posibilidad del ciudadano de ejercer su derecho a la participación política como afiliado a una organización política, sino que establece los requisitos para su ejercicio a la luz de un criterio de territorialidad sobre la base del domicilio.
13. Con relación al argumento de la carencia de idoneidad y razonabilidad de lo dispuesto en el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP, este órgano colegiado considera que el mismo persigue distintas finalidades constitucionales y legítimamente atendibles: a) la optimización del principio de transparencia, en el sentido de que refleje la realidad de los hechos, es decir, que los ciudadanos consiguen en sus respectivos DNI su domicilio electivo; b) fomentar la responsabilidad y el cumplimiento, por parte de los ciudadanos que pretenden afiliarse a organizaciones políticas, del deber de respetar el ordenamiento jurídico, por lo que deben proceder con compromiso democrático y actualizar los datos contenidos en el DNI, máxime si el artículo 26 de la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, señala que el DNI constituye la



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado, c) permitir que quienes pretendan contar con la condición de afiliados y, en consecuencia, tengan el deber de mantener contacto y realizar permanente actividad política en la circunscripción donde se constituyó el comité, más allá de que exista o no un proceso electoral, sean quienes efectivamente tienen conocimiento directo de la realidad económica, social y cultural de la referida circunscripción, así como las necesidades, lo que acarrea una residencia continua, sino habitual, en la respectiva circunscripción; y d) optimizar el principio de colaboración que debe existir entre el Estado y los particulares, a efectos de que pueda facilitarse el ejercicio de las funciones públicas.

A juicio de este órgano colegiado, la exigencia contenida en el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP, resulta idónea para alcanzar los fines constitucionales antes mencionados, ya que su solo establecimiento aporta a la actualización de los datos que se consignan en el Reniec en lo que respecta al domicilio, y también colabora con el proceso de institucionalización de las organizaciones políticas, de tal manera que se refleje un acercamiento real y continuo de estas hacia la ciudadanía.

14. Habiéndose identificado la idoneidad de la medida materia de análisis, cabe dilucidar si es que lo previsto en el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP, satisface el principio de necesidad. Este Supremo Tribunal Electoral considera que, en la medida que el requisito supone la concreción de un deber ciudadano de mantener actualizado su registro de datos ante el órgano competente, en este caso, el Reniec, no existe otro mecanismo menos intenso en el derecho a la participación política de los ciudadanos, para alcanzar los fines señalados en el considerando anterior.

El recurrente propone como mecanismo alternativo menos restrictivo de derechos fundamentales el establecimiento de la figura del domicilio múltiple. Con relación a este punto, cabe mencionar que ello supondría, por el contrario, una carga procedimental y económica innecesaria para la administración electoral, máxime si es obligación de todo ciudadano, en virtud de los principios de buena fe y verdad material, que los datos consignados en su DNI reflejen la realidad. Efectivamente, permitir que los ciudadanos que pretendan constituirse como afiliados de una organización política que es la que, finalmente, pretende su inscripción en el ROP, a través de la invocación del domicilio múltiple, supondría iniciar un trámite o procedimiento de análisis o valoración de la veracidad de las afirmaciones y documentos que se presentasen con el objeto de acreditar el domicilio múltiple. Ello, como resulta evidente, supondría un costo en tiempo y dinero, en el procedimiento de inscripción de la organización política, ya que debería permitir una etapa de tachas o cuestionamientos a la alegación de domicilio múltiple, una etapa de subsanación, entre otras. Por ello, se concluye que el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP sí satisface el principio de necesidad.

15. En lo que respecta al principio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, este órgano colegiado aprecia que el grado de incidencia o presunta afectación en el derecho a la participación política es mínimo o nulo en comparación con el grado de satisfacción u optimización en los principios de veracidad y transparencia de los datos consignados en el Reniec y en los principios de celeridad y economía



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

procedimental en la tramitación de los procedimientos de inscripción, en particular, en la etapa de verificación de adherentes que efectúa el ROP.

Efectivamente, el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP, no desconoce ni tampoco proscribire la posibilidad de los ciudadanos de contar con domicilio múltiple. Únicamente delimita el ejercicio del derecho a la participación política (que, por cierto, cabe recordarlo, es un derecho constitucional de configuración legal) señalando que, si se desea ejercer el citado derecho, de todos los domicilios con los que cuente el ciudadano, deberá consignar en su DNI el domicilio ubicado en la provincia en la que se ubica el comité partidario que desea integrar. Así, el ciudadano podrá seguir contando con distintos domicilios debidamente acreditados como tales, sin embargo, se delimita el ejercicio del derecho imponiendo la carga de actualizar su domicilio en el DNI, lo cual, en sí, ya constituye una concreción del deber constitucional de cumplir con el ordenamiento jurídico y respetar la Constitución Política del Perú, lo que implica optimizar el principio de transparencia. Por tales motivos, este órgano colegiado concluye que el artículo 24, inciso c, del Reglamento del ROP se erige como una medida delimitadora del derecho a la participación política proporcional y, en consecuencia, constitucional y legítima.

**¿Es inconstitucional el artículo 18 del Reglamento del ROP?**

16. El artículo 18 del Reglamento del ROP dispone lo siguiente:

**“Artículo 18.- Subsanación de observaciones**

Las observaciones formuladas deben ser subsanadas dentro de los cinco (05) días hábiles de haber sido notificadas, **agregándose al plazo el término de la distancia.**

Si con motivo de las observaciones efectuadas se requiere a la organización política la presentación de firmas adicionales en los comités, el Director del ROP o el Registrador Delegado, según corresponda, remitirá dichas firmas al RENIEC para su verificación conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del presente reglamento. El plazo para calificar la subsanación de observaciones presentada es de cinco (05) días hábiles contados desde que el RENIEC remite al ROP los resultados de la verificación de las firmas adicionales de los comités.

En caso de no ser levantadas las observaciones o si el escrito que contiene la subsanación se presenta fuera del plazo, el ROP o el Registrador Delegado, se pronunciará por la denegatoria de la solicitud de inscripción. Contra la resolución que deniega la solicitud de inscripción procede recurso de apelación, conforme lo previsto en el artículo 22 del presente reglamento”.

17. El recurrente cuestiona el periodo que le otorgó como plazo el ROP al partido político Orden, por lo que considera que, respecto de la subsanación de las observaciones respecto de los comités partidarios resulta sumamente corto, por lo que corresponde adicionar el término de la distancia.

18. Al respecto, este órgano colegiado considera que la controversia se presenta, antes que en la norma antes mencionada, en la interpretación que se realiza sobre la misma. Es decir, el artículo 18 del Reglamento del ROP no es per se inconstitucional, sino que los problemas se presentan en torno a una de las posibles interpretaciones que pudiese desprenderse en virtud del texto expreso del artículo en cuestión.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

19. De acuerdo con lo dispuesto en la LPP, las organizaciones políticas pueden clasificarse, en atención a sus alcances geográficos, en: a) partidos políticos (de alcance nacional), b) movimientos políticos de alcance regional o departamental y c) organizaciones políticas locales (que pueden ser de alcance provincial o distrital). Por su parte, las observaciones en torno al cumplimiento de los requisitos que debe cumplir una solicitud de inscripción de una organización política pueden ser clasificados, precisamente, en función al tipo de requisito que se incumple: a) el estatuto, b) el acta de fundación y su contenido, c) el símbolo y la denominación de la organización política, d) el porcentaje de adherentes a la inscripción a la organización política, e) designación de representantes de la organización política, f) constitución de comités partidarios, y g) afiliación de personeros, fundadores y representantes de las organizaciones políticas.

A juicio de este órgano colegiado, el plazo de subsanación al que hace referencia el artículo 18 del Reglamento del ROP debe ser interpretado no solo en función del sujeto que solicita la inscripción como organización política, sino también del tipo de observación que se comunica para su posterior y correspondiente subsanación.

20. El ROP efectúa una interpretación del artículo 18 del ROP en función únicamente del sujeto que solicita la inscripción. En ese sentido, a juicio del citado órgano, si la organización política que pretende su inscripción fija su domicilio en Lima, independientemente del tipo de observación advertida, no corresponde adicionar el término de la distancia, el cual solo debería ser proporcionado, por ejemplo, en los casos de movimientos políticos de alcance departamental o regional que, como resulta evidente, no tendrían su domicilio real, por ejemplo, en la ciudad de Lima.

Este Supremo Tribunal Electoral considera que el plazo de subsanación tiene precisamente dicha finalidad, otorgarle un razonable periodo de tiempo a la organización política para que pueda levantar la observación advertida. Ello supone, entonces, que dicha organización que pretende su inscripción se encuentre en la posibilidad material de subsanar la observación identificada por el ROP en dicho plazo.

En ese contexto, el término de la distancia, por ejemplo, se confiere a los movimientos políticos de alcance departamental o regional porque, precisamente, resulta más complicado no tanto levantar la observación advertida por el ROP, sino sobre todo comunicar dicha situación al órgano electoral, dado que se encuentra, precisamente, en provincias y las observaciones advertidas recaen, precisamente, sobre omisiones o incumplimientos que, para ser separados, deberá recurrirse al origen, esto es, a la provincia o departamento del movimiento político o de la organización política local.

Esto último es lo que ocurre con las observaciones que se realizan al cumplimiento del requisito de constitución de comités partidarios. Si bien puede tratarse de una organización política de alcance nacional (partido político) que fija su domicilio o sede institucional en Lima, de realizarse una observación a comités partidarios ubicados en provincias, resulta evidente que para superar dichas observaciones, necesariamente tendrán que realizarse las gestiones para levantar las omisiones identificadas en provincias, en los lugares donde se ubican los comités partidarios observados, y no así en Lima.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

En el presente caso no existe una norma-regla de nivel legal ni reglamentario que señale que, para el caso de los partidos políticos, no se aplica el término de la distancia para la superación de observaciones al cumplimiento del requisito de la constitución de comités partidarios. Por el contrario, el propio artículo 18 del Reglamento del ROP alude expresamente al “término de la distancia”. Atendiendo a ello y a que, como lo sostiene el recurrente, las normas deben ser interpretadas de manera más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales y, tomando en consideración la finalidad que se persigue con el plazo de subsanación regulado en el citado artículo 18, este órgano colegiado concluye que sí resulta aplicable el “término de la distancia” cuando se trate de superar las observaciones en torno a comités partidarios que se ubican fuera de Lima Metropolitana.

21. En ese sentido, si bien este órgano colegiado desestima el argumento del recurrente en el extremo de que el artículo 18 del Reglamento del ROP es inconstitucional, debido a que se trata de una norma interpretable, en el extremo que el “término de la distancia” al que hace referencia el citado artículo resulta aplicable también para la subsanación de observaciones advertidas a los comités partidarios que se ubiquen fuera de Lima Metropolitana, independientemente del alcance de la organización política que pretende su inscripción; corresponde admitir la pretensión del recurrente de que se declare nula la resolución del ROP impugnada, con el objeto de que se le otorgue, como lo había solicitado, el plazo adicional correspondiente al término de la distancia, para lo cual el ROP deberá identificar el comité partidario observado que permita al partido político Orden contar con el citado término de la distancia más amplio, debiendo precisarse que el término de la distancia que deberá adicionarse es único, es decir, no se acumulará en función de cada comité partidario observado, sino que se tomará en cuenta, como se ha mencionado, el comité que le permita contar con el término de tiempo más amplio.

Y es que no debe olvidarse que el artículo 10, numeral 1, de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG), dispone que constituye un vicio que causa la nulidad del acto administrativo la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias, por lo que, al no encontrarse prohibido expresamente en una norma legal o reglamentaria que el término de la distancia aplique para la subsanación de los comités provinciales y al haberse optado por una interpretación restrictiva de derechos procedimentales, este órgano colegiado concluye que el no otorgamiento del plazo adicional, por concepto del “término de la distancia” al partido político Orden, para la subsanación de las observaciones advertidas, acarrea un vicio de nulidad de la resolución del ROP que ha sido impugnada.

22. Ahora bien, sin perjuicio de la pretensión específica del recurrente de que se le adicione el “término de la distancia” para que se subsanen las omisiones advertidas respecto a los comités provinciales, este órgano colegiado considera necesario replantear, sobre la base de los argumentos que sustentan dicha pretensión, la razonabilidad y proporcionalidad del plazo –incluido el término de la distancia– para subsanar las observaciones u omisiones en las que hubiera incurrido una solicitud de inscripción de organización política.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

23. Como se ha mencionado en los considerandos anteriores, los plazos de subsanación de observaciones debe regularse normativamente y otorgarse no solo en función al sujeto (tipo o alcance de la organización política que solicita la inscripción), sino en atención, sobre todo, al tipo de observaciones que se realiza. Y es que existen observaciones que resultan más factibles de subsanar y acreditar en un menor periodo que otras. Así, por ejemplo, ocurre con el símbolo, la denominación de la organización política, la doble afiliación de los personeros, fundadores o cargos directivos, e, incluso, la adecuación del estatuto y el acta de fundación.

En el caso concreto de los comités partidarios, también existen observaciones que pueden ser subsanadas en el plazo establecido en el ROP –es decir, el plazo fijo de cinco días hábiles establecido en la norma más el término de la distancia–. Es el caso, por ejemplo, de la adhesión expresa al acta de fundación de la organización política. Sin embargo, las observaciones referidas a la existencia, funcionamiento y número de afiliados de los comités políticos, a juicio de este órgano colegiado, no pueden resultar razonablemente subsanadas en dicho periodo de tiempo.

Efectivamente, para subsanar el requisito de existencia del comité tendría que contarse con un local, el mismo que tendría que arrendarse o comprarse, lo cual requiere dinero y disponibilidad de espacios para concretar dicho arrendamiento o cesión en uso de un inmueble para que funcione como tal (entiéndase, como sede del comité partidario). Asimismo, para verificar el funcionamiento del citado comité, se requerirá de un periodo de tiempo que permita, luego, verificar efectivamente la continua operatividad y disponibilidad al público del citado comité, así como actividad partidaria al interior de la localidad. Por su parte, si bien no puede aplicarse el mismo plazo amplio que el legislador le otorga a las organizaciones políticas para completar el número de adherentes, ya que la cifra es considerablemente menor por comité, para conseguir el número de afiliados (que sí acarrea vínculo directo y constante con la organización política) que reúnan los requisitos exigidos por las normas legales y reglamentarias (por ejemplo, el no encontrarse afiliados a otra organización política y consignar en sus DNI, un domicilio ubicado en la provincia en la que se pretende constituir el comité), se requiere, necesariamente, un plazo mayor al de cinco días hábiles más el término de la distancia.

24. En ese sentido, el no establecer una regulación diferenciada de los plazos de subsanación en función de los tipos de observación y, en concreto, el no otorgamiento de un plazo más amplio para subsanar las observaciones referidas a la existencia, funcionamiento y número de afiliados de los comités provinciales, supone un vacío normativo que resultaría ser pasible de ser calificado como una inconstitucionalidad por omisión reglamentaria. No obstante, la solución a dicha situación que resulta lesiva del derecho a la participación política no se resuelve, como lo plantea el recurrente, con el control concreto de constitucionalidad, sino más bien con la modificación del reglamento del ROP y, para el presente caso, con la dación de una regla jurisprudencial a través de la cual se fije un plazo de subsanación de dichas observaciones.

Y es que no debe obviarse el principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley reconocido en el artículo 139, inciso 8, de la Constitución Política del Perú, principio fundamental que se proyecta a cualquier dimensión del ejercicio de la función jurisdiccional, como es el caso de la impartición de justicia electoral. Por



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

tales motivos, este Supremo Tribunal Electoral estima que el plazo razonable para subsanar las observaciones relativas al número de afiliados, existencia y funcionamiento de comités provinciales, sea de no menos de ciento veinte días hábiles (para cuyo cómputo deberá tomarse en consideración lo previsto en el artículo 134, numeral 3, de la LPAG), más el término de la distancia.

En ese sentido, el ROP, al momento de emitir nueva resolución otorgándole un plazo de subsanación al Partido Político Orden, deberá no solo concederle el “término de la distancia” que debió otorgar, dentro de los parámetros establecidos en el vigésimo primer considerando de la presente resolución, sino también el plazo de no menos de ciento veinte días hábiles señalado en el párrafo anterior.

**La doble afiliación de fundadores y directivos y la renuncia expresa a la organización política primigenia**

25. Los cuestionamientos en torno a las observaciones realizadas por el ROP sobre la doble afiliación de algunos fundadores y directivos del partido político Orden consisten fundamentalmente en que, en virtud del principio de informalismo, debería considerarse que la suscripción del acta y aceptación de cargos directivos al interior de la citada organización política, debería ser entendida como una renuncia a cualquier otra organización política a la que hubiese estado inicialmente inscrito como afiliado. Asimismo, el medio impugnatorio se sustenta en una falta de actualización de la base de datos del ROP, debido a que las organizaciones políticas no comunican sobre las renunciaciones ni la actualización de su padrón de afiliados y, en algunos casos, consignan como afiliados a personas que, en ningún momento, manifestaron su voluntad de ser afiliados a una determinada organización política.
26. Con relación a la afiliación a una organización política, cabe mencionar que el artículo 18 de la LPP señala expresamente lo siguiente:

**“Artículo 18.- De la afiliación y renuncia**

Todos los ciudadanos con derecho al sufragio pueden afiliarse libre y voluntariamente a un partido político. **Deben presentar una declaración jurada en el sentido de que no pertenecen a otro partido político**, cumplir con los requisitos que establece el estatuto y **contar con la aceptación del partido político para la afiliación**, de acuerdo con el estatuto de éste.

Quienes se afilien a un partido político durante el período a que se contrae el artículo 4 de esta Ley, sólo adquieren los derechos que su estatuto contempla a los cuatro (4) meses de concluido el proceso electoral.

**La renuncia al partido político se realiza por medio de carta simple o notarial, o documento simple**, entregado en forma personal o remitido vía correo certificado, telefax, 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, con copia a la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas.**

**La renuncia surte efecto desde el momento de su presentación y no requiere aceptación por parte del partido político.**

**El partido político entrega una (1) vez al año el padrón de afiliados en soporte magnético. Dicho padrón debe estar actualizado en el momento de la entrega a la**



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

**Oficina de Registro de Organizaciones Políticas para su publicación en su página electrónica.**

No podrán inscribirse como candidatos en otros partidos políticos, movimientos u organizaciones políticas locales, los afiliados a un partido político inscrito, a menos que hubiesen renunciado con cinco (5) meses de anticipación a la fecha del cierre de las inscripciones del proceso electoral que corresponda o cuenten con autorización expresa del partido político al que pertenecen, la cual debe adjuntarse a la solicitud de inscripción, y que éste no presente candidato en la respectiva circunscripción. No se puede postular por más de una lista de candidatos” (énfasis agregado).

Conforme puede advertirse, existe un mandato normativo expreso dirigido a las organizaciones políticas de remitir y actualizar el padrón electoral, siendo que dicho incumplimiento no puede ser imputado al ROP, sino a dichas organizaciones y al legislador, por no contemplar mecanismos de sanción ante el incumplimiento de la referida obligación.

Asimismo, se aprecia que existe una carga o un deber por parte de las personas que pretenden afiliarse a una organización política de verificar no encontrarse afiliado a otra organización, lo que implica necesariamente realizar la consulta respectiva en la base de datos pública del ROP. Como consecuencia de dicha verificación, la propia norma antes citada establece la figura de la renuncia a la organización política a la cual aparece un ciudadano como afiliado, la misma que no puede ser tácita, como lo pretende el recurrente, ni formalizada a través de la suscripción de un acta o la participación en un comité partidario de otra organización política que pretende su inscripción. La propia LPP contempla que dicha renuncia tiene que ser presentada ante la organización política y que debe formalizarse a través de un medio que permita tener certeza sobre la fecha de recibo de la misma –entiéndase, de la renuncia– por parte de la organización política. Es decir, a pesar que el ciudadano debe comunicar su renuncia al ROP, ello no enerva su obligación de presentar formalmente su renuncia a la organización política en la que aparece como afiliado, según la base de datos del ROP. Por tales motivos, dicho argumento del recurso de apelación debe ser desestimado.

En el caso de que una organización política haya consignado como afiliado a una persona que nunca expresó su voluntad de serlo, entonces esta se encontrará en su derecho de comunicar ello al ROP y solicitar su desafiliación –no renuncia, ya que no se debería renunciar a una afiliación que no se solicitó– directamente al citado órgano electoral, para lo cual deberá cumplirse con los requisitos señalados en el artículo 65 del Reglamento del ROP. Ahora bien, dicha desafiliación, como se desprende del citado artículo, no se realizará de manera automática, sino que el órgano electoral procederá a verificar la veracidad de dicha afirmación sostenida por el ciudadano.

27. El que el artículo 18 de la LPP establezca como requisito para la afiliación una organización política la presentación de una declaración jurada de no encontrarse afiliado a otra organización no supone un mero formalismo tomando en consideración que existe una base de datos pública y de libre acceso del ROP, sino que acarrea una carga mínima al ciudadano de verificar en dicha base de datos si, efectivamente, se encuentra afiliado o su renuncia ha sido comunicada al citado registro.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

La exigencia normativa de la comunicación de la renuncia a una organización política no constituye un formalismo excesivo o innecesario, como lo pretende sostener el recurrente, sino que supone la concreción del deber de protección de los intereses y derechos de la organización política como institución y persona jurídica titular, en sí misma, de derechos fundamentales, y que, por lo tanto, debe ser informada oportuna y directamente sobre la renuncia de sus afiliados, así como de las imputaciones sobre las presuntas inscripciones irregulares de afiliados que manifiestan que no habían expresado su voluntad de pertenecer a la citada organización política.

28. En lo que respecta a la proscripción de la doble afiliación o de la afiliación, de parte de algún fundador o directivo de la organización política que pretende su inscripción, a otra previamente inscrita, dicha exigencia se desprende claramente de lo establecido en el artículo 18 de la LPP. Si para un afiliado se exige que no se encuentra inscrito a otra organización política, existe una mayor justificación para el caso de los fundadores y los representantes de las organizaciones políticas. Lo que se pretende optimizar con ello es la coherencia ideológica de los afiliados y representantes: no resulta admisible legitimar la defensa y representación de una ideología o visión de país que no se comparte, discrepancia de la que existe constancia con la afiliación a una organización política distinta a la que se pretende representar, sea como fundador o como representante en sentido estricto.

Asimismo, la norma procura evitar el conflicto de intereses que se presentaría con la doble afiliación. Efectivamente, un representante, directivo o fundador tendría acceso y discrecionalidad para adoptar decisiones por la organización política, información privilegiada y potestad que podría ser utilizada para favorecer a aquella organización política a la que estuviera primigeniamente inscrito como afiliado. Por tales motivos, no resulta admisible que un fundador o representante de una organización política se encuentre afiliado a otra. Además, cabe mencionar que el trámite exigido por las normas es, por lo demás, sencillo y expeditivo, siendo que no implica ninguna sobre exigencia que resulte lesiva de los derechos de las organizaciones políticas ni a los ciudadanos.

**La aceptación expresa de la designación en el cargo de los representantes de una organización política**

29. El recurrente cuestiona que se exija la aceptación expresa del cargo de los directivos y representantes de la organización política. En concreto señala que no existe norma que exija la formal aceptación de la designación de los personeros de la organización política.
30. Al respecto, es preciso mencionar que el artículo 4 de la LPP, en su tercer párrafo, señala que “El nombramiento de dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, así como el otorgamiento de poderes por éste, surten efecto desde su aceptación expresa o desde que las referidas personas desempeñan la función o ejercen tales poderes”. Asimismo, en el mismo artículo se indica que en el ROP consta el nombre del partido político, la fecha de inscripción, los nombres de los fundadores, de sus dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, la síntesis del estatuto y el símbolo.





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

31. Tomando en consideración que el citado registro, antes que declarativo, es fundamentalmente constitutivo, se exige que la aceptación de la designación de los personeros se acredite de manera documentada, sea que se trate de una aceptación expresa o tácita. En caso que se pretenda acreditar una aceptación tácita de la designación en el cargo, como se desprende del texto expreso de la norma, se requerirá de actuaciones realizadas con posterioridad a la designación, que resulten propias del cargo, para que se considere válidamente que la designación en el cargo de personero ha sido válidamente aceptada.

En ese sentido, se advierte que la regla general es que se exija la aceptación expresa en el cargo de personero en el mismo acto de designación en el mismo, lo que se advierte directamente de la redacción del artículo 18 de la LPP. Sin embargo, ello no impide la posibilidad de que la organización política en vías de inscripción pretenda acreditar la aceptación de dicho cargo con la realización de actos posteriores por parte de las personas designadas que permitan concluir la aceptación de dicha designación.

**La exigencia de funcionamiento de los comités partidarios**

32. El recurrente sostiene que la LPP solo exige que se acredite la constitución de comités partidarios mas no contempla como requisito la acreditación del continuo funcionamiento u operatividad de los mismos. El sustento de dicha argumentación radica en que el artículo 5, que regula los requisitos para la inscripción de los partidos políticos, señala en su inciso c que la solicitud de registro se efectúa en un solo acto y debe estar acompañada, entre otras cosas, de las actas de constitución de comités partidarios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la referida ley.
33. Al respecto, este órgano colegiado considera que en aras de la optimización de los principios de verdad material y, fundamentalmente, atendiendo a la finalidad constitucional legítima que se persigue con el establecimiento del requisito previsto en el artículo 5, inciso c, de la LPP, resulta consustancial al mismo que los comités partidarios constituidos, efectivamente, existan en la realidad, lo que se evidencia con actividad partidaria, y no solo con la verificación del domicilio de los referidos comités.
34. El hecho de que el legislador haya omitido consignar un procedimiento de verificación de la operatividad y funcionamiento de los comités partidarios, de manera posterior a la inscripción de la organización política, no puede suponer la inobservancia de la finalidad que se persigue con el establecimiento del requisito en cuestión, que trasciende a un mero formalismo.

Efectivamente, la exigencia de los comités partidarios no solo se limita a la sola constitución de los mismos, sino que está orientada a permitir que las organizaciones políticas cumplan con los fines reconocidos a estas en la LPP (artículo 2), como canalizar la opinión pública, contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos capacitados para asumir funciones públicas, o realizar actividades de cooperación y proyección social.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

No debemos olvidar que los comités de toda organización política constituyen o deben constituir, en efecto, la célula básica de la misma, antes que le dan vida a esta, que sirven de interlocutores entre la población, sus problemas, inquietudes, aspiraciones, etc., y la referida organización. Los comités son, en efecto, organizaciones de base, de allí la necesidad de que su existencia y funcionamiento no sean una mera formalidad para la fundación o constitución de una organización política, sino de su permanencia y funcionamiento dando vida a esta; exigencia razonable y legítima, si queremos aspirar a instituciones políticas que fortalezcan nuestro sistema democrático de gobierno, organizaciones con vocación de permanencia en el tiempo y no de efímera existencia con miras a un evento electoral a corto o mediano plazo. Estas reflexiones no implican ninguna sobre exigencia restrictiva a la legítima aspiración de los ciudadanos a formar nuevas organizaciones políticas, pero sí a que estas deben satisfacer los requisitos y exigencias previamente establecidas, lo que se ajusta a nuestro sometimiento al Estado Constitucional y Democrático de Derecho en el que nos desenvolvemos.

En nada aporta a la consecución de dichos fines comités partidarios que se constituyen declarativamente, pero que luego de dicho acto de constitución materialmente desaparecen, ya que no cuentan con domicilio estable conocido o simplemente no realizan actividad partidaria continua o periódica. Favorecer la inscripción o permitir la subsistencia de organizaciones políticas con comités materialmente inexistentes, inubicables o inoperativos, no coadyuva a la consolidación de la institucionalidad democrática, sino todo lo contrario, alimenta el descrédito ciudadano de las organizaciones políticas, al ser percibidas como improvisadas o como organizaciones que, antes que representar una concepción ciudadana de país, pretenden satisfacer intereses personales u obedecer a decisiones de un grupo específico y pequeño de personas al interior de estas, entendiéndose, de las organizaciones políticas.

35. Ahora bien, la exigencia de que, al menos durante el proceso de inscripción de una organización política, los comités partidarios constituidos se mantengan operativos, no supone en modo alguno la imposición desproporcionada de una obligación de que dichos comités funcionen durante las veinticuatro horas del día, todos los días de la semana. No puede confundirse la acreditación material de la existencia y funcionamiento de los comités partidarios con los documentos o mecanismos que se requieren para probar ello.

La existencia y funcionamiento de los comités partidarios, por parte de las organizaciones políticas que pretenden su inscripción, se acredita con la presentación del libro y actas debidamente legalizadas por la autoridad competente. Por su parte, en aras de optimizar los principios de impulso de oficio y verdad material, el ROP verifica dicha información proporcionada por las organizaciones políticas a través de la realización de labores de fiscalización directa.

Los informes de fiscalización deben realizarse en fechas en las que razonablemente los comités partidarios pudiesen encontrarse operativos, es decir, en días y horas hábiles, lo que no impide que, como mecanismo complementario de fiscalización, también se efectúe esta en días y horas inhábiles.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

A efectos de que las labores de fiscalización de la real existencia y funcionamiento de los comités partidarios cumplan su finalidad, sin que ello resulte, a su vez, lesivo de los derechos fundamentales de las organizaciones políticas, en particular, de su derecho a la defensa y a probar la existencia y operatividad de sus comités, este órgano colegiado estima necesario que el ROP le comunique previamente a la organización política el periodo en el que realizará dicha labor de fiscalización de los comités partidarios. Dicha comunicación deberá ser notificada en el domicilio fijado por la referida organización política al momento de solicitar su inscripción, con una anticipación no menor a tres días hábiles, más el término de la distancia más amplio que le correspondería, por la ubicación de los comités partidario que hubiese presentado.

No obstante lo expuesto en el párrafo anterior, este órgano colegiado considera que el ROP, en aras de verificar y recabar mayor información para efectos de la calificación del cumplimiento del requisito relativo a los comités provinciales, se encuentra legitimado para efectuar una fiscalización aleatoria e inopinada de la existencia y funcionamiento de los comités provinciales, aunque siempre de manera complementaria a aquella que realice previa comunicación a la organización política.

Dada la trascendencia de la verificación de la existencia y funcionamiento de los comités partidarios para el procedimiento de inscripción de las organizaciones políticas y, en sí, para la optimización del principio democrático y la institucionalidad de las propias organizaciones políticas, necesariamente los informes de fiscalización deben de consignar las fechas y horas en las que se efectúa la verificación individualizada de cada comité partidario. Asimismo, el informe de fiscalización: a) debe contar con registro fotográfico, sino fílmico del acto de verificación de cada comité; b) en la medida de lo posible, cuando se concluya que el domicilio del comité partidario no existe o que, en el domicilio consignado como local de un comité partidario, este no funciona, dicha acta de verificación del comité también se encuentre suscrita por otra autoridad, como un representante de la Policía Nacional del Perú, el gobernador o el juez de paz; y c) la verificación de un comité debe realizarse en un doble acto, es decir, la visita inopinada a los domicilios de los comités partidarios se efectúa en dos oportunidades, con un intervalo de tiempo entre uno y dos días, cuando concurra el supuesto de que, en la primera visita, si bien se ubicó el domicilio del comité, no se encontró a persona alguna o esta señaló que en dicho domicilio no funcionaba comité partidario alguno; entre otros elementos.

### **Sobre la oportunidad de la constitución de las organizaciones políticas**

36. El artículo 3 de la LPP establece que los partidos políticos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la presente ley, se inscriben en el ROP.
37. A juicio de este órgano colegiado, la decisión de fundar una organización política se realiza en un acto único, entendido como expresión de voluntad de los ciudadanos fundadores, motivo por el cual no resulta admisible sostener, como lo pretende el recurrente, que se produzca materialmente un doble acto de fundación. En concreto, no pueden existir dos actas de fundación en la que aparezcan, en número e identidad, fundadores distintos.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

38. En ese sentido, las sesiones y actas posteriores a la decisión formal de constituir una organización política podrán estar dirigidas a completar algunos de los requisitos mínimos que debe contener un acta de fundación y que se encuentran señalados en el artículo 6 de la LPP, tales como el ideario, la relación de los órganos directivos y de los miembros que la conforman, el símbolo de la organización política y el domicilio legal del partido político.

Y es que la organización política que se pretende constituir se erige como una persona jurídica cuya manifestación de voluntad se independiza de la de sus fundadores. Así, una vez que existe una manifestación de voluntad, por parte de sus fundadores, de crear a la organización política, esta, independientemente de su inscripción como tal en el ROP, tendría la condición, como el propio recurrente pretende sostener, de una persona jurídica o asociación irregular, pero no por ello, puede desconocerse el acto único de creación.

Los fundadores de una organización política, ciudadanos dedicados a la actividad política o que han decidido hacer política, en el mejor sentido del término, con una innegable impronta de orientar su actividad al interés público y al bien común, deben estar plenamente conscientes de la gran responsabilidad que están asumiendo al tomar tal decisión, lo que implica, per se, no solo conocer la normatividad legal vigente sobre la materia, sino la voluntad de someterse a la misma, en tanto no afecte normas constitucionales, en cuanto a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

39. Adicionalmente a ello, resulta oportuno mencionar que en una sociedad democrática, en la que se procura la consolidación de instituciones como las organizaciones políticas, no debe promoverse una conducta irresponsable o desinformada de la ciudadanía. Un elector, un ciudadano razonable, no se adhiere o vota por una organización política por las características del símbolo o la denominación, no se adhiere en función a qué personas pretenden constituir una organización política o encabezan una lista de candidatos, lo que alienta, antes que al liderazgo o la institucionalidad, al caudillismo. Un elector o un ciudadano razonable se adhiere a unas ideas o concepción y visión de país, se afilia a una organización política con conocimiento previo de su regulación normativa (entiéndase, estatutos), vota por un plan de gobierno.

**Sobre los procedimientos de verificación y liberación de firmas de adherentes**

40. Un primer elemento que cabe tomar en consideración es que, en estricto, ni el artículo 90 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, ni la LPP, consagran o reconocen a las organizaciones políticas en vías de inscripción, un derecho a la liberación de firmas de adherentes y a beneficiarse con dicho proceso. Atendiendo a ello, nos encontraríamos no ante un elemento que se encuentra comprendido dentro del contenido constitucionalmente protegido de los derechos a la participación política y de asociación, concretizado en el derecho a constituir una organización política; sino que se trata del contenido adicional del citado derecho fundamental. Así, al constituirse el beneficio con la liberación de firmas una manifestación del contenido adicional del derecho fundamental, existe mayor grado de discrecionalidad



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

(que no supone arbitrariedad) por parte del Estado, para regular los requisitos o condiciones para el ejercicio o acceso al citado beneficio e, incluso, limitar el mismo.

41. Tomando en consideración que el artículo 7 de la LPP establece que será la ONPE la encargada de verificar las listas de adherentes que se presentan con el objeto de que se inscriban organizaciones políticas de alcance nacional, corresponde remitirse a las normas reglamentarias dictadas por el citado organismo constitucional autónomo.

Así, tenemos que el artículo 8 del Reglamento de verificación de firmas de listas de adherentes para la inscripción de organizaciones políticas, aprobado mediante Resolución Jefatural N.º 070-2004-J/ONPE, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 30 de marzo de 2004, y modificada mediante la Resolución Jefatural N.º 013-2005-J-ONPE, publicada el 27 de enero de 2005, dispone lo siguiente:

**“Artículo 8.- Recepción y trámite de resoluciones de desistimiento del procedimiento de inscripción**

**En caso que una organización política cuyas firmas ya han sido verificadas, se desista del procedimiento de inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas y este desistimiento sea admitido por dicho Registro mediante la resolución correspondiente**, dicha resolución surtirá efecto a partir del momento en que es notificada a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través del Área de Trámite Documentario de la Secretaría General.

**Por el solo mérito de la resolución del Registro de Organizaciones Políticas, la Oficina Nacional de Procesos Electorales procederá a liberar o desmarcar los registros asignados a favor de la organización política que se desiste**, siguiendo el procedimiento señalado en el Segundo Anexo que forma parte integrante del presente reglamento, en lo que sea pertinente.

**Dicha liberación o desmarcado de registros surtirá efectos únicamente para las organizaciones políticas que inicien el proceso de verificación y comprobación de firmas, conforme al presente reglamento, inmediatamente después de notificada la resolución del Registro de Organizaciones Políticas que admite el desistimiento.**

**Excepcionalmente, en los casos en que se haya verificado y comprobado las firmas de organizaciones políticas después de notificada la resolución del Registro de Organizaciones Políticas que admite el desistimiento, sin que previamente se hayan liberado los registros de la organización política que se desiste**, una vez que ocurra la liberación se procederá a reprocesar los registros duplicados de aquellas organizaciones políticas, siguiendo el orden de prelación establecido por el artículo 10 de este reglamento y conforme al procedimiento señalado en el Segundo Anexo que forma parte integrante del presente reglamento” (énfasis agregado).

Por su parte, el procedimiento de liberación de firmas de adherentes y comprobación de firmas liberadas descrito en el Manual de Procedimientos Institucionales actualizado de la ONPE, aprobado mediante la Resolución Jefatural N.º 170-2008-J/ONPE, del 19 de diciembre de 2008, tiene por objetivo:

“Poner a disposición de las organizaciones políticas en proceso de inscripción, las firmas calificadas como válidas, **de una organización política con solicitud de inscripción cancelada** y efectuar el correspondiente reproceso para su reasignación” (énfasis agregado).





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

Procedimiento que se lleva a cabo, de acuerdo a lo señalado en el referido manual, cuando el ROP dispone dejar sin efecto las solicitudes de inscripción de las organizaciones políticas, a solicitud de estas, es decir, cuando se produce el desistimiento, y cuando el citado órgano rechaza la solicitud de inscripción de las organizaciones políticas por vencimiento del kit electoral.

42. Conforme puede advertirse, las solicitudes de liberación de firmas de adherentes así como el pedido de beneficiarse con ello, se presentan ante la ONPE y no ante el ROP, por lo que será el primero de los organismos mencionados el competente para pronunciarse sobre dichos pedidos.

**Análisis del caso concreto**

43. Tomando en consideración lo señalado en los considerandos anteriores, a través de los cuales se ha dado respuesta a determinadas pretensiones y argumentos centrales del recurso de apelación interpuesto por el partido político Orden, corresponde ingresar, a efectos de complementar y precisar la motivación de la presente resolución, al análisis de los hechos concretos que motivaron la observación y posterior denegatoria de la solicitud de inscripción de la referida organización política, por parte del ROP.
44. En lo que respecta a la fecha de fundación de la organización política y su incidencia para la observación de comités provinciales constituidos con anterioridad a dicha fecha, este órgano colegiado reafirma sus argumentos de que la fundación o creación de una organización política se produce en un acto único y no de manera progresiva.

Consecuencia directa de que la fundación se produzca en un acto único lo constituye el hecho de que los fundadores deben ser los mismos, es decir, aquellos que participan directamente en dicho acto único de fundación no pueden variar en el tiempo. No resulta lógico ni admisible sostener que una persona pueda ser considerada como “fundadora” de una entidad que ya fue primigeniamente creada.

En ese sentido, se advierte que en el caso concreto se presentan dos variables: a) la fecha de fundación de la organización política es el 7 de marzo de 2009 y comprende solo a tres fundadores; o b) la fecha de fundación de la organización política es el 23 de abril de 2009 y comprende a más de cuarenta fundadores.

En la medida que el propio partido político Orden ha remitido una relación de fundadores que excede ampliamente en número a las tres personas que suscriben las actas del 9 de agosto de 2007 y del 7 de marzo de 2009, y tomando en consideración lo señalado en la presente resolución respecto al acto único que supone la decisión de fundar una organización política, este órgano colegiado concluye que el partido político Orden fue constituido el 23 de abril de 2009, por lo que, en principio, podría concluirse que el partido político Orden no levantó las observaciones realizadas por el ROP respecto a la fecha de constitución de algunos comités partidarios, en el plazo otorgado por este.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, este Supremo Tribunal Electoral estima pertinente señalar, con relación a dicha observación sobre la fecha de constitución de los comités partidarios, que si llega a acreditarse que dichos comités, efectivamente, existen y funcionan con posterioridad a la fecha de constitución de la organización política hasta la fiscalización realizada por el Jurado Nacional de Elecciones, deberá tenerse por convalidado dicho defecto. Es decir, si con posterioridad a la constitución del partido político, el comité provincial manifiesta, mediante un nuevo acuerdo, luego de la constitución del citado comité, su adhesión al acta de fundación del partido político en cuestión (al respecto, cabe mencionar que el artículo 8 de la LPP señala que “Las actas de constitución de los comités del partido deben expresar la adhesión al acta de fundación a la que se refiere el artículo 6”), en aras de una interpretación flexible del citado requisito, ello en aras de optimizar el ejercicio del derecho a la participación política sin transgredir ni menoscabar la finalidad y deber constitucional de las organizaciones políticas (principio de corrección funcional), debe concluirse que la omisión al citado requisito ha sido subsanado. No obstante, cabe resaltar la trascendencia y necesidad, para la subsanación del defecto en la fecha de constitución de los comités, de la existencia formal de un acuerdo que manifieste indubitablemente la adhesión al acta de fundación del partido político.

45. Con relación a la observación realizada por el ROP sobre el número de afiliados y el funcionamiento de los comités provinciales del partido político Orden, la misma que se sustenta en los Informes N.º 059-2009-YCC/DNFPE/JNE, del 30 de setiembre de 2009, elaborado por Yessica Elisa Clavijo Chipoco, abogada de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales, y N.º 051-2012-LAA/JNE, del 19 de noviembre de 2012, elaborado por Luis Gonzalo Acevedo Abad, profesional B de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales, este órgano colegiado se reafirma en las consideraciones señaladas en torno a que resulta válido y compatible con la Constitución Política del Perú que se exija que los afiliados a los comités provinciales consignen en sus respectivos en el DNI un domicilio ubicado en la provincia donde se constituyó el comité. Asimismo, este Supremo Tribunal Electoral se reafirma en la legitimidad del ROP para analizar el funcionamiento de los comités provinciales en el marco de un procedimiento de inscripción de organizaciones políticas.

Con relación, en concreto, a los cuestionamientos efectuados a los informes antes mencionados, cabe que la exigencia del ubigeo de los afiliados y del funcionamiento de los comités en el recurso de apelación, no así en su escrito de subsanación. Sin perjuicio de lo expuesto, se aprecia que uno de los cuestionamientos de la organización política radica en que los comités provinciales no funcionan de manera continua, días inhábiles y durante horas no laborales.

Respecto a ello, corresponde indicar que el Informe N.º 059-2009-YCC/DNFPE/JNE, del 30 de setiembre de 2009, se sustenta en labores de fiscalización realizados entre el miércoles 16 al miércoles 23 de setiembre de 2012, siendo que, de las direcciones de los comités provinciales que se consideraron como inexistentes o de las conclusiones de que los citados comités no funcionaban en las direcciones señaladas por la organización política, se aprecia que solo en el caso de cuatro comités la verificación se realizó un día inhábil (tres comités un día sábado, un comité un día



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

domingo). Por su parte, el Informe N.º 051-2012-LAA/JNE, del 19 de noviembre de 2012, se sustenta en labores de fiscalización realizados desde el martes 6 de noviembre al viernes 9 de noviembre de 2012, en horas laborables. Lo expuesto permite concluir que las labores de fiscalización fueron realizadas en fechas y horas en las cuales resultaba razonable exigir, precisamente, el funcionamiento de los comités partidarios, y no así en horas o días inhábiles o no laborales, como lo concibe el recurrente.

No obstante lo expuesto, cabe indicar que de los documentos presentados por el propio partido político Orden y que se consignan en los antecedentes de la presente resolución, se aprecia que algunos de sus comités provinciales funcionan y tienen sus reuniones, más bien, los sábados o domingos, es decir, en días inhábiles.

46. El recurrente sostiene que los comités provinciales no funcionan de manera permanente o continúa, siendo que la actividad partidaria puede efectuarse de manera esporádica. A juicio de este órgano colegiado, dicha concepción del partido político Orden se sustenta en una premisa o interpretación restrictiva del derecho a la participación política, limitada a los afiliados a los comités provinciales, es decir, antes que en la organización política, su análisis se circunscribe a los afiliados. Efectivamente, dicho razonamiento entiende que la operatividad de los citados comités de acredita con la actuación de sus afiliados, a través de reuniones o actividades organizadas por estos.

Al respecto, este Supremo Tribunal Electoral discrepa de dicha apreciación del recurrente debido a que no debe olvidarse que el procedimiento de inscripción de organizaciones políticas tiene por finalidad optimizar la dimensión institucional del derecho a la participación política, es decir, tienen por objeto consolidar a las organizaciones políticas como instituciones con objetivos y deberes constitucionales propios, autónomos e independientes a los de sus miembros o afiliados. Así, vale recordarlo, las organizaciones políticas no se erigen como meras plataformas o herramientas de los militantes para ejercer sus derechos políticos y acceder al poder. Las organizaciones políticas, en sí mismas, constituyen una garantía institucional antes que considerarlas como mera plataforma o herramienta de los ciudadanos para ejercer, de manera individual, sus derechos políticos.

En ese sentido, el cumplimiento de fines y objetivos de las organizaciones políticas tales como la canalización de la opinión pública y la contribución a la educación y participación política (afiliados o no) de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática (artículo 2, incisos *d* y *e*, de la LPP), no se produce solo a través de reuniones aisladas y cerradas solo entre los afiliados, al interior de los comités provinciales. Para alcanzar dichos fines se requiere necesariamente de una apertura de las organizaciones políticas hacia la población, a efectos de que esta pueda conocer sobre sus ideas, propuestas y programas, y pueda informarse y capacitarse, sin condicionamientos o preventas, sobre gestión pública, cultura democrática y otras materias de interés público a través de las citadas organizaciones, que a su vez deberían constituirse en plataforma que canaliza y coadyuva al proceso de formación de la opinión pública. Dicha apertura hacia la ciudadanía se concreta, precisamente, a través de comités partidarios disponibles y abiertos al público, lo que supone existencia de locales que se encuentren operativos o en funcionamiento en horarios de atención, precisamente, razonables para



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

atención al público, ello sin perjuicio de que pudiesen disponer una disposición plena y continua de los comités partidarios.

Así, el funcionamiento de los comités partidarios no se acredita solo con la presentación de libros de actas que demuestren la realización de reuniones o asambleas de afiliados, sino que además requiere que dichos comités se encuentren a disposición de la ciudadanía, lo que implica locales identificables abiertos al público en general y en el que las personas puedan obtener información, capacitación y puedan expresar su opinión respecto a materias de interés público. Por otro lado, no se puede desconocer que los comités están necesariamente integrados por ciudadanos y, por lo tanto, personas que regularmente desempeñan una profesión, arte u oficio, es decir, una ocupación en días y horas laborales, lo que no puede ser obviado por este Supremo Tribunal Electoral.

47. El recurrente manifiesta que existe una duplicidad de funciones entre el Reniec y el Jurado Nacional de Elecciones, en concreto, el ROP, debido a que ambos efectuaron el mismo procedimiento de verificación de los afiliados a los comités partidarios, siendo que las observaciones efectuadas por el Reniec, en número de comités, fue considerablemente menor a las observaciones realizadas por el ROP. Al respecto, este órgano colegiado no puede desconocer que en las fichas de consistencia de adherentes, en el rubro de resumen de registros no hábiles, elaborado por el Reniec, se aprecian criterios como "Documento de Identidad Registrado en la misma lista y lote", "Documento de Identidad Registrado en la misma lista/organización", "Ubigeo no corresponde" o "Documento de Identidad registrado en otra lista/organización", lo que podría permitir arribar a la conclusión de que, efectivamente, el Reniec ya realizó una verificación de la doble afiliación de los integrantes de los comités provinciales.

No obstante lo expuesto, debe recordarse que el Poder Constituyente le otorga al Jurado Nacional de Elecciones y no al Reniec, las competencias tanto de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas como de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas (artículo 178, numerales 2 y 3, de la Constitución Política del Perú).

Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo 8 de la LPP es claro al señalar que el Reniec verifica **la autenticidad de la firma y el DNI** de los afiliados que suscribieron cada acta de constitución de los comités provinciales. Dicho en otros términos, el legislador no le otorga al Reniec la competencia para verificar la doble afiliación de los integrantes de los citados comités, máxime si la base de datos es administrada por el órgano encargado de dilucidar si una solicitud de inscripción de una organización política ha cumplido con todos los requisitos o no, es decir, el ROP.

En ese sentido, el hecho de que el Reniec efectúe aparentemente dicho análisis, no impide al ROP ejercer una competencia que le es propia, como la verificación de la doble afiliación de los integrantes de los comités provinciales, siendo que el ejercicio de una competencia que no le ha sido atribuida por la norma especial (es decir, la LPP) por parte del Reniec, no puede resultar vinculante al ROP. Por tales motivos, dicho argumento del recurso de apelación debe ser desestimado. En consecuencia,



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

debe concluirse que, dentro del plazo otorgado por el ROP, el partido político Orden no cumplió con levantar totalmente las observaciones referidas al funcionamiento de los comités provinciales ni al número mínimo de afiliados exigido por Ley.

48. Con relación a la doble afiliación de tres directivos del partido político Orden, en concreto de Eduardo Manuel Garrido Miranda (apoderado y representante legal), Luis Morante Alvarado (presidente consejo consultivo) y Luis Pigati Prado (tesorero titular), este órgano colegiado advierte que, efectivamente, los documentos presentados con el escrito de subsanación no permitían tener por levantada la observación realizada respecto a dichos directivos por parte del ROP, ya que sus declaraciones o renunciaciones no se enmarcaban dentro de los parámetros establecidos en el artículo 18 de la LPP. Con su recurso de apelación y con posterioridad a la interposición del mismo, el partido político Orden presentó los siguientes documentos:
- a. Constancias emitidas por Mario Neumann Balarezo, secretario nacional de organización del Partido Popular Cristiano - PPC, emitidas el 22 de noviembre de 2012, mediante el cual comunica la aceptación de los pedidos de desafiliación presentados por José Carlos Ángulo Portocarrero, Rosa Luzmila Jurado Alarcón, Luis Pigati Prado y Luis Morante Alvarado.
  - b. Reiteración de renuncia a la organización política Partido Popular Cristiano - PPC, presentada por Eduardo Garrido Miranda y recibida por la citada organización política, el 16 de octubre de 2012 (foja 4500).

Sin embargo, como resulta evidente, dichos documentos han sido presentados con posterioridad al plazo otorgado por el ROP para que el partido político Orden subsane las observaciones advertidas por el órgano electoral. Atendiendo a lo previsto en el vigésimo primer considerando de la presente resolución, en el extremo de que el ROP debió de haberle otorgado el término de la distancia al partido político Orden, tomando en consideración el plazo adicional para la subsanación de las observaciones relativas a los comités provinciales establecido en el vigésimo cuarto considerando, e interpretando dicho plazo adicional de subsanación de manera integral y favorable a la organización política, es decir, que el citado término de la distancia no solo aplicaba para el levantamiento de las observaciones realizadas a los comités provinciales sino a cualquier otro tipo de observación efectuada por el ROP (lo cual aplica para el presente caso, no obstante que se deba modificar el Reglamento del ROP, en el sentido de que se contemplen plazos de subsanación diferenciados en función al tipo de observación advertido), este Supremo Tribunal Electoral considera que los documentos antes mencionados, así como aquellos otros presentados en la etapa de apelación por el partido político Orden, deberán ser evaluados por el ROP al momento de efectuar en análisis correspondiente del nuevo escrito de subsanación que deberá entregar el partido político Orden.

49. Con relación a la observación relativa a la aceptación del cargo por parte del personero legal alterno, efectivamente, este órgano colegiado advierte que en el quinto considerando de la Resolución N.º 1307-2006-JNE, del 14 de agosto de 2006, se indicó que:

“Que, con relación a la segunda de las observaciones, es necesario señalar que la consignación de la firma como constancia de aceptación del cargo de personero o





*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

apoderado de una organización política, no constituye en sí un requisito para la validez del acta de fundación, ni mucho menos para la procedencia de la inscripción de una organización política; más aún, el ítem 01.04 del TUPA del Jurado Nacional de Elecciones, únicamente establece como requisito para la inscripción de este tipo de organización, la simple designación de apoderados o personeros;”

Al respecto, este Supremo Tribunal Electoral reafirma su jurisprudencia de que la falta de aceptación expresa del cargo de personero de una organización política no acarrea un vicio de validez del acta de fundación ni tampoco supone una causal de improcedencia o desestimación de la solicitud de inscripción de una organización política. Efectivamente, como se ha mencionado en considerandos anteriores de la presente resolución, el artículo 4, tercer párrafo, de la LPP establece que “El nombramiento de dirigentes, representantes legales, apoderados y personeros, así como el otorgamiento de poderes por éste, **surten efecto desde su aceptación expresa** o desde que las referidas personas desempeñan la función o ejercen tales poderes” (énfasis agregado).

Conforme puede advertirse, la aceptación expresa o acreditación de dicha aceptación, por parte de personeros o representantes de las organizaciones políticas constituyen no un requisito de *validez* del acta de fundación ni un presupuesto de procedencia de una solicitud de inscripción de una organización política, sino más bien un requisito de *eficacia* del nombramiento del citado personero.

En ese sentido, este órgano colegiado concluye que, si bien el ROP procedió correctamente al señalar que la observación en torno a la aceptación expresa del cargo de personero legal alterno no había sido subsanada, debe precisarse que ello no enervaba en modo alguno la posibilidad, si se hubiesen superado las demás de observaciones, de que el partido político Orden hubiese alcanzado su inscripción.

No obstante ello, tomando en consideración que el partido político Orden ha presentado el 14 de mayo de 2013, un escrito comunicando la sustitución, precisamente, de personero legal alterno, y atendiendo a la nulidad que se declarará en virtud de lo señalado en el vigésimo primero y vigésimo cuarto considerando de la presente resolución, este Supremo Tribunal Electoral concluye que el ROP deberá valorar, al momento de calificar y analizar el escrito de subsanación que presente la citada organización política en el nuevo plazo más el término de la distancia que se le otorgará.

50. Finalmente, en lo que respecta a la observación efectuada al artículo 54 del estatuto, cabe reiterar que la versión presentada con el escrito de subsanación disponía lo siguiente:

**“Artículo 54.- Presidente, Vice Presidentes y Representantes al Congreso**

La elección de los candidatos para Presidente, Vicepresidente, Representantes al Congreso y Representantes al Parlamento Andino *se realiza mediante voto universal directo y secreto de todos los delegados del Partido*, debiendo cumplirse el requisito de género en los porcentajes que establezca la ley de la materia. De conformidad con lo dispuesto expresamente por el art. 24, tercer párrafo de la Ley de Partidos Políticos, *el candidato a la Presidencia de la República propone una lista completa equivalente al 80% del número de congresistas de cada circunscripción y los delegados votan por la lista de su preferencia, en el orden propuesto*. Un mismo candidato al Congreso puede ser



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

propuesto por *dos o más candidatos a la Presidencia*; de la misma forma puede presentarse lista completa por circunscripción” (énfasis agregado) (fojas 2155).

Por su parte, el artículo 24 de la LPP dispone en su tercer párrafo que “**Hasta una quinta parte** del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el estatuto. Esta facultad es indelegable” (énfasis agregado).

De la redacción del artículo 54 del estatuto se desprende claramente que el 80% al que alude el citado artículo no se refiere a candidaturas efectivas a cargos de elección popular que se presentarán ante el Jurado Electoral Especial para su inscripción, sino a candidaturas que se someterán a elecciones internas. Es decir, entre el 80% y el 100% de la lista de candidatos al cargo de congresista que se presentarán ante los correspondientes Jurados Electorales Especiales serán elegidos mediante voto universal, directo y secreto de todos los delegados de la organización política.

La controversia, entonces, se suscita en un momento inmediatamente anterior, es decir, al momento de presentación de candidaturas para el proceso de elecciones internas, ya que podrían presentarse dos alternativas o variables interpretativas: a) solo los candidatos a la Presidencia de la República que se presentan al proceso de elecciones internas podrán, posteriormente, presentar listas de candidatos al cargo de congresista, lo que incidiría negativamente en los derechos de los afiliados que desearan presentar únicamente listas de candidatos al Congreso de la República en un proceso de elecciones internas o, b) si bien el artículo 54 del estatuto, norma especial que regula el proceso de democracia interna para la elección de candidatos a los cargos de Presidente, Vicepresidentes y representantes al Congreso, no alude a la posibilidad de que los afiliados y no solo los candidatos a Presidente de la República, puedan presentar listas de candidatos al cargo de congresista, ello en estricta salvaguarda de la autonomía privada reconocida constitucionalmente en el artículo 2, numeral 23, inciso a, de la Norma Fundamental.

51. Al tratarse de una norma estatutaria especial, que regula de manera específica el proceso de elección de candidatos a cargos concretos como los de Presidente de la República, Vicepresidentes de la República y representantes al Congreso, este órgano colegiado comparte la interpretación efectuada por el ROP en el extremo de que una interpretación estricta o literal del artículo 54 del estatuto implicaría necesariamente la conclusión de que solo los candidatos a la Presidencia de la República podrían presentar candidatos al cargo de congresista, lo que limitaría los derechos a la participación política de los afiliados de manera injustificada, desproporcionada y, en consecuencia, inconstitucional.

No obstante lo antes señalado, atendiendo al periodo de tiempo por concepto de término de la distancia que se le otorgará al “Partido Político Orden”, de acuerdo a lo señalado en el vigésimo primer y vigésimo cuarto considerandos de la presente resolución, este órgano colegiado reconoce que, con su escrito de subsanación, la citada organización política podrá presentar una redacción adecuada y constitucional del artículo 54 del Estatuto.



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

52. En conclusión, como consecuencia de la nulidad de la resolución del ROP impugnada, este Supremo Tribunal Electoral precisa que el citado órgano electoral deberá emitir, a la brevedad, una nueva resolución otorgándole al partido político Orden el plazo adicional establecido en el vigésimo cuarto considerando de la presente resolución, más el “término de la distancia”, dentro de los parámetros establecidos en el vigésimo primer considerando, para subsanar las observaciones no levantadas en el plazo primigeniamente señalado y que han sido reafirmadas por este órgano colegiado, como: a) la constitución de comités partidarios con fecha anterior a la fundación de la organización política, b) el número mínimo de afiliados a los comités provinciales, c) el funcionamiento de los comités provinciales, d) la aceptación expresa al cargo de personero legal alterno y e) la doble afiliación de tres de sus directivos. Asimismo, en dicha resolución se le deberá otorgar el mismo plazo para que el partido político Orden modifique el artículo 54 del estatuto.

Para efectos de la dilucidación del periodo de tiempo que deberá otorgarse por concepto de “término de la distancia”, el ROP deberá tomar como parámetro el comité provincial observado que le permita contar al partido político Orden con mayor tiempo de subsanación por el citado concepto.

Presentado el escrito de subsanación dentro del periodo otorgado por el ROP, este deberá evaluar el mismo así como los documentos que se acompañen, y de ser el caso, deberá disponer la verificación respectiva de la existencia y funcionamiento de todos los comités provinciales que se han presentado hasta la fecha de la referida subsanación, a excepción de aquellos que ya hubiesen sido verificados y acreditados en su existencia y funcionamiento por el ROP, ello sin perjuicio de los otros trámites a los que hubiese lugar, de conformidad con la regulación normativa de los procesos de inscripción de partidos políticos. Asimismo, el ROP deberá evaluar los escritos y documentos presentados por el partido político Orden a efectos de dilucidar si constituyen mérito suficiente para tener por levantadas las observaciones advertidas.

En caso no se presente, en el plazo adicional que se le otorgará al partido político Orden, escrito de subsanación alguno, el ROP deberá emitir nuevo pronunciamiento sobre el fondo, para lo cual deberá tomar en consideración la documentación presentada ante dicho órgano, así como la documentación presentada ante este Supremo Tribunal Electoral, durante la etapa de apelación.

Sin perjuicio de lo expuesto en los párrafos anteriores, el ROP deberá solicitar a los organismos competentes, información sobre si estos han emitido pronunciamiento en torno al pedido de reproceso de firmas presentados por el partido político Orden, así como el estado actual del trámite de los procedimientos generados en virtud de dichos pedidos, ello solo a efectos de que pueda obtener un mayor conocimiento de la controversia jurídica planteada.

**Consideración final**



*Jurado Nacional de Elecciones*  
*Resolución N.º 421-2013-JNE*

53. Si bien este órgano colegiado ha desestimado el pedido del Partido Político Orden de que se ejerza un control concreto de constitucionalidad del Reglamento del ROP, cabe dejar a salvo el derecho de sus representantes para iniciar, si estiman conveniente, el proceso constitucional de acción popular con la finalidad de que se declare la ilegalidad o inconstitucionalidad, según sea el caso, del reglamento en cuestión, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 200, numeral 5, de la Constitución Política del Perú, así como de las normas pertinentes del Código Procesal Constitucional, que disponen que procede la acción popular, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

Por lo tanto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en uso de sus atribuciones,

**RESUELVE**

**Artículo primero.-** Declarar **NULA** la Resolución N.º 099-2012-ROP/JNE, del 4 de diciembre de 2012, emitida por el Registro de Organizaciones Políticas, que denegó la solicitud de inscripción de la organización política de alcance nacional partido político Orden, debido a que no le otorgó el plazo adicional del término de la distancia para subsanar las observaciones realizadas por el citado órgano relativas a los comités provinciales.

**Artículo segundo.- REQUERIR** al Registro de Organizaciones Políticas que emita nueva resolución, otorgando a la organización política partido político Orden, el plazo de subsanación no menor de ciento veinte días hábiles, más el término de la distancia, para que subsane las observaciones realizadas a la referida organización política, y proceda conforme a lo dispuesto en el considerando 52 de la presente resolución.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

**SS.**

**TÁVARA CÓRDOVA**

**PEREIRA RIVAROLA**

**AYVAR CARRASCO**

**LEGUA AGUIRRE**

**VELARDE URDANIVIA**

**Samaniego Monzón**

Secretario General

AC/TC/jmw