

LOS ORGANISMOS ELECTORALES

I. Introducción	197
II. Sistema electoral	199
1. Consideraciones generales.	199
2. Las relaciones y la autonomía de los órganos del “sistema”	201
III. Los órganos electorales.	204
1. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE).	204
2. Las atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones.	210
3. La Ley 26533 y el deslinde de atribuciones entre los entes del sistema.	212
4. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).	214
5. Órganos de registro o censo electoral. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).	216
6. El Registro Nacional de Identificación	220
IV. Conclusión	221

LOS ORGANISMOS ELECTORALES*

I. INTRODUCCIÓN

Una de las tendencias más características de la legislación electoral del Perú hasta 1993,¹ fue fortalecer al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como órgano de registro, administración y justicia electorales, asegurar su autonomía funcional y afirmar su significado político frente a otros órganos de poder del Estado como garantía de un genuino régimen representativo, es decir, de la libertad y de la verdad electorales. Los organismos electorales evolucionaron en armonía con tal tendencia. Culminaron su proceso de desarrollo, en cierto modo, con la consagración constitucional, en 1979, de principios e instituciones nacidos a partir de los estatutos electorales de 1931 (D.L. 7177 y 7287) y de 1962 (D.L. 14250 y Ley 16152).

La carta de 1993, bajo inspiración radicalmente diferente² ha creado un sistema electoral, ajeno a nuestra tradición histórica y extraño también en la legislación electoral latinoamericana. En ésta se hallan en efecto, hasta tres diferentes formas de estructu-

* Publicado en Tuesta Soldevilla, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*, Lima, Fundación Friedrich Ebert, 1996, pp. 105-126.

1 Eran o son las otras tendencias: a) garantizar, a través de un sistema electoral apropiado, la libre y veraz expresión de la voluntad popular y una justa distribución de las representaciones en función de los votos, esto es, la representatividad de los elegidos; b) asegurar, por fin, cada vez mejor también, la pulcritud de los actos electorales y, de manera especialísima, del escrutinio, en defensa, obviamente, de la genuina voluntad de los electores.

2 Paniagua Corazao, Valentín, "El sistema electoral", *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 219 y ss.

rar los órganos electorales. Todas o casi todas las funciones electorales se integran en una sola institución a la que, por lo general, corresponde además el control jurisdiccional de los actos electorales. Ese carácter puede advertirse hasta en sistemas estrictamente administrativos como el de Argentina. Naturalmente ese es el caso de aquellos regímenes en que todas, o, cuando menos, las más trascendentes funciones y actividades electorales, están encomendadas a tribunales electorales que, con ligeras diferencias de denominación, poseen el Brasil, Paraguay, Bolivia, Costa Rica y Honduras, entre otros países.

Hay desde luego regímenes mixtos. Ya por ingerencia de los partidos políticos (Uruguay, Venezuela) o de los poderes del Estado distintos del Judicial (Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). Aun en ellos, hay un neto y definitivo predominio de los órganos jurisdiccionales que ocupan la cúspide de la respectiva estructura (Tribunal Electoral, Corte Electoral, Consejo Nacional Electoral, Consejo Central de Elecciones, etcétera).

El sistema electoral peruano se aparta de todos esos modelos. Se desconoce el origen de la iniciativa que lo inspiró. Su consagración constitucional no fue procedida por ninguna propuesta o debate político o académico previos. Al parecer, es una muy conspicua expresión del modo como se ha legislado en materia electoral en los últimos tiempos.³ Esa hipótesis está avalada por el no muy afortunado desarrollo legislativo del nuevo sistema.

3 El CCD quiso poner en vigencia el sistema electoral peruano con el nuevo jurado electoral; dictó para este efecto la Ley 26304 en que se autorizó al JNE a publicar un Texto Único Integrado de la legislación electoral (TUI). Lo hizo por Resolución núm. 043-94-JNE de 09/08/94. Solo 16 días después, el CCD tuvo que expedir las leyes 26343 y 26344 para enmendar gruesos errores del TUI. Entre ellos, no haber tenido en cuenta las disposiciones del nuevo Código Penal. A pesar de ello, el TUI contiene graves errores. El artículo 11 prohíbe a jueces, vocales y fiscales integrar los organismos electorales. La Constitución permite que integren el JNE un vocal y fiscal supremos incluso "en actividad". A pesar del artículo 11, el propio TUI (artículo 23) permite que los fiscales y jueces presidan los jurados provinciales.

Expedidas la Ley Orgánica del JNE (26486), la de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (26487) y la de Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (26497) fue necesaria la expedición de la Ley 26533, en octubre de 1995, a fin de aclarar y definir las competencias del JNE frente a los nuevos entes del sistema. Eso no ha evitado, como era previsible, querellas burocráticas y conflictos entre los entes en cuestión y el JNE.

La Constitución de 1993 en realidad no ha creado nuevas instituciones, simplemente ha encomendado a tres entes las competencias que, con toda racionalidad y suficiencia, ejercitaban el JNE y el Registro Electoral Nacional. Ha dado nacimiento a una fuente de conflictos que, tarde o temprano, estallarán inevitablemente complicando, aún más, la siempre conflictiva administración electoral. La solución es obvia aunque —de momento— sea inviable. Hay que modificar la Constitución. Debe restablecerse la unidad y coherencia que poseían esas dos instituciones. Pero, por encima de todo ello, hay que devolver al JNE la dimensión y significado que le correspondían en el cuadro institucional del Estado como mecanismo de contrapeso y fiscalización en el proceso de formación de la opinión popular. Esos requerimientos guardan correspondencia con la tradición histórica y constitucional del Perú. Pero entraña asimismo necesidades para su futuro desenvolvimiento democrático. Las líneas que siguen pretenden probarlo.

II. SISTEMA ELECTORAL

1. *Consideraciones generales*

Órganos electorales eran antes términos unívocos. Pueden resultar, ahora, equívocos. Órganos electorales, por antonomasia, fueron y seguirán siendo, el JNE, los ex jurados provinciales o departamentales, recientemente denominados especiales (TUI) o jurados temporales (Ley Orgánica del JNE) y por cierto, las me-

sas de sufragio. Pero lo son también los entes del sistema electoral: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil (RENEC). Establecida esta necesaria distinción, cabe preguntarse, ¿cómo se explica la creación del llamado sistema electoral y que ha significado para nuestro régimen electoral?

En primer término, el sistema ha nacido a contrapelo de una antigua y saludable tradición. Nuestras Constituciones solían acoger, en sus textos, las instituciones ensayadas o consagradas por la experiencia electoral. Así, las “bases” a que se refería la Constitución de 1920 (artículo 67) no eran otras que las que inspiraron la legislación electoral expedida entre 1896 y 1919. En el Estatuto Electoral de 1931 nacieron y se desarrollaron las instituciones que la carta de 1933 consagró formalmente (JNE, el voto secreto, la representación de las minorías, la inscripción obligatoria, etcétera). Los principios e instituciones electorales de la carta de 1979 no son sino las conquistas logradas a partir de la dación del Estatuto Electoral de 1962 (D.L. 14250 y la Ley 16152).

En segundo lugar, es forzoso comprobar que el sistema electoral es perfectamente congruente con los propósitos generales que animan a la Constitución de 1993. Esta favorece, de modo muy notorio, el absolutismo presidencial. Lo hace mediante la centralización y concentración del poder, la subordinación abierta o encubierta de los otros órganos de poder y, sobre todo, por el debilitamiento de las instituciones constitucionales autónomas cuya independencia y vigor podrían contrapesar la hegemonía presidencial. El sistema electoral —que divide y, por ende, debilita al JNE— expresa de modo cabal esa mentalidad.

Francisco Fernández Segado cree, en efecto, que “la división orgánica tripartita” que importa el sistema, “disminuye, sin que ello responda a argumentos racionales perceptibles, el núcleo de funciones atribuidas con anterioridad al JNE”. En su opinión este “tríptico de órganos” era “innecesario, y muy especialmen-

te, la ONPE. Más que clarificar —dice— confunde el proceso electoral por la falta de delimitación de sus respectivas atribuciones”. A la postre resulta que, a pesar de la solemne proclamación del artículo 176 de la Constitución de 1993, “algunas de sus cláusulas más innovadoras dan la impresión de pretender fines más bien espureos”.⁴ Un examen superficial de las relaciones entre los órganos del “sistema” parece confirmar la opinión del conocido maestro español.

2. *Las relaciones y la autonomía de los órganos del “sistema”*

La Constitución concibe el sistema como un conjunto de tres entes autónomos vinculados entre sí por relaciones de coordinación en el ejercicio de sus atribuciones (artículo 177). Por perseguir un objetivo común, y por realizar tareas complementarias, esa coordinación presuponía la preeminencia, cuando menos parcial, de uno de ellos. Tal necesidad, impuesta por la más elemental racionalidad, no pasó inadvertida, al parecer, al constituyente. Por eso encomendó al JNE el *control de legalidad* del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales así como en la elaboración de los padrones electorales (artículo 178, inciso 1). En el fondo, era y es el control de los actos de los otros dos entes. ¿Es ese el espíritu que anima a la legislación vigente? Parece que no.

Guste o no, la Constitución atribuyó al JNE un amplísimo poder de revisión sobre los actos de los otros dos entes del sistema. Desde luego mucho más extenso que el que le ha reconocido la Ley 26533 (artículo 1o.) y que analizamos más adelante. Ese poder es, sin ninguna duda, una inevitable limitación a la autonomía funcional de los otros dos entes del sistema. Es obvio. El control de legalidad es, por lo general, un control jerár-

4 Fernández Segado, Francisco, “Los órganos electorales en el ordenamiento constitucional peruano”, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, pp. 210 y 219.

quico cuando hay subordinación administrativa y es control jurisdiccional cuando no la hay. Presupone una instancia revisora con amplia competencia para interpretar la norma aplicable y con potestad para revocar los actos presuntamente ilegales. Tal el control jurisdiccional que, en materia electoral, corresponde al JNE, como juez electoral. De negarse su competencia o de limitarse a alguno o algunos actos de los otros dos entes, obviamente se estaría reconociendo respecto de ellos la del juez ordinario. Y ello es así porque todo acto administrativo —como los de la ONPE o del RENIEC— debe ser justiciable ante algún tribunal. En este caso, o ante el juez electoral o el juez ordinario. No hay alternativa posible.

La Ley 26533 ha sentado unos principios y ha creado algunos mecanismos (artículos 1o., 3o. y 20) para asegurar ese control de legalidad por el JNE. Así hace recurribles (artículo 1o.) ante el JNE las resoluciones de la ONPE y del RENIEC. Sin embargo, ella misma intenta enervar sus alcances. Pretende restringir el control a los asuntos estrictamente electorales. Ese intento —como se ha advertido ya— terminará por habilitar el control jurisdiccional de los tribunales ordinarios. Así se creará una doble justicia electoral: la del JNE en algunos asuntos y la del Poder Judicial en todos los demás.

Establece la Ley 26533 (artículos 20 y 4o.) que las entidades del sistema tienen la obligación de cumplir las resoluciones que el JNE expida al amparo de su facultad constitucional de fiscalización. Contra tales resoluciones, en materia electoral, no procede recurso alguno, ni acción de garantía (artículos 20 y 4o. de la Ley 26533). Tomando como fundamento tales normas, Francisco Fernández Segado sigue la conclusión que no cabría plantear ninguna cuestión de competencia entre los órganos del sistema. No cabe contienda alguna entre unos entes administrativos y un órgano jurisdiccional especial como es el JNE. La tesis tiene, sin duda, mucha fuerza. Hay además una otra circunstancia que no debe perderse de vista.

Es atribución exclusiva del Tribunal Constitucional resolver contiendas de competencia suscitadas entre órganos constitucionales entre sí a propósito de competencias asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas (artículos 46 y 47 de la Ley 26434-Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). La Ley 26533 (artículo 4o.) atribuye a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema dicha competencia hasta que se instale aquel Tribunal. No cabe. La Constitución no ha conferido al Poder Judicial ni a la Corte Suprema, bajo ningún supuesto, esa competencia. No puede hacerlo pues el legislador. La norma, en el fondo, viola el artículo 142 de la Constitución que hace “irrevisables en sede judicial” las resoluciones del JNE “en materia electoral”. La contienda de competencia sería un medio indirecto de lograr lo que la Constitución —absurdamente dicho sea de paso— ha prohibido hacer de modo directo.

Aspecto no menos debatible es el relativo a la autonomía de, cuando menos, dos de los tres entes del sistema. No solo por que sus jefes son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura sino, más bien, porque se hallan sujetos a control disciplinario. Ese Consejo, en efecto, puede removerlos por falta grave.⁵ Pero esa subordinación, es más grave aún en el caso del RENIEC. Mientras el jefe de la ONPE ha sido y debe designarse por *concurso público* (artículo 8o. de la Ley 26487) el del RENIEC se ha nombrado de entre una terna *propuesta por el Poder Ejecutivo* (quinta disposición transitoria de la Ley 26497). En el futuro, lo hará el Consejo Consultivo del RENIEC. Detrás de ese título se esconde un órgano que el Poder Ejecutivo controla a través de sendos delegados de los Ministerios de Justicia e Interior frente a uno de la Corte Suprema (artículos 10 y 15 de la Ley 26497). ¿Qué autonomía puede tener un jefe cuya propuesta corresponde al Ejecutivo directa o indirectamente?, ¿en

5 Se entiende por ella —según las Leyes 26487 y 26497— “la comisión de actos que comprometan la dignidad del cargo o la desmerezcan en el concepto público”, desde luego enteramente a juicio de dicho Consejo.

qué norma de la Constitución se ha previsto que el Ejecutivo designe, indirectamente, a uno de los jefes del sistema?, ¿qué autonomía puede tener un ente cuyo jefe es propuesto por un presidente que eventualmente puede reelegirse, de inmediato?

El menoscabo de la autonomía del JNE, por fin, es patente a pesar de todas las declaraciones de la ley. No existe ni puede constituirse jurisdicción electoral alguna independiente a la del JNE, dice el artículo 2o. de la Ley 26386. Pero, a renglón seguido, recuerda el carácter tripartito del sistema y la obligación que el JNE tiene de mantener relaciones de coordinación con las demás entidades del mismo (artículo 3o.). Esas relaciones, originalmente, llegaban al extremo absurdo que los jefes de los otros dos entes podían participar en las deliberaciones del Pleno del JNE; nada menos que “con las mismas prerrogativas que los miembros del pleno, salvo las de votar” (artículo 25 de la Ley 26486). Esa norma, ciertamente inconstitucional, ha sido derogada. Ahora, solo pueden ser “invitados” (artículo 18 de la Ley 26533).

En suma, el sistema electoral aparece en entredicho con la más elemental racionalidad. La obligada coordinación de funciones riñe con el control de legalidad que se acuerda al JNE. La restricción de las funciones jurisdiccionales del JNE respecto de los otros dos entes del sistema termina por someter a éste al control de los tribunales ordinarios con lo que su autonomía queda más mellada aún. Finalmente, la ingerencia del Consejo Nacional de la Magistratura, cuando menos en un caso, sirve solo para esconder la más abierta intervención del Poder Ejecutivo en la designación de uno de los jefes del sistema.

III. LOS ÓRGANOS ELECTORALES

1. *El Jurado Nacional de Elecciones (JNE)*

La Ley Orgánica del JNE (artículos 31 y 32 de la Ley 26486) ha previsto unos órganos permanentes (el Pleno del JNE y la Se-

ORGANISMOS ELECTORALES

205

cretaría General) y unos órganos temporales (jurados electorales especiales). Estos últimos son creados por el JNE que, además, define las circunscripciones y sus sedes (que, para no variar, pueden modificarse a solicitud de la ONPE). Son presididos por un miembro jubilado o en actividad que designa la Corte Superior de entre sus miembros. Se integra con cuatro electores sorteados, por el JNE, de una lista elaborada por una Comisión de tres miembros del Ministerio Público (artículo 33, Ley 26486). Antes, como es sabido, los jurados provinciales eran presididos por los fiscales provinciales y, en su defecto, por jueces. Los electores se sorteaban entre los quince ciudadanos de mayor instrucción (artículos 23 a 28 Ley 26337). En torno de tales órganos electorales giran, sin duda, todos los procesos electorales. De allí la importancia de las normas que los regulan.

La Ley permite que el JNE determine las circunscripciones electorales, materia que estuvo sujeta siempre a estricta reserva de ley. Es obvio. Es muy grande la influencia que la magnitud de las circunscripciones posee en la representatividad del sistema electoral. Solo cabe que el legislador resuelva al respecto. ¿Cabría la posibilidad que el JNE establezca, por ejemplo, la elección del Congreso por circunscripciones, departamentales o provinciales? Si ello fuera así, el JNE tendría el poder de favorecer o perjudicar a los partidos grandes o pequeños según la magnitud de las circunscripciones por las que opte. Esa atribución, ciertamente, es altamente inconveniente.

¿Qué relaciones hay entre el JNE, ahora existente, y las instituciones que le precedieron? Veamos.

Hasta 1896, la administración electoral era responsabilidad de los funcionarios políticos y municipales de cada localidad o de los propios electores. El Congreso, juez de la elección de sus propios miembros, lo era también de la elección presidencial, en tanto que las municipalidades tenían a su cargo el Registro Electoral. Por razón del sufragio indirecto imperante entre 1826 y 1896 (salvo en los procesos electorales de 1855, 1858 y 1868 en que hubo sufragio directo) era de capital importancia, la presi-

dencia del Colegio Provincial. En la carta de 1823,⁶ le correspondía al alcalde o a uno de regidores. Con arreglo a las Leyes de 1828, 1834 y 1849 presidía uno de los jueces de Paz elegido por la municipalidad.

Tanto en los colegios de parroquia como en los provinciales había mesas momentáneas y mesas permanentes. Unas como otras eran integradas por los propios sufragantes. Las Leyes de 1861 y 1892 hacían mesa momentánea de la mesa permanente de la elección anterior. La Ley de 1892 sustituyó el nombre de mesa momentánea por mesa receptora de sufragios. Se integraba entonces con un presidente, dos escrutadores y dos secretarios. Fue en esta Ley también que la mesa permanente, originalmente presidida por el alcalde o un regidor, lo fue luego designada por los electores o por el juez de Paz.

La Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896 revolucionó nuestro régimen electoral, distinguió, con toda precisión, las funciones de registro, de administración y de justicia electorales y las encomendó a distintos órganos. Eran órganos de Registro: las juntas provinciales de registro, las juntas departamentales y la propia Junta Electoral Nacional. Cumplían funciones electorales, en cambio, las Comisiones Receptoras de Sufragios, las Juntas Provinciales Escrutadoras, las Juntas Electorales Departamentales y naturalmente la Junta Electoral Nacional (JEN). A ésta correspondían además de funciones de supervisión, coordinación y dirección superior del Registro Electoral, el nombramiento, por sorteo, de las juntas provinciales de registro entre los 25 mayores contribuyentes, las juntas escrutadoras de provincia entre diez ciudadanos escogidos de entre cinco diferentes grupos ocupacionales que la ley determinaba y, finalmente, a los ciudadanos que debían presidir las juntas electorales departamentales.

6 El Reglamento de Elecciones del 22 de abril de 1822 estableció también el sufragio directo.

ORGANISMOS ELECTORALES

207

La JEN carecía de toda competencia en materia contencioso-electoral. Resolvían, en última instancia, las juntas de registro y las juntas escrutadoras provinciales respecto de quejas contra las comisiones de registro y las comisiones receptoras de sufragio. Las juntas electorales de departamento hacían lo propio respecto de los actos de las juntas provinciales. Así, en teoría, las credenciales extendidas por las juntas provinciales escrutadoras y las juntas departamentales eran título suficiente para la incorporación de los diputados y senadores en sus respectivas Cámaras. Éstas eran, por cierto, jueces electorales de sus propios miembros.

Basadre sostiene que las sucesivas juntas electorales nacionales “decidieron desde Lima, los resultados de los comicios al crear los órganos departamentales y provinciales adecuados a sus propósitos”. Manuel Vicente Villarán, en juicio tal vez desproporcionado, creía que la JEN “lejos de ser un regulador y un purificador el sufragio degeneró en el más poderoso agente de corrupción en la vida electoral de la República”. La JEN subsistió hasta diciembre de 1912 en que se le declaró en suspenso hasta la dación de la nueva ley electoral lo que ocurrió en febrero de 1915 (Ley 2108). No obstante, todas sus deficiencias, la JEN echó las bases de nuestro régimen electoral y creó sus instituciones básicas. Su experiencia, aprovechada creadoramente, en 1931, permitió, precisamente, dar un paso definitivo en materia electoral.

Como ocurrió después con el JNE, los más encendidos debates se suscitaron en torno de la integración de la Junta Electoral Nacional. Originalmente constituida por cuatro delegados del Congreso, cuatro elegidos por las Cortes Superiores y uno del Poder Ejecutivo fue luego integrada solo por ocho delegados del Congreso con pretexto que los delegados de las Cortes se sometían al Ejecutivo (Ley 861). Esa estructura, prevista solo para las elecciones de 1910, se convirtió en definitiva. El Congreso controlaba así los procesos electorales que antes (entre 1908 y 1912), había manejado el Ejecutivo. Por tal razón, Leguía “clau-

suró”, en 1911, la JEN debido a que la oposición (el “Bloque” y una fracción del Partido Constitucional) la había sometido a su control.

La Constitución de 1920 (artículo 67) reconocía, entre otras “bases” para la legislación electoral, la jurisdicción de la Corte Suprema en materia electoral. En cumplimiento de tal disposición, pero, teniendo en cuenta su desprestigio hacia 1930, el Estatuto de 1931 (artículo 48 del D.L. 7177) reservó la presidencia del JNE al fiscal más antiguo de esa Corte y la de los jurados departamentales a los fiscales de las cortes superiores que, por entonces, formaban parte del Poder Judicial. El JNE se integraba por delegados de las universidades y por ciudadanos y no por representantes de los poderes políticos del Estado. Manuel Vicente Villarán, en 1931, postulaba la creación de una Corte Nacional de elecciones al igual que en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Su propuesta no logró eco ni consenso por la desconfianza que suscitaba el Poder Judicial.

La Constitución de 1933 eliminó la obligada intervención del Poder Judicial y no reguló la integración del JNE (artículo 150). Significativamente, sin embargo, declaraba: “el poder electoral es autónomo” (artículo 88). El JNE fue, en efecto, en esa Constitución, la institución constitucional autónoma por excelencia. El número y origen de sus integrantes varió a lo largo del tiempo. Poseía nueve miembros en 1931, seis según las leyes dictadas para las elecciones de 1933 y 1936, se elevaron a diez en 1939, y, se redujeron a seis en 1950, para fijarse en siete, en 1962.

Presidía el Jurado Nacional de Elecciones el fiscal más antiguo de la Corte Suprema en los Estatutos de 1931, 1936 y 1962 y un vocal de la Corte Suprema en los de 1939 y 1950. Todas esas leyes lo integraron con cuatro delegados de los jurados departamentales. Sólo en las elecciones de 1931 participaron delegados de las cuatro universidades entonces existentes, delegados que fueron sustituidos en los procesos electorales de 1936, 1950 y 1962 por delegados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Es histórico que precisamente esos procesos adolecieron de

serias irregularidades y sus resultados fueron severamente cuestionados.

Los jurados departamentales (procesos de 1931, 1956, 1962, 1963 y 1980 a 1992) y provinciales coexistieron en los procesos electorales de 1936, 1939 y 1945. Unos y otros tenían diferente estructura y distinto origen. Mientras que el Estatuto de 1931 lo integraba por cuatro electores sorteados entre los mayores y menores contribuyentes, en el Estatuto de 1939 eran designados, íntegramente, por el JNE. En el Estatuto de 1950 el JNE designaba a todos los miembros del Jurado Departamental.

El D.L. 14250 que pretendía garantizar la autonomía del JNE de toda ingerencia política integró los jurados, básicamente, con abogados “suplentes” de jueces y vocales. Elegidos por la Corte Suprema o por las cortes superiores, presidían, naturalmente, los Jurados Nacional y departamentales. Esa estructura subsistió incluso en el D.L. 21949 que reguló las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978. La Constitución de 1979 permitió que los presidieran también vocales “jubilados”. Esa última permisón fue confirmada por la Ley 24967 que, de modo indirecto, eliminó a los “suplentes”. Prohibió, en efecto, el nombramiento de abogados (que no sean miembros del Poder Judicial) como magistrados judiciales. De ese modo, los órganos electorales solo podían integrarse por magistrados jubilados. La carta de 1993 ha permitido que integren el JNE vocales y fiscales jubilados o en actividad. Ha renacido así una tradición de ingrato recuerdo.

Los jurados eran integrados también por electores en diferente número y de distinta manera, según los casos. Eran electores, tres de los siete miembros del JNE y, cuatro de cinco en los jurados departamentales. Francisco Fernández Segado considera que los jurados deben integrarse por profesionales del derecho dadas las funciones jurisdiccionales o, cuando menos, contencioso-administrativas que ejercen. Tal era la mentalidad del D.L. 14250 que dio también participación a las universidades, aunque de modo indirecto, a través de un delegado del Consejo

Interuniversitario elegido entre los profesores principales de las facultades de derecho de las universidades nacionales. Este delegado, según la carta de 1979, que siguió esa inspiración, debía ser elegido por los respectivos decanos. El propósito de dar al JNE una integración en que predominaban netamente los profesionales del derecho quedó patente con el reconocimiento de sendos delegados del Colegio de Abogados de Lima y de la Federación del Colegio de Abogados del Perú. La carta del 93 reconoce la participación de delegados del Colegio de Abogados de Lima, y de sendos decanos de las facultades de derecho de las universidades nacionales y privadas.

Todos los procedimientos ensayados, hasta 1931, para constituir las *Mesas Receptoras de Sufragio* fueron insatisfactorios. El D.L. 7177 estableció el sorteo como medio de integrarlas. Y así los 3 miembros de la Mesa de Sufragio debían ser sorteados por el Jurado Departamental en acto público, entre los 25 electores de mayor instrucción con citación de los partidos y candidatos. La Ley 16152 restringió el sorteo a los 15 electores de mayor instrucción. Este ha sido el procedimiento invariablemente utilizado hasta hoy (artículo 35 de la Ley 26337).

2. Las atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones

Aspecto crucial y polémico es sin duda el de las atribuciones del JNE. Más que reducir se han dividido y distribuido funciones de modo que el JNE es competente en parte de ellas y en lo demás, alguno de los otros entes del sistema. Si no fuera irracional diríase que hay una distribución horizontal de competencias. Pero, no es así. Comparten una misma función el JNE y uno de los otros dos entes sobre una misma materia (*vgr.* el JNE inscribe a los partidos pero la solicitud la recibe y tramita la ONPE). De este modo se ha creado una interdependencia en pequeñas pero muy conflictivas áreas. Otro ejemplo, el RENIEC formula el Padrón; el JNE lo autoriza y el ONPE lo distribuye. Así ocurre en otros aspectos. A pesar de ello, o más bien, teniendo en

ORGANISMOS ELECTORALES

211

cuenta tales límites, puede decirse que son atribuciones del JNE, con arreglo a su Ley Orgánica (artículo 5o., Ley 26486) las siguientes:

a) *Atribuciones de fiscalización o control de legalidad respecto del ejercicio del sufragio, de los procesos electorales y del padrón electoral* (artículo 5o., incisos b, c y d).

Esta es, a no dudarlo junto con la justicia electoral, la más importante atribución del JNE. La Ley 26533 permite al JNE pronunciarse *en instancia final y definitiva* en los recursos que se interpongan contra las resoluciones de la ONPE y del RENIEC sobre “asuntos electorales”. Esa y otras restricciones —como se verá más adelante— solo harán más conflictiva una competencia cuya amplitud solo puede y debe juzgarse a la luz del artículo 178, inciso 1, de la Constitución.

b) *Atribuciones electorales*

La ONPE ha asumido prácticamente la administración electoral. Parte de ella, sin embargo, era o debía ser indesligable del JNE. La inscripción, el registro y la supervisión de las normas aplicables a los partidos constituye el núcleo de las relaciones entre el Estado y la sociedad políticamente organizada. Era natural que se establecieran a través del ente más calificado del sistema. Lo mismo puede decirse de las atribuciones electorales propiamente dichas que se detallan también a continuación:

1. *De administración electoral*: registro, inspección y fiscalización del cumplimiento de las normas aplicables a las organizaciones políticas (incisos a, f y g). Son sin duda las más antiguas atribuciones que corresponden al JNE conforme al título III, del TUI (artículos 58 a 68 de la Ley 26337). Las poseía la JEN desde 1896 y el JNE desde el Estatuto de 1931.

2. *Electorales propiamente dichas*: proclamación de resultados, candidatos u opciones, expedición y recepción de credenciales de personeros, aprobación del padrón electoral y determinar la división de las circunscripciones electorales (artículo 5o., incisos h, i, j, n, v y s).

c) *Atribuciones contencioso-administrativas*

El JNE fue creado en verdad como juez electoral. El Tribunal Electoral resultó inviable en 1896 y la propuesta de Villarán en 1931, no fue acogida. Si bien la Corte Suprema obró con acierto e independencia, como juez electoral (1913-1919) en los casos limitados que la ley le permitía conocer, era inviable que en la década de los treinta reasumiera esas funciones. Su vinculación con el oncenio lo hacía imposible. Esa circunstancia definió al JNE como órgano de justicia electoral. En tal calidad, le corresponde conocer de la anulación de elecciones y procesos, resolver impugnaciones sobre constitución de jurados, conocer de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de éstos, resolución de tachas contra candidatos u opciones (incisos *k*, *m*, *o* y *t*).

d) *Atribuciones de administración ordinaria*

Artículo 5o., incisos *l*, *q*, *i*, *u*, *w* y *x*, que comprenden además de las atribuciones presupuestales, las de regulación interna hasta la designación del Secretario General del JNE. Sin ellas el JNE carecería de autonomía funcional, como carece ahora de autonomía presupuestal ya que comparte con los otros entes la titularidad del pliego presupuestal del sistema.

3. *La Ley 26533 y el deslinde de atribuciones entre los entes del sistema*

Las Leyes Orgánicas de los entes del sistema (26486, 16487, 26497) no deslindaron los siempre imprecisos campos de competencia recíproca. Fue necesaria pues la dación de la Ley 26533 que rectifica, precisa y, en alguna proporción, define esos límites.

a) En primer lugar, convierte al *JNE en última y definitiva instancia* revisora de los actos y resoluciones de los otros dos entes del sistema aunque “solo en asuntos electorales, de referéndum u otro tipo de consultas” (artículo 1o., *in fine*). Este último intento de precisión es ciertamente inconducente.

ORGANISMOS ELECTORALES

213

Los términos “asuntos electorales” tienen una enorme amplitud. La ley difícilmente podría precisar sus alcances. De hacerlo, habría entonces unos actos y resoluciones de la ONPE y del RENIEC revisables, o recurribles, en sede electoral, y, otros que, obviamente, deberían serlo, en sede judicial. Así contra lo previsto en el artículo 2o. de la Ley Orgánica del JNE (26486) habría inevitablemente una jurisdicción “electoral” distinta de la del JNE.

b) La Ley 26533 no ha desarrollado, en realidad, el concepto de *control de legalidad* que la Constitución atribuye, como primera competencia del JNE (artículo 178, inciso 1). Por el contrario (artículo 3o., incisos *d* y *e*) ha regulado (limitando la autonomía funcional del JNE) algunas acciones que el JNE podía adoptar, dentro de su competencia, para ejercitar sus propias atribuciones en relación al padrón electoral o para “velar por el cumplimiento de las normas y disposiciones referidas a materia electoral”. Esas acciones no tienen por objeto “fiscalizar” o controlar la “legalidad” del padrón o su elaboración. Ello implicaría la eventual revisión de los actos o resoluciones del RENIEC. Lo mismo puede decirse del inciso *e* del artículo 3o. Establece medios y procedimientos para que, dentro de su propia esfera de atribuciones, garantice el derecho de los partidos y de las personas incluyendo —lo que no necesitaba explicitación alguna— la denuncia de los delitos electorales. Tampoco se le reconoce competencia alguna para revocar o enmendar actos o resoluciones.

El vacío, pues, subsiste. O se establecen las materias específicas sobre las que el JNE debe o puede hacer el control de legalidad o se deja que, dentro de los términos genéricos de la Constitución (que el artículo 3o. de la Ley 26533 simplemente reproduce), el propio JNE defina cuando interviene o no. De no ser así, los afectados podrán contradecir las resoluciones y los actos de la ONPE y del RENIEC ante el Poder Judicial.

c) El artículo 3o. de la Ley 26533 precisa, por fin, ciertas funciones del JNE. Algunas de ellas apenas si lo necesitaban

(las jurisdiccionales, las relativas al registro de organizaciones políticas, o la administración de los jurados electorales especiales). La norma ya ha provocado el primer incidente público entre el JNE y la ONPE.

El JNE, en ejercicio de su competencia (Ley 26533, artículo 3o., inciso b, 2 y 3) declaró fundado un recurso interpuesto contra una Resolución de la ONPE (017-96-ONPE) que pretendía cuestionar las listas de adherentes, previamente aprobadas por el JNE. Éste, declaró nula esa Resolución y previno al jefe de la ONPE para que se abstenga de emitir resoluciones contra las del “Supremo Tribunal Electoral” (Resolución núm. 113-96-JNE). El JNE fundó su resolución precisamente en el artículo 3o. bajo comentario. El incidente ha revelado, tempranamente, las incongruencias del sistema y los riesgos que entraña para el régimen electoral. El debate de fondo, sin embargo, versa sobre un aspecto intrascendente. Se trata de saber quien es titular de la función de diseñar los formatos de adherentes para la inscripción de los partidos.

d) La Ley 26355 por fin, pretende regular las contiendas de competencia (artículo 4o.). No caben entre órganos estrictamente administrativos y uno de índole jurisdiccional, y en especial, al que, por tal razón, compete el control de legalidad de los actos de aquéllos. Nosotros nos hemos permitido llamar la atención sobre la inconstitucionalidad que implica encomendar la solución de las contiendas a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema.

4. *La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)*

Corresponden a la ONPE, según el artículo 182 de la Constitución, la organización de los procesos electorales, el diseño de la cédula de sufragio, la entrega de material electoral y la difusión de resultados. Tales funciones ¿eran suficientes como para justificar la creación nada menos que de un ente de jerarquía constitucional? Sin duda que no. El exceso constitucional —si

ORGANISMOS ELECTORALES

215

así puede denominarse— resulta patente a la luz de las atribuciones que le reconoce su Ley Orgánica (núm. 26487).

Corresponden a la ONPE según el artículo 5o. de su Ley Orgánica (26487):

a) *Funciones electorales propiamente dichas*: organizar y planificar procesos (incisos *a* y *c*); diseñar materiales electorales y distribuirlos (incisos *b* y *d*) y obtener los resultados electorales y remitirlos a los jurados electorales (inciso *i*).

Son estas atribuciones precisamente las que han de generar fricciones y contiendas con JNE. Por ello mismo resultan harto criticables.

b) *Funciones de información y divulgación*: de cómputos, procedimientos y formas de elección (incisos *d* y *h*).

La Ley 25633 (artículo 19) ha establecido que “la preparación del material de capacitación para los miembros de mesa y la ciudadanía” está a cargo de la ONPE. ¿Asunto tan baladí merecía tal disposición legal?

c) *Funciones registrales*: coordinar elaboración de los padrones y recibir (*sic*) padrones del JNE (incisos *j* y *k*).

No se entiende de qué modo y con qué objeto puede establecer “esa coordinación”.

d) *Funciones administrativas propiamente dichas*: dictar normas para su funcionamiento, revisar y aprobar gastos de las oficinas descentralizadas y evaluar propuestas de ayuda extranjera (incisos *g*, *n* y *o*).

e) *Funciones de Mesa de Partes del JNE*: recibir y remitir al JNE la solicitud de inscripciones de candidatos u opciones en procesos de ámbito nacional informando (*sic*) respecto del cumplimiento de los requisitos formales exigidos. Las atribuciones del rubro ponen al destino la evidente interferencia que hay entre la ONPE y el JNE.

f) *Funciones retóricas*: dictar disposiciones para el orden y protección de la libertad durante los comicios, garantizar (*sic*) al ciudadano el ejercicio del derecho al sufragio y permitir a per-

soneros y observadores el cumplimiento de su cometido (incisos *f, l y p*).

¿Puede una institución como ONPE proteger la libertad o asegurar derechos que dependen de un complejo conjunto de situaciones y condiciones? Por mucho que el artículo 186 de la Constitución establezca que “sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio para las fuerzas armadas y la policía nacional” las funciones son puramente decorativas. Tanto que hasta su Ley Orgánica ha preferido guardar silencio al respecto. No caben en un régimen sujeto a vigilancia militar.

5. Órganos de registro o censo electoral. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENEC)

Hasta 1896 el Registro Cívico, remoto antecedente del Censo o Registro Electoral, era casi siempre responsabilidad de las municipalidades. Así, el Reglamento de Elecciones de 1822 previó una comisión de cuatro ciudadanos, el alcalde y el presidente del departamento para la calificación de los electores. La Ley de 1828, en cambio, encomendó a las municipalidades la responsabilidad de formar el registro cívico bajo supervisión de las juntas departamentales. El padrón electoral debía conservarse por aquéllas. Suprimidas las municipalidades en 1839 su función fue asumida por el gobernador, el síndico procurador y el cura. La Ley de Elecciones de 1849 la encomendó a unas juntas de registro cívico. La Ley de Municipalidades de 1856 reivindicó para ellas no solo el Registro Cívico sino el censo general de la población. Esa Ley estableció también diversas normas para asegurar la apropiada inscripción de los sufragantes. A partir de entonces el derecho de sufragio quedó supeditado a la previa inscripción en el Registro tal como puede verse de las leyes electorales de 1857, 1861 y 1892. Esta última obligó incluso a las municipalidades a efectuar la publicación previa del censo de sufragantes.

ORGANISMOS ELECTORALES

217

Bajo el imperio de la Ley de Elecciones Políticas del 20 de noviembre de 1896 hubo dos etapas en nuestro régimen registral. En la primera (1896-1914), las inscripciones estaban a cargo de juntas provinciales y comisiones distritales de registro. Las inscripciones se centralizaban a través de las juntas electorales de departamento en la Junta Electoral Nacional. Ésta formaba, conservaba y publicaba el Censo Electoral Nacional y, además, debía renovarlo y depurarlo cada 5 años. Los títulos de elector se expedían naturalmente por ella y se distribuían por los otros órganos registrales. Los miembros de las juntas provinciales de registro, órganos básicos del sistema, se sorteaban entre los 25 mayores contribuyentes determinados por el Ministerio de Hacienda. Este padrón y las actividades de las juntas fueron siempre muy cuestionados.

En 1913 se sustituyó el Registro Electoral por el Registro Militar, régimen que confirmó la Ley de Elecciones del 4 de febrero de 1915. Las Libretas de conscripción militar o las boletas de excepción ordinaria o absoluta sustituyeron a los boletos o títulos de sufragio. Se expedían de conformidad con la Ley del Servicio Militar Obligatorio. El padrón electoral así era elaborado por los estados mayores de las respectivas regiones militares. Tal régimen era una mala copia de la Ley Sáenz Peña de Argentina. En ese país el registro militar servía de base pero no era el registro electoral. En el Perú se confundió el registro de conscripción militar con el registro electoral. De este modo resultaban inscritos menores de 21 años y analfabetos. José Félix Aramburú, en su conocido estudio electoral, sostiene que el 40% de los ciudadanos que concurrían a las mesas receptoras eran rechazados por deficiencias del título electoral.⁷

La Constitución de 1920 hizo obligatoria la inscripción en el registro militar al que dio además carácter permanente. El Esta-

⁷ Aramburú, José Félix, *Derecho electoral. Antecedentes históricos y aplicaciones a la nueva ley*, Lima, Oficina Tipográfica de "La Opinión Nacional", 1915, pp. 64 y ss.

tuto de 1931 reivindicó tanto el carácter civil del Registro Electoral como la autonomía técnica que había tenido en la Ley de 1896 respecto de la Junta Electoral Nacional. Le encomendó además “los servicios relacionados con la identidad personal, la inscripción y la estadística de electores en el territorio nacional”. Eran sus funciones expedir las libretas electorales y formular la estadística nacional de electores. En 1931, según Basadre, quedó implantado por primera vez en la historia peruana un auténtico saneamiento del Registro Electoral y el Perú “contó con un registro electoral técnico”.⁸ El Registro funcionaba sobre la base de registradores provinciales y con la información proporcionada por éstos el JNE formulaba el padrón nacional. Las normas del Estatuto de 1931 fueron reproducidas en los Estatutos Electorales de 1939 y 1950. La Ley 13713, 1962, estableció algunas normas de carácter técnico destinadas a modernizar el sistema de registro electoral. Las cortes superiores y los jueces de primera instancia designaban, respectivamente, a un registrador por provincia y los respectivos registradores comisionados. La Ley 8252 encomendó esa función al JNE.

El Registro tenía carácter público. Todos podían acceder a su información, recabar copia de sus inscripciones o impugnarlas. La inscripción era obligatoria hasta los 60 años. La ley regulaba los elementos fundamentales del Registro (libros de inscripción, partidas duplicadas, fichas individuales y datiloscópicas y libros auxiliares) y naturalmente la libreta electoral. El registro electoral estaba sujeto a la supervigilancia del JNE y de los jurados departamentales.

Las denuncias de fraude en el Registro en el curso del proceso de 1962 probaron la necesidad de una nueva ley del Registro Electoral. Esta fue elaborada por la misma Comisión de Juristas y de delegados de los partidos que prepararon el anteproyecto

⁸ Basadre, Jorge, *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esqeuama histórico*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1980, p. 142.

ORGANISMOS ELECTORALES

219

del D.L. 14250. El D.L. 14207 o Ley de Registro Electoral del Perú estableció dos principios fundamentales: *a*) publicidad y permanencia del Registro sin perjuicio de su renovación periódica y de su depuración constante, y *b*) autonomía técnica y administrativa en el ejercicio de sus funciones y en la administración de sus recursos y personal en coordinación pero bajo la supervigilancia del JNE.

Al JNE correspondía el nombramiento del subdirector y de los funcionarios y empleados de la oficina central, así como de los registradores provinciales y distritales. Los primeros a propuesta del director general del registro y, los segundos, de entre las ternas formuladas por las cortes de los respectivos distritos judiciales. El director general del Registro era elegido de entre sendas ternas propuestas, una, por la Corte Suprema y, otra, por el Consejo Nacional de la Federación de Colegios de Abogados. El director general podía ser removido por el JNE pero solo por causas “tasadas” (falta grave según el título octavo de la ley o por inconducta funcional conforme a la Ley 11377). Su remoción requería los dos tercios de los votos de los miembros del Jurado Nacional.

El D.L. 14207 modernizó la legislación en materia registral así como la organización del Registro. Este se concibió como un sistema jerarquizado de registros (central, provincial y distrital) a cargo de funcionarios unipersonales que tenían atribuciones perfectamente definidas en la ley que, además, establecía los requisitos para acceder a las funciones y naturalmente regulaba los elementos del Registro, los actos de inscripción, las formalidades y, por cierto, el lugar de inscripción. Esta norma perfeccionó las normas relativas a la expedición y características de la libreta electoral y a la depuración del registro electoral para lo que fijó obligaciones específicas a los registros de estado civil, municipalidades, Registro Central de Condenas, jueces y consejo de oficiales generales, para que en sus respectivos casos proporcionen la información necesaria para la depuración del Registro. No obstante ello, no pudo cumplirse a cabalidad con esa

función ni tampoco con la publicación anual de la estadística de electores por deficiencias tanto en el archivo como el padrón electorales. Desde luego reguló con mucho detenimiento el Padrón Electoral. En 1978 se creó el Registro de Identificación de Analfabetos (D.L. 22379) que subsistió hasta agosto de 1984 en que por Ley 23903 se autorizó al JNE a inscribir a todos los ciudadanos en el mismo Registro.

La introducción de la informática debía facilitar las funciones básicas del Registro y seguramente obligaba enmendar sus procedimientos y algunas de sus instituciones tradicionales. Tal modernización no impedía conservar la institución con toda la autonomía funcional que la había caracterizado desde 1931, autonomía que no se resentía por el control que ejercitaba el JNE. La creación del RENIEC es pues del todo injustificada. Esa misma impresión deja, por lo demás, un estudio superficial de su Ley Orgánica.

6. *El Registro Nacional de Identificación*

De no ser por que la Constitución considera al RENIEC parte del sistema electoral sería difícil imaginarlo integrándolo. Su Ley Orgánica lo define como “la entidad encargada de organizar registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su estado civil” (artículo 2o.). No hace pues mención alguna del Registro Electoral. En todo caso sus atribuciones electorales (artículo 5o., incisos *d* y *f*, Ley 26947) aparecen como funciones subalternas no obstante su importancia (preparar y mantener actualizado el Padrón Electoral, proporcionar al JNE y a la ONPE la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones).

El RENIEC, al parecer ha sido creado más bien para centralizar los registros del estado civil. Su Ley Orgánica prevé la transferencia de dichos registros en el plazo de 36 meses. No hay en cambio norma alguna que haga referencia al Registro

ORGANISMOS ELECTORALES

221

Electoral, al régimen electoral o a los registradores electorales. A la luz de esta comprobación podría concluirse que esta institución ha servido simultáneamente para devaluar al JNE, menoscabar el significado del registro electoral y sustraer a las municipalidades una muy antigua competencia cuya centralización desde luego no se justifica. Es de toda evidencia que las funciones que se le han asignado no justificaban la creación de un ente de jerarquía constitucional. Y menos aún ligado al JNE. Adviértase que siendo muy prolija la regulación de los registros del estado civil no hay, correlativamente, ni una sola disposición concerniente al Registro Electoral.

Se ha señalado ya como el jefe de RENIEC debe, ahora, su nombramiento al Ejecutivo del que dependerá también en el futuro a través de una Comisión Consultiva. Esa circunstancia priva al ente en cuestión de toda autonomía.

IV. CONCLUSIÓN

El ligero análisis precedente prueba que el constituyente de 1993, al apartarse de la tradición en materia electoral, no sólo no ha aprovechado la experiencia ganada entre 1980 y 1992 sino que ha creado un régimen que ha complicado la administración electoral. Todos los esfuerzos que se empeñen en resolver los conflictos ya suscitados y que se provocarán en el futuro habrían sido mejor utilizados en modernizar y perfeccionar, de un lado, el Registro Electoral, y, de otro, la justicia electoral creando un genuino tribunal electoral, o, definiendo, con toda precisión, las funciones contencioso-administrativas del JNE, y dejar abierta la posibilidad de revisión de las resoluciones que afecten directamente el ejercicio de derechos constitucionales ya a la Corte Suprema o al Tribunal cosa que, ahora, no cabe.