



**“REDISEÑO ORGANIZATIVO DEL SISTEMA ELECTORAL
PERUANO: NATURALEZA, FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE
LOS ORGANISMOS ELECTORALES”**

**Trabajo de investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster
en Gestión Pública**

**Presentado por
Sr. Carlo Magno Salcedo Cuadros**

Asesor: Dr. Jorge Luis Yrivarren Lazo

2017

Dedicado a Delia Justina, porque donde se encuentre su alma debe estar celebrando este pequeño logro de su hijo

Agradezco a Rocío, por su infinita paciencia; al profesor José Díaz Ísmodes, por su orientación sin haber estado obligado a hacerlo; y al Dr. Jorge Yrivarren, por su asesoramiento y apoyo constantes.

Resumen ejecutivo

Este trabajo de investigación se enmarca como un proyecto de desarrollo estratégico para la mejora de la gestión pública respecto del sistema administrativo denominado “Sistema Electoral”, conformado por tres organismos constitucionalmente autónomos: la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), de acuerdo al diseño organizacional aprobado en la reforma constitucional de 1993 y el posterior desarrollo legislativo realizado por las leyes orgánicas de los tres organismos y otras normas electorales, como la Ley Orgánica de Elecciones, u otras normas legales de implicancias electorales, como la Ley de Organizaciones Políticas, o la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Se parte de la hipótesis de que el diseño organizativo aprobado por la Constitución Política del Perú de 1993, sin dejar de ser muy innovador y enmarcarse, en líneas generales, dentro de la tendencia modernizadora que inspiraba las reformas de la organización electoral que en las últimas décadas se ha venido realizando en diversos países de América Latina, adolece de diversos problemas que se originan principalmente en una inadecuada distribución y delimitación de competencias constitucionales y legales entre los tres organismos electorales, lo que, a su vez, genera diversos inconvenientes en la gestión electoral y la consiguiente afectación en la calidad de la prestación de servicios a los ciudadanos cuando estos pretenden ejercer sus derechos políticos, lo que se evidencia en procedimientos engorrosos o en el estado de indefensión frente a eventuales vulneraciones de esos derechos fundamentales.

En tal sentido, el propósito de este trabajo de investigación es obtener un diagnóstico lo más completo y objetivo posible de los problemas en la gestión electoral y en la prestación de servicios generados a partir de la forma inadecuada en que el ordenamiento jurídico ha distribuido las competencias entre los organismos electorales, y, a partir de ello, esbozar una propuesta de reforma o rediseño organizacional del referido sistema administrativo que tenga por objetivo corregir los problemas identificados, lo que comprende, por un lado, la redistribución de las competencias constitucionales y legales entre las tres instituciones conformantes del sistema electoral, a través del respectivo proyecto de reforma constitucional; y, por otro lado, la propuesta de adecuación organizativa de los órganos de línea al interior de cada uno de los tres organismos, que sea acorde con la redefinición de las competencias constitucionales y legales.

Índice

| | |
|---|-------------|
| Índice de gráficos | vii |
| Índice de anexos | viii |
| | |
| Capítulo I. Planteamiento del problema | 1 |
| 1. Antecedentes: la organización electoral o “sistema electoral” en el Perú..... | 1 |
| 2. Planteamiento del problema..... | 4 |
| 3. Preguntas de investigación..... | 8 |
| 4. Objetivos: general y específicos | 8 |
| 5. Justificación | 9 |
| 6. Limitaciones..... | 10 |
| 7. Delimitaciones | 11 |
| | |
| Capítulo II. Marco teórico..... | 13 |
| 1. La función electoral en los Estados democráticos modernos..... | 13 |
| 2. La necesidad de distinguir entre competencias administrativas y jurisdiccionales | 14 |
| 2.1 El principio de separación de poderes o funciones | 14 |
| 2.2 El principio de imparcialidad de la función jurisdiccional | 18 |
| 2.3 Los grandes tipos específicos de funciones electorales: registrales, organizativas y jurisdiccionales..... | 18 |
| 3. Necesidad de corregir el diseño de la organización electoral peruana..... | 19 |
| 4. Diseños de organización electoral basados en la separación de funciones | 21 |
| 4.1 Chile..... | 21 |
| 4.2 México | 23 |
| 4.3 Colombia..... | 24 |
| 4.4 Venezuela..... | 26 |
| 4.5 Ecuador | 26 |
| 4.6 República Dominicana..... | 28 |
| | |
| Capítulo III. Metodología..... | 30 |
| 1. Diseño de la investigación | 30 |
| 2. Conveniencia del diseño | 30 |
| 3. Alcance de la investigación | 31 |
| 4. Hipótesis | 32 |

| | |
|--|---------------|
| Capítulo IV. Análisis de la situación problemática | 33 |
| 1. Análisis de involucrados | 33 |
| 1.1 Los organismos electorales | 33 |
| 1.2 Los usuarios de los servicios electorales..... | 35 |
| 1.3 El Congreso de la República y los grupos parlamentarios..... | 35 |
| 1.4 Los líderes de opinión: expertos y sociedad civil | 36 |
| 2. Análisis de problemas | 38 |
| 2.1 Identificación de problemas | 38 |
| 2.1.1 Fraccionamiento de competencias y procedimientos engorrosos para ejercer derechos políticos..... | 38 |
| 2.1.2 Duplicidad de la misma competencia y duplicidad de gasto | 41 |
| 2.1.3 Conflictos entre los organismos electorales..... | 42 |
| 2.1.4 Vulneración de derechos políticos y conflictos entre el JNE y el TC..... | 42 |
| 2.2 Determinación de las causas y efectos del problema central: el árbol de problemas..... | 43 |
| Capítulo V. Análisis de objetivos | 46 |
| Capítulo VI. Selección de la alternativa óptima | 48 |
| 1. Acciones estratégicas | 48 |
| 2. Alternativas y selección de la alternativa óptima..... | 49 |
| 2.1 Respecto del organismo responsable de la justicia electoral | 49 |
| 2.2 Respecto del organismo u organismos responsables de la administración electoral | 51 |
| Conclusiones y recomendaciones | 55 |
| 1. Conclusiones | 55 |
| 2. Recomendaciones | 58 |
| Bibliografía | 59 |
| Anexos | 63 |
| Nota biográfica | 82 |

Índice de gráficos

| | | |
|------------|---|----|
| Gráfico 1. | Lluvia de ideas..... | 43 |
| Gráfico 2. | Árbol de efectos..... | 44 |
| Gráfico 3. | Árbol de causas..... | 44 |
| Gráfico 4. | Árbol de problemas | 45 |
| Gráfico 5. | Árbol de fines | 46 |
| Gráfico 6. | Árbol de medios | 46 |
| Gráfico 7. | Árbol de objetivos | 47 |
| Gráfico 8. | Reordenamiento de competencias y rediseño organizativo del sistema electoral peruano..... | 53 |
| Gráfico 9. | Las funciones electorales..... | 55 |

Índice de anexos

| | | |
|-----------|--|----|
| Anexo 1. | Fórmula legal del proyecto de reforma constitucional sobre las funciones y competencias de los organismos electorales | 64 |
| Anexo 2. | Propuesta de adecuación de estructura orgánica del Reniec a la propuesta de rediseño del sistema electoral contenida en el proyecto de reforma constitucional sobre las funciones y competencias de los organismos electorales | 68 |
| Anexo 3. | Organigrama oficial de la ONPE considerando solo sus órganos de línea..... | 69 |
| Anexo 4. | Organigrama oficial del JNE, con indicación de sus órganos que deberían ser suprimidos para adecuarlo a la propuesta de rediseño del sistema electoral que implica convertirlo en un organismo estrictamente jurisdiccional | 70 |
| Anexo 5. | Organigramas del Servicio Electoral de Chile..... | 71 |
| Anexo 6. | Organigrama básico del Instituto Nacional Electoral de México | 72 |
| Anexo 7. | Organigrama básico de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia . | 73 |
| Anexo 8. | Organigrama básico del Consejo Nacional Electoral (Poder Electoral) de Venezuela | 74 |
| Anexo 9. | Organigrama básico del Consejo Nacional Electoral de Ecuador | 75 |
| Anexo 10. | Organigrama básico de la Junta Central Electoral de República Dominicana | 76 |
| Anexo 11. | Imágenes referenciales | 77 |
| Anexo 12: | Entrevistas y entrevistados | 80 |

Capítulo I. Planteamiento del problema

1. Antecedentes: la organización electoral o “sistema electoral” en el Perú

En líneas generales, se pueden establecer tres grandes etapas respecto de la forma en que el Estado peruano se organizó para responder a la necesidad de cumplir con su *función electoral*:

- En una primera etapa, desde la fundación de la República hasta 1931, no hubo ningún órgano electoral autónomo ni especializado, y eran los poderes del Estado (u órganos dependientes de estos) y las municipalidades los que se encargaban de las elecciones.
- En una segunda etapa, desde 1931 hasta 1993, todas las competencias electorales, independientemente de su distinta naturaleza, se concentran en un órgano constitucional, autónomo de los demás poderes del Estado: el Jurado Nacional de Elecciones¹.
- En una tercera etapa, desde 1993 a la fecha, la función electoral se encarga a una organización electoral conformada por tres organismos constitucionales autónomos: la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), entre los que se distribuyeron las diferentes competencias relacionadas con dicha función.

Durante toda la primera etapa, la organización de los comicios fue irregular e irrespetuosa de la voluntad popular. Si bien entre 1896 y 1912 funcionó la Junta Electoral Nacional (JEN), que fue un primer órgano centralizado encargado de las elecciones, esa institución nunca actuó con independencia del poder político². Los siguientes procesos electorales, a partir de 1912, «siguieron por el camino del desorden, de los engaños y los fraudes [...] que interrumpieron el avance en la consolidación de la democracia de nuestro país» (Aguilar 2002: 38).

Entre las muchas irregularidades que caracterizaron a las elecciones en toda la primera etapa, Aguilar (2002: 9–39) refirió las siguientes: en muchos lugares no se instalaban las comisiones

¹ El Jurado Nacional de Elecciones se origina en el Estatuto Electoral, Decreto Ley N.º 7177, del 26 de mayo de 1931, y adquiere rango constitucional con la Constitución de 1933.

² Como explicó Aguilar (2002: 39), la creación de la JEN respondía a la necesidad de terminar con las frecuentes irregularidades en la práctica electoral que, desde inicios de la República hasta fines del siglo XIX, habían impedido que los comicios expresaran la verdadera voluntad de los electores. Sin embargo, la JEN terminó sometida al Poder Ejecutivo, dominado por el Partido Civil, que aprovechó su representación mayoritaria en el Parlamento para dictar normas favorables a sus candidaturas o imponer su voluntad en la designación de representantes en la JEN, lo que dio como resultado la fácil manipulación de los procesos electorales.

receptoras de sufragio o las juntas de registro, mientras en otros se instalaban dos comisiones receptoras de sufragio, dos juntas de registro o dos juntas escrutadoras, unas junto a las otras, unas legales y otras ilegales; se fraguaban las listas de mayores contribuyentes; se inscribía ilegalmente como candidatos de determinadas provincias a personas ajenas a las mismas; se secuestraban a miembros de las juntas escrutadoras para favorecer a ciertos candidatos; se impedía el derecho al sufragio a ciudadanos simpatizantes de candidatos opositores; muchas veces un solo partido ganaba todas las curules; se “hacía votar a los muertos” (como se caricaturiza en la imagen 1 del Anexo 11); se obligaba a muchos ciudadanos a votar por los candidatos oficialistas; se robaban y cambiaban las actas; etcétera.

Durante gran parte de la segunda etapa (1931–1993), aunque se estableció una organización electoral autónoma y especializada, la característica poco transparente o fraudulenta de los procesos electorales se mantuvo en gran medida, por lo menos hasta antes de las elecciones de 1980³. Se debe precisar, sin embargo, que, habiendo ocurrido la mayoría de dichos procesos electorales en contextos autoritarios, no se puede responsabilizar únicamente a las autoridades electorales o al diseño de la organización electoral por su baja calidad democrática.

Como explicó Tuesta (2005: 175), recién desde 1980 hubo elecciones realmente competitivas y libres. No obstante, la experiencia durante la década de 1980 demostró que un solo organismo electoral, estructurado como un tribunal, con magistrados no especializados en funciones administrativas, era ineficiente y no garantizaba una buena gestión de las elecciones. El problema dejó de ser la falta autonomía del organismo electoral y pasó a ser su falta de eficiencia, frente a procesos electorales cada vez más numerosos y complejos⁴. En el mismo sentido, Rubio concluyó

³ Según la información histórica obtenida de Contreras y Cueto (2000), Basadre (1980) y Tamariz (1995), las elecciones de 1931 fueron cuestionadas por el APRA, que consideró que el triunfo de Sánchez Cerro fue fraudulento, ya que en muchas ánforas Haya de la Torre obtuvo cero votos, lo cual era estadísticamente imposible. Las elecciones de 1936 fueron anuladas por el Congreso, por presión del dictador Oscar R. Benavides, cuando el candidato apoyado por los apristas, Luis Antonio Eguiguren, iba primero en el conteo de votos. En las elecciones de 1939 y 1945, el APRA y el Partido Comunista fueron impedidos de participar. Como resultado de las elecciones de 1939, se inauguró un régimen formalmente constitucional, pero que suspendió los derechos y garantías constitucionales. Las elecciones de 1945 dieron lugar a un fugaz paréntesis democrático que concluyó tres años después, con el golpe de Estado de Manuel A. Odría. Las elecciones de 1950 fueron una farsa para constitucionalizar el régimen de facto de Odría: el JNE permitió participar al dictador, a pesar de que, según la Constitución, no podía candidatear quien ejerciera la Presidencia; se apresó y deportó a los candidatos opositores; y Odría fue candidato único y “ganó por abrumadora mayoría”. En las elecciones de 1956, el APRA siguió proscrito y Belaúnde Terry impuso —mediante el “manguerazo”— su inscripción ante el JNE. Las elecciones de 1962, que iba a ganar Haya de la Torre, fueron anuladas por los militares acusando al JNE de estar comprometido con un fraude. Las elecciones de 1963, convocadas por la Junta Militar, fueron las primeras sobre las que no hubo cuestionamientos; sin embargo, desde entonces, no se volvió a las urnas hasta 1978, quince años después, cuando el dictador Morales Bermúdez convocó a la Asamblea Constituyente de 1978.

⁴ Como señaló Tuesta, el aumento sustantivo del número de elecciones y de electores, las nuevas tecnologías que había que implementar en el registro ciudadano y el cómputo de votos, y la presión de los partidos, la opinión pública y los medios de comunicación por obtener resultados rápidos fueron mostrando lo poco adecuado de mantener las funciones organizativa y jurisdiccional en un solo organismo: «Con esa concentración de funciones resultaba imposible enfrentar

que, cuando todas las funciones electorales estaban concentradas en el JNE, este organismo, «como órgano colectivo y conformado por personalidades no especializadas por función ni formación en la administración de grandes procesos, mostraba deficiencias en la realización de los comicios» (Rubio 1999: 381).

Es así que, frente a la oportunidad de rediseñar la organización electoral, con ocasión de la elaboración de la Constitución de 1993, se aprobó el actual sistema electoral, con lo cual se inició la tercera etapa, que constituye el antecedente inmediato del problema de investigación⁵. Respetando la terminología utilizada por la Constitución peruana, en este trabajo el uso del término *sistema electoral* no aludirá a las reglas para convertir votos en escaños o cargos electivos —como es usual en la Ciencia Política y Derecho Electoral Comparado—⁶, sino siempre aludirá al conjunto de los tres organismos electorales, lo que se corresponde con la definición de sistema administrativo⁷.

Como se venía señalando, la Constitución de 1993 aprobó un nuevo diseño de organización electoral, consistente en un sistema administrativo conformado por la ONPE, el JNE y el Reniec, que actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación (artículo 177°), a cada uno de los cuales se le asignó diversas competencias, y que, en conjunto, tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil (artículo 176°).

Ahora bien, las competencias constitucionales específicas del JNE son las siguientes (artículo 178°):

la mayor complejidad de las elecciones y el JNE se quedó rezagado frente a los retos de la modernización» (Tuesta 2005: 179).

⁵ Se precisa que las referencias que se han hecho sobre la primera y segunda etapa constituyen los antecedentes remotos del problema de investigación, en tanto su antecedente inmediato y directo es el diseño organizacional realizado por la Constitución Política de 1993 del denominado *sistema electoral*.

⁶ En la Ciencia Política y en el Derecho Electoral comparado, el término *sistema electoral* alude al conjunto de “reglas de juego” que rigen los procesos electorales a través de los cuales se determina la forma de convertir los votos en cargos elegidos. En tal sentido, existen dos tipos básicos de sistemas electorales: mayoritarios y proporcionales. Entonces, «el sistema electoral consiste en el conjunto de principios y procedimientos que permiten convertir los votos en escaños o en cargos de gobierno» (Salcedo 2004).

⁷ Como explicó Guzmán (2004), se entiende por sistema administrativo al conjunto de órganos u organismos que actúan coordinadamente para obtener un fin común, a través del uso de determinadas normas y procedimientos. Normalmente, un sistema administrativo posee un ente rector —y en ocasiones, varios—, que se encarga de coordinar en el interior del sistema, que resulta de especial importancia para el funcionamiento de la administración pública. Precisamente, uno de los ejemplos de sistemas administrativos es el sistema electoral conformado por la ONPE, el JNE y el Reniec.

- Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de los procesos electorales y consultas populares, y de la elaboración de los padrones electorales
- Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas
- Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral
- Administrar justicia en materia electoral
- Proclamar a los candidatos elegidos, el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular, y expedir las credenciales correspondientes
- Tener iniciativa en la formación de las leyes en materia electoral
- Presentar al Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del conjunto del Sistema Electoral que incluye por separado las partidas propuestas por cada entidad del sistema

Las competencias constitucionales específicas de la ONPE son las siguientes (artículo 182°):

- Organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, y elaborar y diseñar la cédula de sufragio
- Entregar las actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados
- Brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio

Finalmente, las competencias constitucionales específicas del Reniec son las siguientes (artículo 183°):

- Inscribir los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil, y emitir las constancias correspondientes
- Preparar y mantener actualizado el padrón electoral
- Proporcionar al JNE y a la ONPE la información necesaria para que cumplan sus funciones
- Mantener el registro de identificación de los ciudadanos y emitir los documentos que acreditan su identidad

2. Planteamiento del problema

El problema identificado en el sistema electoral es la inadecuada asignación (distribución) y delimitación de competencias constitucionales y legales entre los organismos que lo conforman,

lo que genera conflictos de competencias entre estos; ello, a su vez, entorpece la gestión electoral del Estado peruano y, consiguientemente, afecta el debido ejercicio de los derechos políticos por parte de los ciudadanos.

Sobre la importancia de que la distribución de las competencias entre las entidades públicas sea adecuada, Verónica Rojas señaló con mucho acierto que «resulta fundamental para la organización de la administración pública de un Estado que la distribución de las competencias administrativas entre los organismos públicos se realice de manera adecuada y esto se explica principalmente por dos razones principales. La primera de ellas radica en que, solo a partir de la distribución de competencias a las entidades conformantes de la administración pública, estas — actuando por intermedio de sus funcionarios y en uso de dichas competencias— pueden emitir los actos formales y ejecutar los actos materiales que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas. Una vez atribuidas ciertas competencias a las entidades, estas pueden trazar y definir el camino procesal a través de un procedimiento en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, procedimiento que están obligados a seguir los ciudadanos que quieran acceder a determinados derechos cuyo otorgamiento o ejercicio haya sido confiado a una entidad pública» (Rojas 2004: 12 –124).

Las competencias son otorgadas a las entidades de la administración pública a través de la Constitución, las leyes orgánicas y otras leyes. Como precisó Rojas (2004: 124–125), esas normas utilizan indistintamente los términos *competencia*, *función*, *atribución* y *facultad*, para referirse a la porción concreta de poder (y responsabilidad) asignada a las entidades públicas para que hagan funcionar el aparato estatal, orientado a objetivos nacionales previamente definidos. De ahí que las competencias, entendidas como porciones de poder de cada entidad pública, deben ir de la mano con la planificación nacional, ya que la organización de la administración pública está finalmente orientada al fin supremo del Estado que es el servicio al ciudadano. En suma, «el funcionamiento de toda la organización estatal se guía por objetivos nacionales predeterminados y se conduce hacia ellos a través del cumplimiento de las competencias» (Rojas 2004: 124).

En consonancia con lo señalado, precisamente para lograr que la administración pública logre los objetivos nacionales predeterminados, cuya finalidad última es servir al ciudadano, es imprescindible que la distribución de las competencias entre las entidades que la conforman sea lo más adecuada posible. Por tanto, como también señala Rojas (2004: 126–127), el reparto legal de las competencias debe hacerse de manera clara, técnica, y coherente; asimismo, el procedimiento administrativo aplicable debe constituir un elemento que facilite el ejercicio de los

derechos de los ciudadanos para la obtención de un resultado concreto, de manera simple, rápida, no onerosa y eficaz.

Como resulta evidente, si la asignación de competencias a las entidades de la administración pública es inadecuada, es decir, si es poco clara, antitécnica o incoherente, los procedimientos administrativos que se implementen para ejercer esas competencias inadecuadamente distribuidas afectarán la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, y, por tanto, en vez de facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, lo dificultarán y entorpecerán.

En lo que respecta al sistema electoral instituido por la Constitución de 1993 —como hemos analizado en otros trabajos (Salcedo 2004, 2007a y 2013)—, pese a que esa reforma estuvo orientada por principios y fundamentos que sustentan la necesidad de no confundir competencias administrativas y de impartición de justicia en un mismo órgano, se realizó una inadecuada distribución de competencias entre los nuevos organismos, lo que afectó tales principios y deformó el sentido primigenio de la reforma⁸.

La más clara evidencia de la inadecuada asignación de competencias es la atribución al organismo jurisdiccional electoral de diversas funciones administrativas, que en propiedad debieron haberse otorgado a alguno de los otros dos organismos. El JNE terminó asumiendo las siguientes competencias administrativas:

- Conducir el registro de organizaciones políticas
- Aprobar el padrón electoral
- Realizar acciones de fiscalización administrativa
- Inscribir administrativamente las candidaturas a los cargos de elección popular

Al asignarse competencias no jurisdiccionales al organismo jurisdiccional, se pervirtió el sentido de la reforma y se menguaron sus efectos positivos, ya que el JNE termina actuando como “juez y parte” cuando tiene que resolver diversas controversias originadas en el ejercicio de sus competencias no jurisdiccionales (Salcedo 2004). Como consecuencia de ello, la reforma no cumplió plenamente su cometido. No hay duda, sin embargo, de que la actual organización

⁸ Como informó Tuesta (2005: 179–180), para realizar esa reforma se solicitó la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), que sostuvo precisamente la tesis de separar la parte organizacional del proceso de la justicia electoral. Sin embargo, la reforma quedó trunca, debido a que la mayoría oficialista deformó la propuesta de la OEA, y, finalmente, se estableció, entre los tres organismos, una serie de funciones duplicadas, con superposición de competencias y una fiscalización inadecuada, que han causado dificultades y desencuentros.

electoral, aún con todos sus defectos, es mucho más eficiente que su predecesora. No existe, por ejemplo, punto de comparación entre la forma moderna, altamente eficiente y especializada en que el Reniec conduce el registro de ciudadanos y los documenta, y la forma rudimentaria e ineficiente en que el Registro Electoral del antiguo JNE realizaba esas tareas (Salcedo 2013).

En el anterior apartado de este mismo capítulo, se señalaba que una de las irregularidades características de los antiguos procesos electorales era que “los muertos podían votar”. No solo se incluía a ciudadanos fallecidos en los padrones electorales debido a deficiencias en su elaboración, sino que “hacer votar a los muertos” era una práctica frecuente para cometer fraude electoral, como se ilustra en la caricatura de la revista *Variedades* del año 1912 (imagen 1 del Anexo 11). Las deficiencias en la elaboración de los padrones electorales se mantuvieron mientras el JNE estuvo a cargo del Registro Electoral. Actualmente, bajo la conducción del Reniec, esas malas prácticas son imposibles, como de algún modo se deduce de la imagen 2 del Anexo 11, que da cuenta de la imposibilidad de que los muertos ejerzan derechos políticos.

Resumiendo, el diseño de la Constitución de 1993 tiene una gran falla de origen: haber distribuido las competencias propias de la función electoral del Estado entre los organismos que lo conforman sin un adecuado criterio y sin tener en cuenta la naturaleza de cada uno de ellos. A ello se suma una engorrosa legislación electoral que ha agravado el problema al seguir atribuyendo competencias de forma también inadecuada y obedeciendo, más que a criterios técnicos, a la capacidad de incidir sobre el legislador que en diferentes momentos ha tenido cada uno de los entes electorales (Salcedo 2013).

En ese sentido, Tuesta (2005) consideró que el centro del problema del diseño de los organismos electorales es una inadecuada delimitación de funciones, que origina colisiones entre ellos y no reviste de garantías a los competidores, problema que debe superarse con una clara separación de funciones y competencias entre tales organismos, y ofreciendo también una mejora sustancial de la legislación electoral. La eficiencia es el resultado de la especialización y no de la concentración de funciones. La separación de estas y la autonomía entre los organismos de un Estado moderno son las claves mediante las cuales los países desarrollados y de tradición democrática han logrado eficiencia, bajos costos y una mejor atención al ciudadano por parte de sus instituciones.

Frente a esa problemática, el JNE y la ONPE, a lo largo de la década pasada, promovieron la reforma constitucional, aunque sus propuestas, respectivamente, son totalmente opuestas. El JNE ha pretendido reasumir todas las competencias electorales que estaban concentradas bajo su fuero

hasta antes de la reforma de 1993, proponiendo la reunificación del sistema electoral, en lo que puede calificarse como una contrarreforma⁹. Por su parte, la ONPE ha pretendido la separación definitiva de las competencias electorales administrativas de las jurisdiccionales y, en tal sentido, asumir todas las competencias administrativas¹⁰.

3. Preguntas de investigación

- ¿Cuáles son los problemas específicos que se generan a partir de referida inadecuada asignación y delimitación de competencias entre los organismos electorales?
- ¿Qué modificaciones de normas constitucionales y legales debería incluir una reforma para corregir los problemas identificados?
- ¿Qué cambios en el diseño organizativo de los órganos de línea o misionales (nivel operativo) de cada uno de los tres organismos electorales habría que aplicar a partir de una reforma constitucional y legal?

4. Objetivos: general y específicos

El objetivo general de esta investigación es proponer, de forma exploratoria, un rediseño organizativo de la organización o sistema electoral peruano, lo que implica la reforma de diversas normas constitucionales.

Para tal efecto, se presenta un diagnóstico sobre los inconvenientes en la gestión electoral generados por la inadecuada distribución y delimitación de competencias entre los organismos electorales, tanto en el nivel constitucional como en el legal. Luego del diagnóstico, se presenta una propuesta de reforma constitucional y legal sobre las funciones y competencias de dichos organismos que, consideramos, contribuirá a superar los inconvenientes identificados, e

⁹ El Proyecto de Ley N.º 399/2006-CR, presentado por el grupo parlamentario aprista el 12 de octubre de 2006, expresa con meridiana claridad esa pretensión, ya que propone establecer un Poder Electoral encargado del planeamiento, organización y ejecución de los procesos electorales y las consultas populares, así como del mantenimiento y custodia del registro único de identificación de las personas. En tal sentido, considera al JNE como órgano rector del Poder Electoral, encargado de dirigir y supervisar las actividades de sus órganos públicos descentralizados; convertir al Reniec en un órgano público descentralizado del JNE; y extinguir a la ONPE.

¹⁰ El Proyecto de Ley N.º 09347/2003 multipartidario, presentado por los congresistas Henry Pease García, Natale Amprimo Plá, Carlos Ferrero Costa, Antero Flores Aráoz, Jorge del Castillo Gálvez, Luis Gonzales Posada, Pedro Morales Mansilla y Luis Gonzales Reynoso, expresa esa postura. El referido proyecto de ley propone que el JNE se dedique exclusivamente a su función jurisdiccional, que se trasladen a la ONPE las funciones administrativas que actualmente cumple el JNE y que el Reniec deje de ser considerado un organismo electoral, aunque prevé que siga encargándose de elaborar el padrón electoral y mantenga su condición de organismo constitucionalmente autónomo.

impactará positivamente en la gestión electoral y en el mejor ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Asimismo, a partir de esa propuesta de reforma constitucional y legal, se pretende presentar una propuesta de rediseño organizativo de cada uno de los organismos electorales, en el ámbito de sus órganos de línea o misionales.

En ese sentido, a través del presente trabajo de investigación, se pretenden los siguientes objetivos específicos:

- Obtener un diagnóstico más preciso sobre los inconvenientes que genera la inadecuada distribución y delimitación de competencias entre los tres organismos electorales
- Presentar una propuesta de reforma constitucional sobre las funciones y competencias de los tres organismos electorales que supere los inconvenientes generados por la inadecuada distribución y delimitación de sus competencias
- Presentar una propuesta de rediseño organizativo de cada uno de los organismos electorales, en el ámbito de sus órganos de línea o misionales

5. Justificación

Consideramos que esta investigación es útil, porque aborda un problema real de uno de los sistemas administrativos que conforman la administración pública en nuestro país: el sistema electoral, problema que genera diversas consecuencias negativas tanto en términos de la calidad de los servicios que prestan las entidades de ese sistema administrativo como en términos de ineficiencia e incluso despilfarro de los recursos públicos que se generan, y en términos de vulneración de los derechos políticos de los ciudadanos.

En ese sentido, tras identificar las reales causas y efectos del problema central que consideramos afecta al sistema electoral peruano, la utilidad concreta de la investigación será presentar las alternativas para solucionar ese problema, lo que podría generar un beneficio concreto al proponer un rediseño organizativo del sistema administrativo en cuestión, que debería mejorar su eficiencia, la calidad de la prestación de sus servicios y, finalmente, facilitar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Es decir, los beneficiados serían, por un lado, las propias

entidades conformantes del sistema y, por otro lado, los ciudadanos, que son a quienes, finalmente, se deben dichas instituciones. En ese sentido, esta investigación va en la dirección de aplicar los principios de modernización del Estado que, a propósito, constituye una importante política de Estado.

El buen funcionamiento de las entidades públicas relacionadas con la función electoral del Estado es muy importante para las democracias, de ahí que un trabajo que apunte a mejorar su desempeño, a largo plazo, también apunta a mejorar la calidad misma de la democracia, lo que, consideramos, resulta socialmente relevante.

6. Limitaciones

Con el propósito de alcanzar los objetivos de la investigación, se ha considerado conveniente utilizar algunas herramientas que conforman la Metodología de Marco Lógico (MML). Al respecto, si bien para el uso de la MML se suele recomendar realizar talleres o técnicas participativas, en que todos los actores involucrados participen en la determinación de las causas y efectos del problema central, así como en la determinación de objetivos y alternativas, en este trabajo no será posible implementar dichos talleres participativos.

Ello obedece a que los principales actores involucrados en el problema bajo estudio son los propios organismos electorales, los que, prácticamente desde que se implementó el nuevo diseño de la organización electoral, han estado bregando y muchas veces confrontándose respecto de sus competencias. El otro actor especialmente relevante es el Congreso de la República, en la medida que el problema en cuestión tiene su origen y también la posibilidad de encontrar una solución, precisamente, en los predios parlamentarios.

Sentar a los representantes de esas instituciones, con posturas conocidamente encontradas, en una misma mesa para tratar participativamente el problema de las competencias electorales, en función de este trabajo de investigación, es una tarea que escapa de nuestro control. No obstante, consideramos que esta limitación puede ser compensada, en alguna medida, realizando algunas entrevistas a profundidad, como se detallará en el capítulo sobre metodología.

7. Delimitaciones

Se delimita como contenido de este trabajo de investigación la cuestión de la atribución, asignación o distribución de funciones y competencias a tres organismos electorales realizada por la Constitución de 1993 y las leyes de desarrollo constitucional, así como los efectos de esa distribución en términos de la calidad en el cumplimiento de la función electoral del Estado, en general, y del grado de eficiencia de gestión electoral y del debido ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en particular. En ese sentido, se establecen los límites de esta investigación que seguidamente se detallan.

En términos de espacio, nuestro objeto de estudio es el sistema electoral peruano, de ámbito y competencias nacionales. Entonces, en este estudio no nos ocuparemos del problema de las instancias subnacionales de los entes electorales¹¹. Las eventuales menciones a esas instancias solo se realizarán en función de que sean necesarias para explicar mejor alguna cuestión referida a la ONPE, al JNE o al Reniec, en su condición de órganos nacionales.

Asimismo, se ha previsto abordar brevemente el diseño de la organización electoral en algunos países de América Latina, especialmente en aquellos en que, al igual que Perú, se ha establecido una organización electoral autónoma que responde a la necesidad de diferenciar entre competencias administrativas, por un lado, y jurisdiccionales, por otro lado. La mención a esas experiencias no se realizará como objeto de estudio en sí mismo, sino solo en la medida en que, consideramos, la experiencia comparada puede ayudar a una mejor comprensión de la situación problemática de la organización electoral en nuestro país.

En términos de tiempo, se abordará el problema de la organización electoral generado a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1993 y de su posterior implementación. Eventualmente, el horizonte temporal de nuestra investigación se extiende hasta la actualidad, toda vez que las consecuencias del diseño de dicho sistema administrativo subsisten hasta la fecha. Al respecto, se debe precisar que las menciones a la organización electoral previa a la establecida por la Constitución de 1993¹² solo tienen por objeto dar cuenta de los antecedentes remotos del problema de investigación y no constituyen en sí mismas parte del objeto de estudio. Con respecto al contenido del objeto de estudio, también se incluirá en la investigación el diseño organizativo establecido por dichos organismos para el cumplimiento de tales competencias; sin

¹¹ Los órganos subnacionales dependientes de los organismos electorales son las oficinas descentralizadas de procesos electorales (ONPE), los jurados electorales especiales (JNE) y las jefaturas regionales (Reniec).

¹² Ello ya se ha realizado previamente en este mismo capítulo al aludir a las dos primeras etapas sobre la forma en que el Estado peruano se organizó para poder afrontar la necesidad de cumplir con su función electoral: desde la fundación de la República (1821–1824) hasta 1931, la primera etapa; y desde 1931 hasta 1993, la segunda etapa.

embargo, la indagación en la estructura interna de los órganos del Estado que componen el sistema electoral solo se concentrará específicamente en los órganos de línea o misionales, que son precisamente los llamados a ejercer tales competencias. Es decir, no se incluirá en nuestro análisis a los órganos de gobierno, ni su conformación o designación; tampoco, a los órganos de apoyo ni a los de asesoría.

Capítulo II. Marco teórico

1. La función electoral en los Estados democráticos modernos

Entre las funciones públicas que deben cumplir los estados democráticos modernos, aparece la función electoral, a través de la cual se garantiza que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos fundamentales, en especial el sufragio, que les permite elegir y ser elegidos, lo que, de este modo, hace efectivo principios constitucionales fundamentales, como el de soberanía popular, el de representación y el de mayoría, propios de los regímenes democráticos y republicanos.

Sin embargo, la finalidad de la función electoral del Estado va más allá de hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Tanto el sufragio como los procesos electorales que lo hacen efectivo cumplen funciones trascendentales para el funcionamiento de los regímenes democráticos y republicanos. De acuerdo con el profesor español Manuel Aragón Reyes, las principales funciones del sufragio, y, por ende, de la función electoral del Estado, son (i) producir representación¹³, (ii) producir gobiernos¹⁴, (iii) producir un límite temporal del poder¹⁵, y (iv) legitimar al Estado¹⁶ (Aragón 2007).

En resumen, sin el cumplimiento de la función electoral del Estado, no sería posible la existencia de la democracia política. En ese sentido, el debido cumplimiento de la función electoral es una de las principales evidencias de que un Estado cuenta con un régimen democrático y republicano.

2. La necesidad de distinguir entre competencias administrativas y jurisdiccionales

¹³ La función de producir representación garantiza jurídica y procedimentalmente la representación política, que es lo que posibilita la democracia representativa, gobierno que solo es posible gracias al derecho de sufragio universal, libre, igual y secreto (Aragón 2007).

¹⁴ A través de la función de producir gobiernos, los ciudadanos establecen y cambian gobiernos pacíficamente, dando su apoyo o negándolo a los programas que se les presentan en la oferta electoral (Aragón 2007).

¹⁵ La función de producir la limitación temporal del poder se entiende en la medida que no es concebible el sufragio democrático si no es periódicamente ejercitable y si la representación no lo es por periodo limitado. De hecho, la limitación temporal del poder, junto con su limitación funcional (la división de poderes) y la material (derechos fundamentales), constituye el presupuesto del Estado liberal democrático (Aragón 2007).

¹⁶ La función de legitimación del Estado (que no es separable de las anteriores porque las engloba y se confunde con cada una de ellas) articula la participación del pueblo en el ejercicio del poder, unas veces directamente (votando en referéndum, por ejemplo) y otras indirectamente (eligiendo representantes). En tal sentido, la declaración que existe en todas las constituciones de que la soberanía radica en el pueblo (o en la nación) se hace realidad en la medida en que está garantizado el derecho de sufragio, único instrumento mediante el cual se asegura verazmente la emisión de la voluntad popular. Cabe precisar que la función legitimadora se cumple no solo mediante la realización del acto formal de la votación, sino también a través de todo el proceso electoral y, muy significativamente, en la campaña electoral, en que se produce una amplia comunicación entre representantes y representados, entre partidos y sociedad, que refuerza considerablemente la participación popular y hace de las elecciones una escuela de cultura cívica democrática (Aragón 2007)

2.1 El principio de separación de poderes o funciones

La distinción entre tres poderes del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial es conocida desde la Antigüedad. Ya Aristóteles (384 a. C. — 322 a. C.) hizo tal distinción. Así, en el segundo párrafo del capítulo XI del libro sexto de la *Política*, textualmente se señala que «en todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado, y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial»¹⁷.

Dicho texto presenta el pensamiento de Aristóteles sobre los tres poderes del Estado. Sobre la asamblea general, encargada de deliberar o, también podríamos decir, parlamentar sobre los asuntos públicos, en la misma *Política*, tercer párrafo del capítulo XI del libro sexto, se refiere que «la asamblea general decide soberanamente en punto a la paz y a la guerra, y a la celebración y ruptura de tratados; hace las leyes; impone la pena de muerte, la de destierro y la confiscación; y toma cuentas a los magistrados». De esa descripción se deducen claramente dos de las principales funciones del poder legislativo: crear las leyes (función legislativa) y tomar cuentas a los magistrados (función de control), de ahí que la definición de las asambleas generales de Aristóteles se corresponda con la de Poder Legislativo.

Sobre el cuerpo de magistrados, se debe precisar que el término *magistrado* no alude a los jueces o funcionarios judiciales, como distraídamente se podría creer. Alude más bien a quienes desempeñan la más amplia diversidad de puestos, cargos o responsabilidades relacionadas con las tareas de gobierno. Sobre el particular, en la *Política*, capítulo XII del libro sexto (“Del poder ejecutivo”), se señala que «La asociación política exige muchas clases de funcionarios [...] Los pontífices, por ejemplo, ¿no son una cosa distinta de los magistrados políticos? Los directores de orquestas, los heraldos, los embajadores, ¿no son también funcionarios electivos? Pero ciertos cargos son eminentemente políticos y obran, en una esfera dada de hechos, o sobre el cuerpo entero de los ciudadanos, como, por ejemplo, el general que manda a todos los miembros del ejército, o sobre una porción solamente de la ciudad, como sucede con los inspectores de mujeres

¹⁷ Para esta investigación, estamos utilizando la edición digital del texto en español de la *Política* de Aristóteles, en versión del filósofo y político español Patricio de Azcárate (1800–1886), que ofrece por Internet el *Proyecto Filosofía en español*, el mismo que se ha realizado directamente a partir de un ejemplar de la edición impresa, Madrid 1873. Comparadas con otras versiones de la *Política*, básicamente se dice lo mismo.

o de los niños. Otras funciones pertenecen, por decirlo así, a la economía pública, por ejemplo, la que desempeña el intendente de víveres, que es un funcionario también electivo. Otras, en fin, son serviles, y se confían a esclavos cuando el Estado es bastante rico para pagarles. Por regla general, las funciones que dan derecho a deliberar, decidir y ordenar ciertas cosas son las que constituyen las únicas y verdaderas magistraturas. Yo me fijo principalmente en la última condición, porque el derecho de ordenar es el carácter realmente distintivo de la autoridad».

Finalmente, sobre el poder judicial, en el capítulo XIII del libro sexto de la *Política*, se la equipara con los tribunales y los jueces. Al respecto, se afirma que «las diferencias entre los tribunales solo pueden recaer sobre tres puntos: su personal, sus atribuciones, su modo de formación. En cuanto al personal, los jueces pueden tomarse de la universalidad o solo de una parte de los ciudadanos; en cuanto a las atribuciones, los tribunales pueden ser de muchos géneros; y, en fin, con respecto al modo de formación, pueden ser creados por elección o a la suerte (...) cuáles son las diversas especies de tribunales. Son ocho: primera, tribunal para entender en las cuentas y gastos públicos; segunda, tribunal para conocer de los daños causados al Estado; tercera, tribunal para juzgar en los atentados contra la constitución; cuarta, tribunal para entender en las demandas de indemnización, tanto de los particulares como de los magistrados; quinta, tribunal que ha de conocer en las causas civiles más importantes; sexta, tribunal para las causas de homicidio; séptima, tribunal para los extranjeros (...) la octava y última especie de tribunal entenderá en todas las causas de menor cuantía...».

Como se observa a partir de la descripción presentada en la *Política*, las funciones de los tres poderes estaban bastante desarrolladas y delimitadas. La función judicial, por ejemplo, tenía establecidas diversas especialidades, varias de ellas equivalentes a las especialidades de los modernos poderes judiciales. Sin embargo, se debieron esperar aproximadamente dos milenios para que, partiendo de la existencia de los referidos tres poderes, se estableciera uno de los fundamentos de los Estados Constitucionales de Derecho modernos: el principio de separación de poderes.

El moderno principio de separación de funciones del Estado se basa en la teoría de la separación de poderes, que encuentra sus antecedentes inmediatos en los postulados del pensador inglés John Locke (1632–1704) y que fue sistematizada definitivamente por Charles Louis de Secondat, más conocido como barón de Montesquieu (1689–1755).

Locke, en su *Ensayo sobre el gobierno civil* (2003 [1689]), distinguió tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Federativo. De ellos, dos se presentan como los principales: el Legislativo, que puede determinar cómo debe utilizarse la fuerza de la sociedad política y de sus integrantes a través de las leyes, y el Ejecutivo, que funcionando permanentemente se encarga de la ejecución de las leyes mientras se encuentren vigentes; es decir, debe velar por la eficacia de las leyes dictadas por el Poder Legislativo. Sobre la relación entre estos poderes, Locke considera que para la debilidad humana sería sumamente tentador delegar la función de ejecutar las leyes a las mismas personas que poseen la tarea de realizarlas, puesto que el género humano tiene tendencia a aferrarse al poder. Por ello, es importante para seguridad de la libertad humana que el Poder Legislativo y el Ejecutivo no se encuentren a cargo de las mismas personas¹⁸.

Sobre la base de los postulados de Locke, en *El espíritu de las leyes*, Montesquieu terminó de configurar la teoría tripartita de la separación de poderes, refiriéndose a la existencia de tres diferentes poderes en la sociedad política: (i) el Poder Legislativo, encargado de dictar el orden jurídico general; (ii) el Poder Ejecutivo, responsable de la aplicación de las leyes y de la Administración Pública; y (iii) el Poder Judicial, encargado de solucionar los conflictos que surgen entre las personas¹⁹. En ese sentido, Montesquieu consideró que, además de separar el Poder Ejecutivo del Poder Legislativo —como había propuesto Locke—, debía separarse el Poder Judicial de aquellos, por el siguiente fundamento: «Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, se hallan reunidos el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, no existe libertad, porque se puede recelar que el mismo monarca o el mismo senado promulguen leyes despóticas para aplicarlas despóticamente. Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no se halla separado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si se encuentra unido al Legislativo, sería arbitraria la potestad sobre la vida y la libertad de los ciudadanos, pues el juez sería legislador. Si se presenta unido al Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un tirano» (2003 [1748]: 118–119).

Desde su formulación, esas ideas pasaron a integrar los axiomas del constitucionalismo moderno. La teoría de la separación de poderes no se sostiene solo en un criterio de especialización,

¹⁸ Véase el capítulo XII de *Ensayo sobre el gobierno civil*, especialmente el § 143 y el § 144.

¹⁹ Montesquieu considera que en cada Estado «hay tres géneros de poder: el poder legislativo, el poder ejecutivo de lo que depende el derecho de gentes y el poder ejecutivo de lo que depende el derecho civil. Por el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes temporales o para siempre, y corrige o deroga las ya hechas. Por el segundo, hace la paz y la guerra, envía y recibe embajadores, dispone la seguridad, previene invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las querellas de los particulares. A este último se llamará poder de juzgar, y al otro, simplemente, poder ejecutivo del Estado» (Montesquieu 2003 [1748]: 118).

vinculado a la búsqueda de eficiencia, sino es fundamentalmente un principio para proteger la libertad de los individuos frente a las eventuales arbitrariedades del poder.

La separación de funciones no implica que los órganos que detentan segmentos del poder del Estado estén aislados entre sí, ni que la autonomía con que cuentan suprima su necesaria conexión y coordinación. Por el contrario, deben funcionar coordinadamente, de modo que, «respetando los unos las atribuciones de los otros y controlándose recíprocamente, realizan de mancomún aquellos actos que la Constitución, por la singular importancia que entrañan, no quiere que sean obra de un solo poder» (Borja 1998: 321).

A partir del siglo XX, además de los tres poderes clásicos, los Estados fueron creando otros órganos con autonomía constitucional²⁰. A pesar de ser diferentes a dichos poderes, estos nuevos organismos desempeñan, generalmente, funciones de tipo ejecutivo (administrativo) o de tipo jurisdiccional, y también se les aplica el mismo principio de la separación de funciones configurado por Montesquieu.

Por ejemplo, en nuestro país, la mayoría de organismos públicos autónomos cumple funciones administrativas (el BCRP, la SBS, la Contraloría, la Defensoría, el Ministerio Público, el CNM, y dos de los tres organismos electorales: la ONPE y el Reniec). Entonces, al igual que el Poder Ejecutivo, ninguno de esos organismos tiene competencias jurisdiccionales.

De otro lado, además del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el JNE también ejercen función jurisdiccional, en materia constitucional y en materia electoral, respectivamente. Siendo así, esos órganos no ejercen o, mejor dicho, no deberían ejercer competencias administrativas. No obstante, el JNE es el único organismo en el Perú que, teniendo la competencia de impartir justicia, tiene también competencias administrativas. Dicha concentración de funciones atenta contra el principio de separación de funciones, así como contra el de imparcialidad, que todo organismo jurisdiccional debería mantener, como seguidamente desarrollaremos.

2.2 El principio de imparcialidad de la función jurisdiccional

²⁰ Actualmente, en nuestro país existen los siguientes organismos constitucionales autónomos: el Tribunal Constitucional (TC); la Defensoría del Pueblo (DP); el Ministerio Público (MP); el Banco Central de Reserva (BCRP); la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS); la Contraloría General de la República (CGR); el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM); y cada uno de los tres organismos electorales.

De acuerdo al principio de imparcialidad de la función jurisdiccional, quien imparte justicia no debe ser juez y parte. Por tanto, el órgano competente para impartir justicia electoral no debe desempeñar otras funciones electorales de índole administrativo, en las cuales siempre hay posibilidad de controversias que requerirán de pronunciamiento jurisdiccional, con el fin de garantizar la solución imparcial de tales controversias.

Mario Alzamora Valdez considera, como un requisito fundamental del ejercicio de la jurisdicción, la intervención del Estado, mediante el órgano correspondiente, como tercero imparcial: «Para satisfacer una necesidad de tal índole debe intervenir el Estado, ajeno a los intereses mismos en pugna, pero interesado directo en su solución, que procede mediante el juez como ente imparcial frente a las partes» (Alzamora 1985: 86). Por su parte, Juan Monroy recuerda que la palabra *imparcialidad* se origina en el vocablo '*impartial*' (que no es parte) y que esa etimología es útil para identificar la exigencia de que el órgano jurisdiccional esté absolutamente desafectado respecto de lo que es materia del conflicto de intereses y de cualquier relación con quienes participan en él. Aun cuando tal afirmación parezca tautológica, es obvio que el juez no puede ser parte en el proceso que va a resolver (Monroy 1996).

Dicho principio de imparcialidad que se expresa con meridiana claridad cuando se deben resolver controversias entre particulares se aplica también, en todos sus alcances, cuando se debe resolver controversias entre los particulares y los órganos de la administración pública. Para resolver tales controversias, se han instituido los procesos contencioso–administrativos o la jurisdicción contencioso–administrativa.

Sin embargo, debido a la situación anómala de que el JNE, siendo un órgano jurisdiccional, también tiene competencias administrativas, en su caso el principio de imparcialidad termina siendo gravemente vulnerado cuando el Pleno del JNE debe resolver las impugnaciones contra resoluciones de alguna de sus dependencias con competencias administrativas.

3. Los grandes tipos específicos de funciones electorales: registrales, organizativas y jurisdiccionales

Además de distinguir la función de impartir justicia electoral de las funciones administrativas, se debe efectuar una distinción adicional dentro de las funciones administrativas. Aunque la función administrativa electoral por excelencia es organizar las elecciones, esta no se podría realizar sin la función de registro electoral. De hecho, el registro electoral, sobre cuya base se elaboran los

padrones electorales, es una precondition de la organizaci3n de las elecciones. En cierto sentido, inclusive, para el desarrollo de todo proceso electoral o comicial, las referidas funciones se van ejerciendo de forma secuencial y concatenada:

- Primero, la funci3n de registro electoral, que en propiedad es una especie de funci3n pre-electoral, que se realiza antes de los procesos electorales o consultas populares, pero es sobre su base que se puede organizar dichos procesos
- Segundo, la funci3n de administraci3n electoral, que es la funci3n propiamente electoral desde el punto de vista administrativo, consistente en organizar los comicios
- Tercero, la funci3n jurisdiccional electoral (o justicia electoral) que, en un tercer momento, consiste en resolver las controversias surgidas en el desarrollo de los procesos electorales

Asimismo, existen otras funciones administrativas, que, sin ser estrictamente electorales, tienen una relaci3n directa con los procesos electorales, como el registro de partidos, o, m1s recientemente, el financiamiento y control de las finanzas partidarias.

4. Necesidad de corregir el dise1o de la organizaci3n electoral peruana

La situaci3n problem1tica generada a partir del dise1o del sistema electoral de la Constituci3n de 1993 plante3 la necesidad de una nueva reforma. Al respecto, b1sicamente, se han propuesto dos alternativas opuestas. Una de ellas, promovida sostenida e institucionalmente por el JNE, por lo menos desde 2004, pretende la reunificaci3n de los organismos electorales, por lo que en realidad se trata de una contrarreforma.

La otra alternativa, a la que desde antes hemos apoyado en l1neas generales y que hemos sustentado (Salcedo 2005; 2007a), propone corregir los defectos de la reforma de 1993 convirtiendo al JNE en un organismo que se dedique exclusiva y excluyentemente a impartir justicia electoral, y, de otro lado, concentrando todas las funciones administrativas en la ONPE, lo cual responde a la necesidad de hacer plenamente efectivos los principios de separaci3n de funciones y de imparcialidad, de modo que la organizaci3n electoral sea plenamente garantista, otorgando a los usuarios de los servicios electorales la seguridad de que, ante las controversias electorales, estas ser1n resueltas imparcialmente. Tambi3n responde a la necesidad de que la gesti3n de los procesos electorales sea m1s eficiente, eficiencia que solo puede ser resultado de

la especialización. Esta alternativa fue promovida sostenida e institucionalmente por la ONPE, por lo menos desde 2003.

Ahora bien, definitiva y abrumadoramente terminó prevaleciendo la alternativa que propone corregir la reforma de 1993, separando definitivamente la función jurisdiccional de las administrativas. Sin embargo, no siempre fue así; de hecho, luego de la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori, el consenso más bien apostaba por la reunificación. De acuerdo con Tuesta (2005: 175), «con la caída del antiguo régimen fujimorista, existía casi unanimidad en pensar que una reforma, con relación a los organismos electorales, pasaba necesariamente por restaurar el diseño institucional anterior, es decir, por el modelo que funcionó en el Perú desde 1931 hasta las elecciones presidenciales de 1995²¹. Ello suponía la reunificación de las funciones administrativas y jurisdiccionales en el JNE, y la desaparición —vía absorción— de la ONPE [y también la desaparición —vía absorción— del Reniec]» (Tuesta 2005: 175).

Tal situación ocurrió, principalmente, debido al cuestionamiento político a la Constitución de 1993 que creó el actual sistema, y al involucramiento de los organismos electorales en las elecciones fraudulentas de 2000, las de la búsqueda de un tercer gobierno de Alberto Fujimori. Como afirmó Tuesta, desde esa perspectiva, la oposición política, cultural y académica se opuso a cualquier reforma que proviniera del fujimorismo; en consecuencia, «la unificación de los organismos electorales parecía una respuesta adecuada y de defensa institucional [frente al diseño actual que] era consustancial al autoritarismo» (Tuesta 2005: 176). Asimismo, con respecto al diseño fraudulento del sistema electoral creado por la Constitución de 1993, existía la idea equivocada de que el diseño anterior había sido impoluto. Como también señaló Tuesta, «este modelo [la organización electoral de un solo organismo vigente desde 1931] se asociaba a elecciones sin problemas; sin embargo, esta conexión nunca se dio; más aún, llegó a constituir un verdadero espejismo» (2005: 175).

Sin embargo, con el pasar de los años, la percepción fue cambiando paulatinamente, hasta llegar al punto en que, por lo menos desde hace una década, casi ningún especialista sostiene con seriedad la posibilidad de la “reunificación”.

5. Diseños de organización electoral basados en la separación de funciones

²¹ Se debe precisar que, si bien la reforma del diseño institucional de la organización electoral fue realizada por la Constitución Política de 1993, mientras se terminaba de implementar la nueva organización electoral conformada por la ONPE, el JNE y el Reniec, el JNE como único organismo electoral (es decir, conforme al diseño institucional anterior) se hizo cargo del siguiente proceso electoral: las Elecciones Generales de 1995.

Para efecto de una mejor comprensión, consideramos útil revisar los diseños de la organización electoral de otros países de la región que, al igual que en Perú, estuvieron inspirados en la necesidad de especializar la función electoral a través de la creación de organismos constitucionalmente autónomos, sin sacrificar la necesidad de distinguir entre funciones de naturaleza administrativa de las de naturaleza jurisdiccional. Por ello, seguidamente se describirán las características más saltantes de la organización electoral de Chile, México, Colombia, Venezuela, Ecuador y República Dominicana, prestando especial atención en los órganos con competencias administrativas.

5.1 Chile

Actualmente Chile cuenta con dos organismos electorales, ambos con autonomía constitucional: el Tribunal Calificador de Elecciones (TCE)²², de naturaleza estrictamente jurisdiccional, y el Servicio Electoral (Servel)²³, de naturaleza estrictamente administrativa.

De conformidad con el artículo 94 bis de la Constitución vigente, el Servel es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y sus competencias son ejercer la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios; del cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral; de las normas sobre los partidos políticos; y de las demás funciones que señale una ley orgánica constitucional. En el nivel legal, la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, Ley N.º 18556, le asigna las siguientes competencias:

- Competencias de registro electoral: El Servel dirige el Registro Electoral permanente, que comprende encargarse de la inscripción electoral de los ciudadanos y del registro,

²² El TCE es un organismo constitucional de larga data, creado por la Constitución de 1925, además de ser el primer organismo electoral constitucional autónomo en América Latina. Siempre fue eminentemente jurisdiccional. Vale decir que Chile no solo fue pionero en establecer un ente electoral autónomo, sino que, al hacerlo, no incurrió en el error de asignar a dicho organismo funciones administrativas. Según el artículo 95º de la Constitución vigente, el TCE es un tribunal especial cuya competencia es conocer del escrutinio general y de la calificación de las elecciones, resolver las reclamaciones a que dieren lugar y proclamar a los que resulten elegidos, y conocer de los plebiscitos. Asimismo, el artículo 96º establece los tribunales electorales regionales (TER) encargados de conocer el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende, así como de resolver las reclamaciones a que dieren lugar y de proclamar a los candidatos electos, y sus resoluciones son apelables ante el TCE.

²³ La autonomía y rango constitucional del Servel recién le fue conferida por la reforma constitucional de octubre de 2015 (Ley N.º 20860), aunque su existencia legal también data de 1925, solo que con otras denominaciones. Son predecesores del Servel, el Conservador del Registro Electoral (artículo 23 del Decreto Ley N.º 343, del 17 de marzo de 1925), entidad que pasó a denominarse Dirección del Registro Electoral (Decreto con Fuerza de Ley N.º 82, de mayo de 1931). Asimismo, en 1986, la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, Ley N.º 18556, configuró el actual Servicio Electoral de Chile, precisando en su artículo 59º que, para todos los efectos legales, el Servel es «el continuador y sucesor legal de la Dirección del Registro Electoral».

actualización y modificación de sus datos. Asimismo, elabora los padrones electorales de las elecciones o plebiscitos. Las reclamaciones derivadas de la exclusión o inclusión en los padrones electorales, al ser asuntos contenciosos, se tramitan directamente ante los tribunales electorales regionales, en primera instancia, y, ante el TCE, en apelación.

- Competencias de organización electoral: creación de circunscripciones electorales, elaboración de los formularios y materiales electorales, determinación de los locales de votación, inscripción de candidaturas
- Competencias respecto de los partidos políticos: El Servel controla el gasto y financiamiento de las campañas electorales, y fiscalizar el cumplimiento de la normativa sobre transparencia, elecciones internas, aportes y gastos partidarios. También conduce el Registro de Partidos Políticos, así como el Registro de afiliados a los partidos políticos.

Para el desarrollo de sus competencias, de conformidad con la misma Ley N.º 18556, la Dirección del Servicio cuenta con tres subdirecciones que vienen a ser sus órganos de línea: (i) la Subdirección de Registro, Inscripciones y Acto Electoral; (ii) la Subdirección de Control del Gasto y Financiamiento Electoral; y (iii) la Subdirección de Partidos Políticos

En el Gráfico 1 del Anexo 5, se presenta el organigrama básico del Servel, considerando solo los órganos de línea o misionales, que refleja la organización prevista por ley. Sin embargo, su organigrama oficial efectivamente aprobado (Servel 2016) no sigue estrictamente el diseño legal. Únicamente mantiene la dirección y, en lugar de tres subdirecciones de línea, hay una sola subdirección, de la que dependen diversas divisiones (tanto de línea como de apoyo y de asesoría), por lo que vendría a ser, en propiedad, una subdirección general. A su vez, de cada división dependen diversas unidades. En el Gráfico 2 del Anexo 5, a partir del organigrama oficial, se presenta otro tomando en cuenta únicamente los órganos de línea o misionales.

Consideramos que el organigrama efectivamente aprobado distribuye internamente las competencias del Servel con mejor criterio técnico que la ley, al reagrupar las diversas competencias siguiendo la diferenciación básica entre funciones de organización electoral, a cargo de la División de Procesos Electorales, y funciones registrales, a cargo de la División de Registro y Padrón Electoral. Aunque el registro electoral y el registro de partidos son diferentes, operativamente tienen muchos elementos en común. De hecho, un insumo fundamental para

conducir el registro partidario, como inscribir a los partidos o llevar el registro de afiliados, es precisamente el registro electoral.

5.2 México

La evolución de la organización electoral mexicana ocurre en el marco de su largo proceso de transición política a la democracia, iniciado desde fines de la década de 1970, con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977). Desde entonces, ocurrió un conjunto de reformas en la legislación electoral, pero el proceso recién se consolidó con la creación, en 1990, de la nueva organización electoral conformada por dos organismos: el Instituto Federal Electoral (IFE), encargado de organizar los procesos electorales, y el Tribunal Electoral de la Federación (Trife), encargado exclusivamente de la justicia electoral. Estos organismos, posteriormente, fueron objeto de nuevas reformas, como resultado de las cuales, entre otras cuestiones, el IFE pasó a denominarse Instituto Nacional Electoral (INE)²⁴ y el Trife pasó a denominarse Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁵. Sin estas instituciones, la transición política mexicana no hubiera tenido éxito²⁶.

El INE tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales. Entre sus actividades fundamentales figuran las siguientes: (i) capacitación y educación cívica; (ii) geografía electoral; (iii) derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas; (iv) padrón y listas de electores; (v) diseño, impresión y distribución de materiales electorales; (vi) preparación de la jornada electoral; (vii) cómputo de resultados; (viii) declaración de validez y otorgamiento de

²⁴ El IFE se originó como resultado de una serie de reformas a la Constitución mexicana y comenzó a funcionar en 1990. En 1996, una nueva reforma reforzó su autonomía al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración. En 2014, otra reforma lo convierte en el INE, un órgano nacional, con el objeto de homologar los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y los locales.

²⁵ El Trife tiene sus antecedentes en el Tribunal de lo Contencioso Electoral (órgano autónomo de carácter administrativo) creado en 1986; pero, junto con el IFE, nace propiamente con la reforma de 1990, siendo definido en la propia Constitución como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. Finalmente, en 1996 se realizó otra reforma, que incorporó al organismo al Poder Judicial de la Federación, de ahí el cambio de denominación. Aunque se podría pensar que con ello el Trife perdía autonomía, en verdad, la reforma vigorizó la función jurisdiccional electoral, fortaleció el sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, fortaleció su estructura orgánica al crear la Sala Superior y las salas regionales, amplió sustancialmente su jurisdicción dándole competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral y los de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, etcétera.

²⁶ México, antes de la transición política, pese a que era un régimen formalmente democrático, en realidad no cumplía con sus características fundamentales, por lo que se lo catalogaba como la dictadura perfecta: parecía una democracia, pero en verdad era una autocracia, dominada por una sola formación política, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las elecciones eran organizadas por la Secretaría de Gobierno (equivalente a nuestra Presidencia del Consejo de Ministros), es decir, por el Poder Ejecutivo, y no eran justas, ni transparentes, ni competitivas. De hecho, nunca ganaban los partidos de oposición, de ahí que un aspecto crucial de la transición pasaba por establecer un árbitro electoral totalmente imparcial.

constancias en la elección de diputados y senadores; y (ix) regulación de la observación electoral, y de las encuestas y sondeos de opinión.

Para ejercer sus competencias, el INE (desde que era IFE) estableció direcciones ejecutivas, que aparecen en el organigrama básico considerando solo los órganos de línea o misionales, que se presentan en el Anexo 6, elaborado a partir del organigrama oficial (INE 2016). Cabe señalar que cada una de las referidas direcciones cuenta con sus respectivos organigramas específicos, que en algunos casos es sumamente complejo, como ocurre con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con un gran número de coordinaciones, direcciones y subdirecciones, además de secretarías técnicas y departamentos. Algunas de esas dependencias son propiamente misionales o de línea, otras de apoyo, y otras de asesoría, una estructura tan compleja, con más de 150 casillas en el organigrama, que parece una entidad por sí misma.

5.3 Colombia

Colombia cuenta con dos organismos electorales, ambos constitucionalmente autónomos: la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral (CNE)²⁷, el primero de naturaleza estrictamente administrativa, y el segundo de naturaleza administrativa y cuasi-jurisdiccional, al desempeñar funciones de tribunal administrativo. Sin embargo, es necesario hacer énfasis en que las resoluciones del CNE pueden impugnarse en la jurisdicción contencioso-administrativa del Poder Judicial.

De conformidad con el artículo 265° de la Constitución vigente, el CNE es competente para regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, gozando de autonomía presupuestal y administrativa. En tal sentido, entre otras, tiene las siguientes atribuciones especiales: (i) resolver los recursos contra las decisiones de sus delegados, y revisar escrutinios y los documentos electorales de cualquier etapa del proceso

²⁷ Tanto la Registraduría como el CNE tienen sus antecedentes en la Ley 89 de 1948, que creó la Corte Electoral, entidad predecesora del actual CNE, así como el cargo de Registrador Nacional de Estado Civil, funcionario designado por dicha Corte y que dirigía la Oficina Nacional de Identificación. Según el artículo 1° de dicha ley, su objeto fue «crear una organización electoral ajena a las influencias de los partidos, de cuyo funcionamiento ningún partido o grupo político pueda derivar ventajas sobre los demás en la obtención de la cédula de ciudadanía para sus afiliados, ni en la formación de los censos electorales, ni en las votaciones y escrutinios; y cuyas regulaciones garanticen la plena responsabilidad y la imparcialidad política de los funcionarios adscritos a ella». Sin embargo, fue recién la Constitución de 1991, actualmente vigente, la que terminó de configurar a la Registraduría y al CNE como organismos conformantes de la Organización Electoral, otorgándoles rango constitucional y reafirmando su autonomía respecto de los otros poderes y órganos del Estado.

administrativo de elección²⁸; (ii) velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas, y sobre publicidad y encuestas de opinión política; (iii) distribuir los aportes para el financiamiento de las campañas electorales, y reglamentar la participación de los partidos y movimientos en los medios de comunicación social del Estado; (iv) efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar; y (v) reconocer y revocar la personería jurídica de las organizaciones políticas.

Por otro lado, respecto de la Registraduría, el artículo 266° de la Constitución establece que «ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la nación, en los casos que aquella disponga». Asimismo, en el Código Electoral se precisan algunas otras de sus funciones, como encargarse del censo (registro) electoral o de la inscripción de las candidaturas a cargos de elección popular.

Para ejercer esas funciones, la Registraduría cuenta con dos grandes órganos de línea, conforme a lo establecido por el Decreto 1010 del 6 de junio de 2000, decreto presidencial que establece la organización interna de la Registraduría, en sus distintos niveles y órdenes, su organización administrativa y las funciones de sus dependencias:

- La Registraduría Delegada en lo Electoral, que, a su vez, cuenta con dos direcciones: la Dirección de Gestión Electoral y la Dirección de Censo Electoral
- La Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación, que, a su vez, cuenta con dos direcciones: la Dirección Nacional de Identificación y la Dirección Nacional de Registro Civil

El organigrama efectivamente establecido de la Registraduría se corresponde con la norma, como se puede apreciar en el Anexo 7, en que se presenta el organigrama considerando únicamente los referidos órganos de línea o misionales, elaborado sobre la base del organigrama oficial (Registraduría 2016).

5.4 Venezuela

²⁸ Estas competencias le dan al CNE su condición de tribunal administrativo con atribuciones cuasi-jurisdiccionales. Con el objeto de viabilizar su condición de tribunal administrativo en materia electoral, el CNE constituye los Tribunales de Garantías y Vigilancia Electoral, uno de alcance nacional (el Tribunal Nacional de Garantías y Vigilancia Electoral) y otros de alcance subnacional (los Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral).

Según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se constituye un Poder Electoral, cuyo ente rector es el Consejo Nacional Electoral (CNE) y que, a su vez, tiene tres organismos subordinados: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral, y la Comisión de Participación Política y Financiamiento. El CNE tiene, entre otras, las siguientes funciones: (i) reglamentar las leyes electorales, y resolver las dudas y vacíos que susciten o contengan; (ii) formular su presupuesto y tramitarlo directamente ante la Asamblea Nacional; (iii) dictar directivas sobre financiamiento y publicidad político-electorales, y aplicar sanciones; (iv) declarar la nulidad total o parcial de las elecciones; (v) organizar, administrar, dirigir y vigilar todos los actos relativos a los procesos electorales y referendos; (vi) mantener, organizar, dirigir y supervisar el Registro Civil y el Registro Electoral; (vii) organizar la inscripción y registro de las organizaciones políticas; y (viii) controlar, regular e investigar los fondos de financiamiento de las organizaciones políticas. De otro lado, la jurisdicción contencioso–electoral es ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley.

Para ejercer sus competencias, de acuerdo a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Electoral (19 de noviembre de 2002), el CNE sigue la organización interna reflejada en el organigrama básico, considerando solo los órganos de línea, que se presenta como Anexo 8, elaborado sobre la base de información obtenida en el portal web de la entidad (CNE Venezuela 2016).

5.5 Ecuador

Actualmente Ecuador, bajo la denominación de *Función Electoral*, tiene dos organismos electorales autónomos: el Consejo Nacional Electoral (CNE), que concentra todas las competencias relacionadas con la organización de las elecciones; y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), encargado exclusivamente de la justicia electoral²⁹.

²⁹ La modernización de la organización electoral ecuatoriana fue realizada por su Constitución de 2008, en cuya elaboración se siguieron como modelos los casos de Chile, México, Perú, Colombia y Venezuela, y se dejó un diseño que concentraba todas las competencias en el *Tribunal Supremo Electoral* (TSE), un organismo muy parecido al antiguo JNE peruano. En la Asamblea Constituyente nunca se cuestionó la propuesta de separar la administración de la justicia electoral. El único punto controvertido fue determinar si la justicia electoral debía ser asignada a un tribunal autónomo (propuesta oficialista) o si debía pasar al Poder Judicial (propuesta de las bancadas de oposición). Aunque, más allá de esa polémica, ambas fórmulas garantizaban la revisión de las controversias electorales por un órgano jurisdiccional no involucrado en la organización de las elecciones, por tanto, verdaderamente imparcial. Es digno de destacar que fueron los propios magistrados del TSE quienes plantearon la necesidad de diferenciar la organización de las elecciones de la justicia electoral (Salcedo 2008a).

Según la Constitución, las funciones del CNE, entre otras, son las siguientes: (i) organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales; (ii) convocar a elecciones; (iii) realizar los cómputos electorales; (iv) proclamar los resultados y posesionar a los ganadores; (v) integrar los organismos electorales subnacionales; (vi) controlar la propaganda y el gasto electoral, así como conocer y resolver sobre las cuentas de las organizaciones políticas y candidatos; (vii) garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas y de la sociedad civil; (viii) tener iniciativa legislativa en materia electoral, considerando lo sugerido por el TCE; (ix) reglamentar la legislación que desarrolla la función electoral, considerando lo sugerido por el TCE; (x) mantener el registro permanente de organizaciones políticas, y vigilar que estas cumplan la ley, sus reglamentos y estatutos; (xi) ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y de las organizaciones políticas; (xii) resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos subnacionales; (xiii) organizar y gestionar el registro electoral permanente en coordinación con el Registro Civil; y (xiv) organizar y gestionar el funcionamiento de un instituto de investigación, capacitación y promoción político electoral.

Por su parte, las funciones del TCE son, entre otras, las siguientes: (i) conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del CNE y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas, y (ii) sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, por vulneraciones de normas electorales. Asimismo, se precisa que sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia y de inmediato cumplimiento.

Para ejercer sus competencias, mediante el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del CNE (Resolución del Pleno del CNE N.º PLE-CNE-26-8-6-2012, del 5 de setiembre de 2012), el CNE conformó dos grandes órganos de línea:

- La Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales, que, a su vez, cuenta con cuatro direcciones nacionales: la Dirección Nacional de Procesos Electorales, la Dirección Nacional de Operaciones y Logística, la Dirección Nacional de Registro Electoral y la Dirección Nacional de Capacitación Electoral para el Sufragio.
- La Coordinación Nacional Técnica de Procesos de Participación Política, que, a su vez, cuenta con tres direcciones nacionales: la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas, la Dirección Nacional de Financiamiento en la Promoción Electoral, y la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral.

En el Anexo 9, se presenta el organigrama del CNE, considerando únicamente los órganos de línea o misionales, elaborado a partir del organigrama oficial (CNE Ecuador 2015).

5.6 República Dominicana

Actualmente, a partir de la reforma constitucional de 2010, República Dominicana tiene dos organismos electorales autónomos: la Junta Central Electoral (JCE), que concentra todas las competencias de organización de las elecciones, y el Tribunal Superior Electoral (TSE), encargado exclusivamente de la justicia electoral, en última y definitiva instancia³⁰.

Según la nueva Constitución, las competencias de la JCE, entre otras, son (i) organizar y dirigir las asambleas electorales para la celebración de elecciones y de mecanismos de participación popular; (ii) tener bajo su dependencia al Registro Civil, y la Cédula de Identidad y Electoral; (iii) asumir la dirección y el mando de la fuerza pública durante las elecciones; y (iv) reglamentar los tiempos y límites en los gastos de campaña, así como el acceso equitativo a los medios de comunicación. En suma, la actual JCE concentra las siguientes funciones electorales de índole administrativo: registro electoral y organización electoral, y las funciones no electorales de registro civil y registro de identificación.

Para el desarrollo de sus competencias, la JCE aún no ha aprobado un nuevo organigrama oficial. De otro lado, aún está vigente, en lo que no resulte contrario al nuevo ordenamiento constitucional, la Ley Electoral Dominicana de 1997³¹. Según esa ley, para el despacho de cuestiones administrativas, la JCE se asistirá, entre otros, de los siguientes funcionarios de línea: (i) un director nacional de Elecciones, que organiza las elecciones bajo la dirección de la JCE; (ii) un director nacional del Registro del Estado Civil, a cargo de los servicios del Estado Civil; y (iii) un director del Registro Electoral, que organiza el registro de electores y tiene a su cargo todo lo relativo al proceso de cedulación (o registro de identificación).

³⁰ Hasta 2010 República Dominicana contaba con un único organismo electoral, la JCE, creada en 1923, que concentraba las funciones administrativas (convocar, organizar y dirigir los procesos electorales; registro electoral y registro de partidos) y la función contencioso-electoral. Cumplía también otras funciones administrativas, como la de cedulación (equivalente a nuestro registro de identificación), así como la de registro civil, al tener bajo su dependencia a la Dirección Nacional de Registro Civil. La Ley Electoral Dominicana, Ley N.º 275-97 del 21 de diciembre de 1997, dividió internamente a la JCE en dos cámaras: una Cámara contenciosa y una Cámara administrativa. Luego, el 26 de enero de 2010, se aprobó una nueva Constitución que sustrajo la función contenciosa electoral de la JCE para ser atribuida al nuevo TSE; así, la función jurisdiccional quedó definitivamente separada del ámbito de la administración y conducción de las elecciones. Esa nueva conformación de la organización electoral dominicana se ha mantenido en la nueva Constitución de 2015.

³¹ En términos prácticos, dicha ley sigue vigente en todo lo concerniente a las competencias administrativas del JCE; en tanto, para las competencias jurisdiccionales, ahora a cargo del TSE, rige la Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral, Ley N.º 29-11, del 20 de enero de 2011, aprobada en el marco de la Constitución de 2010.

Teniendo en cuenta dicho marco regulatorio, así como la mención de las dependencias que de manera un poco desordenada aparecen en el portal web de la JCE (JCE 2016), hemos elaborado el organigrama básico del referido organismo que se presenta en el Anexo 10. Cabe precisar que, actualmente, de acuerdo a la información del portal de la JCE, al director del Registro Electoral se le denomina director nacional de Cedulación.

Capítulo III. Metodología

1. Diseño de la investigación

Para efectos de responder a las preguntas de investigación y alcanzar sus objetivos, se considera conveniente adecuar algunas de las herramientas que conforman la denominada Metodología de Marco Lógico (MML), específicamente las siguientes:

- Análisis de la situación problemática, que comprende el análisis de actores involucrados, así como el análisis de problemas propiamente dicho y el diseño del correspondiente árbol de problemas
- Análisis de objetivos, que comprende el análisis de fines y el análisis de medios, y el diseño del correspondiente árbol de objetivos
- Selección de la estrategia óptima, que comprende la postulación de diversas alternativas

Se hace énfasis en que, para efecto de esta investigación, no se aplicarán todas las etapas de la MML, sino únicamente las señaladas, que son las que, consideramos, nos permitirán identificar con mayor precisión las relaciones de causa y efecto de problema central de investigación, lo que a su vez resulta imprescindible para poder plantear las alternativas de solución.

Asimismo, considerando que, como se adelantó en la sección de limitaciones (punto sexto del capítulo I), no es posible realizar un taller participativo con los actores involucrados, se ha previsto realizar algunas entrevistas a profundidad a siete actores cuyas perspectivas pueden ayudar a los objetivos de la investigación.

Los entrevistados son personas que, por los roles que han desempeñado o desempeñan, han tenido la oportunidad de contar con un conocimiento amplio sobre la problemática de los servicios que prestan los organismos electorales y, como tal, su opinión merece ser considerada.

2. Conveniencia del diseño

Teniendo en cuenta que la presente investigación pretende identificar y diseñar un proyecto de desarrollo institucional del sistema electoral, partiendo de la identificación de diversos problemas

que se pretende solucionar mediante el proyecto en cuestión, creemos que el uso de las referidas herramientas que conforman la MML, complementadas con las entrevistas a profundidad, resultan lo más conveniente para tal efecto, considerando que esta metodología precisamente «contempla análisis del problema, análisis de los involucrados, jerarquía de objetivos y selección de una estrategia de implementación óptima» (Ortegón *et al.* 2005: 15).

3. Alcance de la investigación

El proyecto de desarrollo institucional que se pretende presentar llegaría hasta la etapa de diseño del proyecto, obviando la de ejecución y seguimiento, así como la de evaluación, considerando que el nivel en el que se está trabajando es más el nivel estratégico que el nivel programático o el nivel operativo.

En efecto, como sintetizaron Ortégón *et al.* (2005: 15), la MML contempla dos etapas, que se desarrollan paso a paso en las fases de identificación y de diseño del ciclo de vida del proyecto:

- La etapa de identificación del problema y alternativas de solución, en la que se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla. La idea central consiste en que los proyectos son diseñados para resolver los problemas a los que se enfrentan los grupos meta o beneficiarios, incluyendo a mujeres y hombres, y responder a sus necesidades e intereses. Existen cuatro tipos de análisis para realizar: (i) el análisis de involucrados, (ii) el análisis de problemas (imagen de la realidad), (iii) el análisis de objetivos (imagen del futuro y de una situación mejor) y (iv) el análisis de estrategias (comparación de diferentes alternativas en respuesta a una situación precisa).
- La etapa de planificación, en la que la idea del proyecto se convierte en un plan operativo práctico para la ejecución. En esta etapa se elabora la matriz de marco lógico. Las actividades y los recursos son definidos y visualizados en cierto tiempo.

Considerando los alcances y límites de la presente investigación, vamos a concentrarnos únicamente en la etapa de identificación del problema y alternativas de solución.

4. Hipótesis

La inadecuada distribución de competencias constitucionales y legales entre los tres organismos electorales, que constituye el problema de investigación, genera diversos problemas específicos al impactar negativamente en la calidad de la gestión electoral y en la eficiencia en la prestación de servicios, así como al afectar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, que se expresa en procedimientos engorrosos para ellos, duplicidad de funciones y vulneración de derechos por parte de la justicia electoral.

La solución de tal problema requiere, ineludiblemente, una reforma constitucional y legal que corrija la mencionada inadecuada distribución de competencias, reasignándolas entre los tres organismos y respetando la naturaleza de sus respectivas funciones: organizativas de la ONPE, registrales del Reniec y jurisdiccionales del JNE.

A partir de esa eventual reforma normativa, se deben establecer algunas reformas puntuales en el diseño organizativo de los órganos de línea o misionales (nivel operativo) de cada uno de los tres organismos electorales. Al respecto, se considera que la reforma más evidente se aplicaría en el JNE, organismo en el que deberían suprimirse sus varios órganos con competencias administrativas; por el contrario, se considera que tanto en la ONPE como en el Reniec no habría necesidad de realizar grandes ajustes, ya que, prácticamente con los mismos órganos con los que actualmente cuentan, podrían fácilmente adecuarse a la reforma.

Capítulo IV. Análisis de la situación problemática

Como se sabe, en el contexto de la MML, el análisis de la situación problemática comprende a su vez el análisis de involucrados y el análisis de problemas.

1. Análisis de involucrados

Se considera que los actores involucrados en la situación problemática son los que seguidamente se listan.

- Los organismos electorales: el JNE, la ONPE y el Reniec
- Los usuarios de los servicios electorales: los ciudadanos
- El Congreso de la República y los grupos parlamentarios que lo conforman
- Los líderes de opinión: expertos y sociedad civil

Al respecto, se precisa que, debido a las limitaciones de esta investigación ya explicadas en la sección correspondiente (punto 6 del capítulo I), esta identificación de involucrados no tiene el propósito de aplicar alguna técnica participativa que los incluya. Ello no nos exime, sin embargo, de la necesidad de identificarlos y, con la información con la que contamos, tratar de definir cuál sería su actitud respecto de los objetivos y alternativas que se proponen como parte de la solución del problema central.

1.1 Los organismos electorales

En cuanto a los organismos electorales, es necesario precisar que cada una de estas entidades públicas tiene diversas y hasta contrapuestas posiciones institucionales respecto de la situación problemática. Es así que, desde la perspectiva institucional del JNE, la reforma de 1993 significó cercenar o mutilar dicha entidad para, a partir de ello, crear otras dos entidades, lo que implicaba el recorte de gran parte de sus competencias; de ese modo, se le quitó su competencia de organizar los procesos electorales creando la ONPE, y se le quitó su competencia de conducir el registro electoral creando el Reniec³². Por tanto, su postura es absolutamente contraria a una clara

³² Por cierto, la resistencia a la reforma por parte del JNE de entonces, durante el proceso de elaboración de la Constitución en el Congreso Constituyente Democrático (1992), fue uno de los factores que incidió en que se hayan mantenido varias competencias administrativas en dicho organismo, cuando lo correcto era reconfigurarlo como un organismo estrictamente jurisdiccional. El JNE ha mantenido la misma postura respecto de la reforma, atribuyéndole

delimitación de las competencias electorales, y más bien es el principal promotor de una suerte de contrarreforma, la (re)unificación de los organismos electorales en el propio JNE, vale decir, la desaparición de la ONPE y del Reniec, o su absorción como oficinas o dependencias del JNE.

Por su parte, la ONPE, tras compartir el sentido general de la reforma de 1993 sobre la necesidad de separar las competencias electorales administrativas de la jurisdiccional, es la entidad que con más énfasis ha señalado el defecto de dicha reforma de mantener en el JNE funciones administrativas, que, según la ONPE, deberían haberle sido atribuidas a ella. En ese sentido, esta institución ha promovido una nueva reforma constitucional para transformar al JNE en una entidad estrictamente jurisdiccional; concentrar todas las funciones administrativas electorales, incluyendo las de registro, en la propia ONPE; y separar al Reniec del sistema electoral, aunque manteniéndole su condición de organismo constitucional autónomo³³. Por tanto, la postura de la ONPE, por un lado, es favorable a la reforma, en el sentido señalado, pero, por otro lado, ha entrado en disputa con el Reniec respecto de algunas competencias administrativas, por lo que sería más bien desfavorable a algún aspecto de la reforma que implique fortalecer la condición de organismo electoral del Reniec.

Finalmente, el Reniec, por lo menos durante la década de 2000, trató de mantenerse en lo posible al margen de las controversias y discusiones señaladas, aunque no siempre se pudo librar de participar en algún conflicto competencial con la ONPE o el JNE. En tal sentido, el Reniec no ha sistematizado una postura institucional sobre la conveniencia o inconveniencia de las posiciones de la ONPE o del JNE, pese a que cualquiera de ellos, uno más que el otro, podría afectar sus propios intereses institucionales. Tal actitud era consistente con que, en ese periodo, el Reniec actuará casi como si no fuera parte del sistema electoral o como el menos electoral de los organismos electorales. Sin embargo, en los últimos años, especialmente a partir de 2011, la entidad registral modificó su política institucional y empezó a reivindicar su condición de organismo electoral, participando en las discusiones y generación de propuestas sobre la reforma electoral, creando una Gerencia de Registro Electoral, y reclamando la exclusividad de algunas competencias administrativas electorales que actualmente comparte con la ONPE. Por tanto, de mantener su actual política institucional, el Reniec sería favorable a una reforma que no solo

haber creado un “monstruo de tres cabezas” y proponiendo la (re)unificación de los organismos electorales en el propio JNE. Esa posición no ha sido expresada únicamente en documentos institucionales del JNE, sino que motivó una propuesta de reforma constitucional que el año 2006 se canalizó a través de la bancada aprista, en un contexto de gran crispación entre los entes electorales.

³³ La posición de la ONPE, además de estar expresada en documentos e investigaciones institucionales, motivó una propuesta de reforma constitucional que el año 2004 se canalizó como un proyecto multipartidario, en un contexto en que la ONPE había tomado la iniciativa en promover y legitimar su posición en diversos frentes, especialmente en el importante frente político.

convierta al JNE en un organismo estrictamente jurisdiccional, sino que la consolide como organismo electoral de carácter registral.

1.2 Los usuarios de los servicios electorales

Los usuarios por excelencia de los servicios electorales son los ciudadanos, ya sea individualmente considerados, en su estatus de electores, candidatos o promotores de derechos de participación o control ciudadanos, o colectivamente considerados, en su condición de miembros de las organizaciones políticas (partidos políticos, movimientos y organizaciones políticas locales), inscritas o en proceso de inscripción.

En ese sentido, frente a la necesidad de ejercer sus derechos políticos o de participación, los candidatos, los promotores de derechos de participación o control ciudadanos y las organizaciones políticas se convierten en contrapartes de los organismos electorales en diversos procedimientos administrativos necesarios para el ejercicio esos derechos. En esa medida, son los principales y directamente afectados por los efectos del problema central y, por tanto, serían los principales beneficiarios de una reforma que los solucione.

1.3 El Congreso de la República y los grupos parlamentarios

La situación problemática objeto de este trabajo de investigación se origina en la reforma constitucional de 1993 y en la posterior aprobación de leyes que han seguido distribuyendo competencias entre los entes electorales. Cualquier alternativa de solución, por tanto, necesariamente pasa por una nueva una reforma constitucional y legal, que ubica el escenario de discusión en los predios parlamentarios.

Debido al componente altamente político de las actuaciones que caracterizan al poder legislativo, no se puede asumir de antemano que la mayoría de sus integrantes, los congresistas o las bancadas, tendrán una postura definida sobre la reforma, a favor o en contra. Sin embargo, es ineludible incluir, como parte de la estrategia de solución, convencer a la mayoría de congresistas o bancadas sobre la conveniencia de la reforma, y, en consecuencia, la necesidad de que sea discutida y aprobada en los fueros parlamentarios. Para tal efecto, consideramos que puede ser de suma importancia la postura que adopten los líderes de opinión en esta materia, con respecto al problema de las competencias de los órganos que conforman el sistema electoral peruano.

1.4 Los líderes de opinión: expertos y sociedad civil

Muchos especialistas que, en el contexto de crítica al régimen de Fujimori y de preocupación por la falta de garantías al respeto de la voluntad popular, cuestionaron la división del JNE en tres organismos y apostaron por la unificación, abandonaron su postura inicial para pasar a defender la necesidad de que se delimiten claramente las funciones administrativas y jurisdiccionales en materia electoral. Ha sido el caso de los renombrados Enrique Bernales, Fernando Tuesta, Francisco Eguiguren, Jorge Santistevan, Raúl Ferrero Costa, Henry Pease, Jorge Avendaño, entre otros, como hemos tenido oportunidad de documentar anteriormente (Salcedo 2007a; 2013).

Tuesta (2003) consideró que dos organismos separados constituyen una garantía de independencia e imparcialidad en las resoluciones del órgano jurisdiccional. Por lo tanto, uno debe dedicarse a la organización y ejecución del proceso, y otro a impartir justicia, ya que quien ejecuta una función no puede ser a la vez quien la juzgue.

Enrique Bernales señaló que es necesaria la permanencia de la ONPE en el sistema electoral, ya que este organismo aporta un criterio técnico a los procesos electorales y que las funciones de la ONPE no pueden pasar al JNE, ya que ambos organismos son distintos pero complementarios (*La República* 2006).

Francisco Eguiguren sostuvo que es necesario mantener la separación de los organismos electorales, los cuales en los últimos años se han consolidado institucionalmente, por lo cual merecieron el reconocimiento y valoración positiva de la opinión pública (Salcedo 2007a; 2013).

Raúl Ferrero no solo criticó por inoportuna la presentación de un proyecto de ley³⁴ que pretendía la unificación de los organismos electorales, a pocas semanas de las Elecciones Regionales y Municipales 2006, sino que también consideró que en los últimos años los tres organismos electorales han funcionado bien, más allá de ciertas desavenencias (Salcedo 2007a; 2013).

Jorge Santistevan siempre sostuvo que el actual diseño tenía defectos, pero luego precisó que ninguno de ellos justificaba volver a la concentración de funciones en un solo órgano, ya que la clara delimitación entre funciones administrativas de las que corresponden a la jurisdicción electoral resulta fundamental. En tal sentido, consideró que el problema de fondo es la inadecuada regulación constitucional y legal que le asigna al JNE competencias sobre asuntos de

³⁴ Proyecto de ley N.º 399/2006-CR, presentado por la bancada aprista el 12 de octubre de 2006.

administración electoral. Por tanto, propuso juntar las funciones de administración electoral en un organismo y las jurisdiccionales en otro.

Henry Pease, siendo presidente del Congreso de la República, promovió un proyecto de reforma constitucional, dentro de cuyo texto se deslindan definitivamente las funciones electorales en administrativas (a cargo de la ONPE) y jurisdiccional (a cargo del JNE) (Salcedo 2007a; 2013).

Jorge Avendaño consideró que, si bien la concentración de funciones en un solo organismo responde a la historia y tradición constitucionales peruanas, los cambios en las características de los procesos electorales requieren de organismos muy especializados, capaces de afrontar los retos que les imponen los nuevos procesos electorales, así como el crecimiento de la población votante; también consideró que unificar a los organismos electorales atentaría contra el principio de separación de poderes al conferir a un organismo un poder absoluto, exclusivo e ilimitado; y afectaría el principio de imparcialidad en la administración de justicia, ya que el JNE resolvería en primera y segunda y definitiva instancia sobre controversias originadas en el ejercicio de sus propias atribuciones, pronunciándose sobre decisiones adoptadas por él mismo a través de sus órganos internos; en otras palabras, haría las veces de juez y parte.

Cabe destacar el hecho de que la evolución de las opiniones, en todos los casos, ha seguido el camino señalado, nunca a la inversa. No se conoce ningún caso de algún especialista que antes opinara a favor de la separación de funciones y que haya pasado a defender la reunificación. Por tanto, frente a un escenario de reforma, lo más probable es que la gran mayoría de expertos se mantenga en su postura de reordenar las competencias electorales entre la pluralidad de organismos.

Otros agentes que podrían ser relevantes como generadores de opinión son las organizaciones de sociedad civil involucradas en la temática de la reforma electoral, como la Asociación Civil Transparencia o IDEA Internacional, y que también han sido contrapartes de los propios organismos electorales en diversas iniciativas de reforma. Sobre estas instituciones, a partir de las reformas que han apoyado o promovido, es de suponer que serían favorables a mantener un sistema electoral de varios organismos e, incluso, de ordenar sus competencias; sin embargo, no se cuentan con elementos para anticipar su posición más específica, por ejemplo, sobre la necesidad de que el JNE sea un organismo estrictamente jurisdiccional.

2. Análisis de problemas

2.1 Identificación de problemas

Luego de un análisis minucioso, así como de una validación realizada mediante las entrevistas señaladas en el Anexo 12, se ha podido construir el árbol de problemas. Antes de presentar la secuencia de construcción de dicho árbol, pasamos a describir los principales efectos del problema central.

2.1.1 Fraccionamiento de competencias y procedimientos engorrosos para ejercer derechos políticos

Existen diversos procedimientos engorrosos que los ciudadanos padecen cuando pretenden ejercer sus derechos políticos, o de participación y control ciudadanos, como los siguientes:

- Procedimiento de solicitud de consulta popular de revocatoria de mandato de autoridades
- Procedimientos de inscripción de candidaturas
- Procedimiento de inscripción de organizaciones políticas

En todos estos casos, un procedimiento que debería ser único y estar a cargo de un solo organismo electoral y en interior ser ejercicio incluso bajo una lógica de gestión por procesos se ha fraccionado a partir de asignar parcialidades de la misma competencia a cada uno de los tres organismos, lo que evidentemente resulta inadecuado. Para que la asignación de competencias se considere adecuada, como advierte Verónica Rojas, no basta con que haya claridad y coherencia en la distribución de competencias, sino que «resulta necesario que las normas no ocasionen una fragmentación o desmembramiento competencial en dos o más entidades de aquello que podría corresponderle a una sola entidad. Ello, porque una separación inadecuada de competencias produce, a su vez, una multiplicación de los procedimientos administrativos (uno para cada entidad pública titular de cada parte de la competencia desmembrada), obligando al ciudadano (que persigue un mismo objetivo) a acudir sucesivamente a varios organismos públicos con competencia sobre una parcela de lo que podría ser un único procedimiento administrativo y no varios procedimientos administrativos sucesivos y separados» (Rojas 2004: 127).

En el caso de que los ciudadanos quieran promover una consulta popular de revocatoria de mandato de autoridades, deben seguir los siguientes pasos:

- Primero, los promotores de la revocatoria deben adquirir en la ONPE un formato oficial para recolectar las firmas de adherentes requeridas para poder ejercer este derecho. Esto se efectúa a través de un procedimiento administrativo denominado ‘compra de kit electoral’.
- Segundo, una vez que se han recolectado las firmas necesarias, deben recurrir al Reniec para que verifique la autenticidad de las firmas y expida las constancias respectivas, a través de otro procedimiento administrativo denominado ‘verificación de firmas de adherentes’.
- Tercero, luego, los promotores nuevamente deben presentar en la ONPE la solicitud definitiva para que este organismo verifique el cumplimiento de los requisitos formales. En caso de que se determine el cumplimiento de los requisitos, la ONPE remite el expediente al JNE para que este último organismo convoque a la consulta popular solicitada.

Es decir, los promotores deben realizar trámites administrativos ante la ONPE y el Reniec, para luego esperar la convocatoria a la consulta por el JNE.

En el caso de la inscripción de candidaturas, el procedimiento respectivo se tramita ante el jurado electoral especial (JEE) respectivo, que es el órgano temporal y desconcentrado que durante los procesos electorales o consultas populares constituye la primera instancia jurisdiccional en la estructura organizativa del JNE. Entonces, la inscripción de candidaturas tiene un procedimiento administrativo que se realiza ante el JNE, eventualmente, en sus dos instancias. Al respecto, Verónica Rojas afirmó: «En el caso de las candidaturas, además de tener carácter netamente administrativo (sujeto por ende a impugnaciones en sede administrativa), tienen como destino final ser entregadas a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales de la ONPE [órganos temporales de la ONPE que funcionan solo durante los comicios], pues se trata de información estratégicamente necesaria para la organización y ejecución de los procesos electorales (por ejemplo, la elaboración de los carteles de candidatos). Curiosamente, se produce en este caso una suerte de carrusel de información que pasa primero por el organismo que imparte justicia electoral [el JNE] y luego por el organismo constitucionalmente autónomo competente [la ONPE], cuando lo adecuado sería que no se produzca esta “escala”. La razón de ello se deriva de un ejercicio de funciones administrativas incorrectamente otorgadas por el ordenamiento jurídico al JNE (que constitucionalmente debe administrar o impartir justicia electoral), cuando lo adecuado sería asignar este tipo de funciones a la ONPE, como organismo administrativo y máximo órgano en la organización de los procesos electorales y al que le correspondería lógicamente ejercer las

demás competencias administrativas que tienen que ver con los procesos electorales... » (Rojas 2004: 129).

Con respecto al procedimiento de inscripción de organizaciones políticas, ocurre una situación similar, ya que los ciudadanos promotores de tales organizaciones deben seguir los siguientes pasos:

- Primero, deben adquirir en la ONPE el formato oficial para recolectar firmas de adherentes a través del procedimiento de ‘compra de kit electoral’.
- Segundo, recolectadas las firmas, deben presentarlas al JNE junto con los demás requisitos para que el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) realice la inscripción.
- Tercero, si se trata de inscripción de partidos, el ROP remite las firmas de adherentes a la ONPE y los libros de los comités partidarios al Reniec, para que cada entidad verifique, respectivamente, la validez de las firmas. En caso de inscripción de movimientos y organizaciones políticas locales, remite los planillones de adherentes y los libros de los comités al Reniec. Una vez que la ONPE o el Reniec, según los casos, han emitido las constancias de verificación respectivas, continúa y concluye el procedimiento ante el ROP.

Las situaciones descritas generan confusión en los ciudadanos, quienes deben acudir a diversos organismos a indagar sobre los trámites por seguir y los gastos que implican, lo cual afecta el principio de simplificación administrativa. Como señala Rojas, mientras los ciudadanos tienen el derecho de beneficiarse con un servicio eficiente, tales procedimientos les ofrecen, por el contrario, un escenario complejo y desmembrado. Además, implican una mala asignación de recursos públicos, pues no se trata de un solo momento de intervención administrativa, sino de varios, por demás innecesarios, con lo cual se produce una doble demanda de dinero, tiempo y recursos humanos que inciden directamente en el presupuesto público (Rojas 2004).

2.1.2 Duplicidad de la misma competencia y duplicidad de gasto

Uno de los requisitos para ejercer diversos tipos de derechos políticos o de participación ciudadana es la presentación de firmas de adherentes, las mismas que deben ser verificadas en su

autenticidad. Sin embargo, la competencia de verificar firmas de adherentes es desempeñada tanto por el Reniec como por la ONPE, dependiendo de los casos.

La ONPE verifica las firmas de adherentes requeridas para la inscripción de partidos políticos (organizaciones políticas de alcance nacional). Sin embargo, el Reniec verifica las firmas de adherentes requeridas en estos otros muchos casos: (i) inscripción de movimientos regionales y de organizaciones políticas locales (provinciales y distritales); (ii) referéndum; (iii) consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades; (iv) iniciativas legislativas, iniciativas de reforma constitucional e iniciativas de ordenanzas regionales o municipales; (v) demandas de rendición de cuentas; (vi) solicitudes de demarcación territorial; (vii) demandas de inconstitucionalidad promovidas por ciudadanos, por delegación del JNE. Además, el Reniec verifica las firmas de afiliados de los comités partidarios de todo tipo de organización política.

Para ejercer esta competencia de verificación de la autenticidad de las firmas, tanto la ONPE como el Reniec han establecido dentro de sus respectivas estructuras organizativas unidades orgánicas, a las que destinan personal (funcionarios y servidores), equipamiento, infraestructura y presupuesto, lo cual genera duplicidad del gasto público.

Cabe precisar que, para que la ONPE pueda desempeñar esa competencia en el único supuesto en que le corresponde hacerlo, debe utilizar la información del Padrón Electoral actualizado que el Reniec le debe remitir trimestralmente. Según la información proporcionada por la Subgerencia de Gestión de Base de Datos de la Gerencia de Tecnología de la Información del Reniec, cada día ocurren aproximadamente diez mil variaciones de datos en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN), que es la base del padrón electoral, entre “altas” (incorporaciones al RUIPN de ciudadanos, por mayoría de edad) y “bajas” (retiros del RUIPN, generalmente por fallecimiento). Entonces, cuando el Reniec realiza la verificación de firmas en los casos que le competen, lo hace con información actualizada día a día; la ONPE, eventualmente, trabaja con información desactualizada en hasta tres meses. Esto conlleva un alto riesgo de que haya adherentes cuyas firmas sean consideradas válidas, a pesar de que ya pudieran haber fallecido al momento de la verificación o, por el contrario, que se descarten las adhesiones de ciudadanos que recién hayan cumplido la mayoría de edad.

Otro caso evidente de duplicidad se presenta en las competencias de educación electoral, asignadas tanto para la ONPE como para el JNE, para lo cual cada uno de estos organismos ha implementado los respectivos órganos de línea.

2.1.3 Conflictos entre los organismos electorales

Casi desde su creación, la dinámica de la relación entre los organismos electorales ha sido conflictiva, y se había llegado en algunas circunstancias o temporadas a muy altos niveles de tensión, especialmente entre la ONPE y el JNE, que se hizo especialmente evidente durante la presidencia del JNE por parte de Javier Enrique Mendoza (2004–2008) y la jefatura de la ONPE por Magdalena Chu (2005–2013), como se refleja en las dos viñetas del caricaturista Javier Prado que se reproducen como imágenes 3 y 4 del Anexo 11.

A partir de 2011, la dinámica empezó a variar, y se tornó mucho menos conflictiva y hasta, en cierto modo, más cooperativa, debido al estilo de gestión de los titulares de los organismos electorales de entonces, quienes tomaron la decisión de establecer una relación mucho más sinérgica (véase imagen 5 del Anexo 11). Ello permitió que, por vez primera, los tres organismos debatieran y presentaran de manera conjunta diversas propuestas de reforma electoral, plasmada en sendos proyectos de Código Electoral, Código Procesal Electoral, nueva Ley de Partidos Políticos, y nueva Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Sin embargo, esa relación más armónica no ha sido óbice para que se sigan presentando conflictos competenciales entre los organismos electorales que, aunque se han tratado de manera menos tensa que en el pasado, evidencian que el problema no es de personas sino de la propia configuración de los organismos electorales, lo que sigue constituyendo un inconveniente.

2.1.4 Vulneración de derechos políticos y conflictos entre el JNE y el TC

A diferencia de países donde la justicia electoral la ejercen organismos especializados únicamente en la función jurisdiccional, en el Perú no se ha desarrollado un fuerte sistema de precedentes jurisprudenciales, con un JNE más ocupado de cuestiones organizativas. Por el contrario, se ha hecho común la impredecibilidad de las resoluciones del JNE; asimismo, el servicio de impartición de justicia electoral, a cargo del JNE y de los JEE, es muy lento frente a la necesidad de rapidez de los procesos electorales, con plazos perentorios y etapas preclusivos.

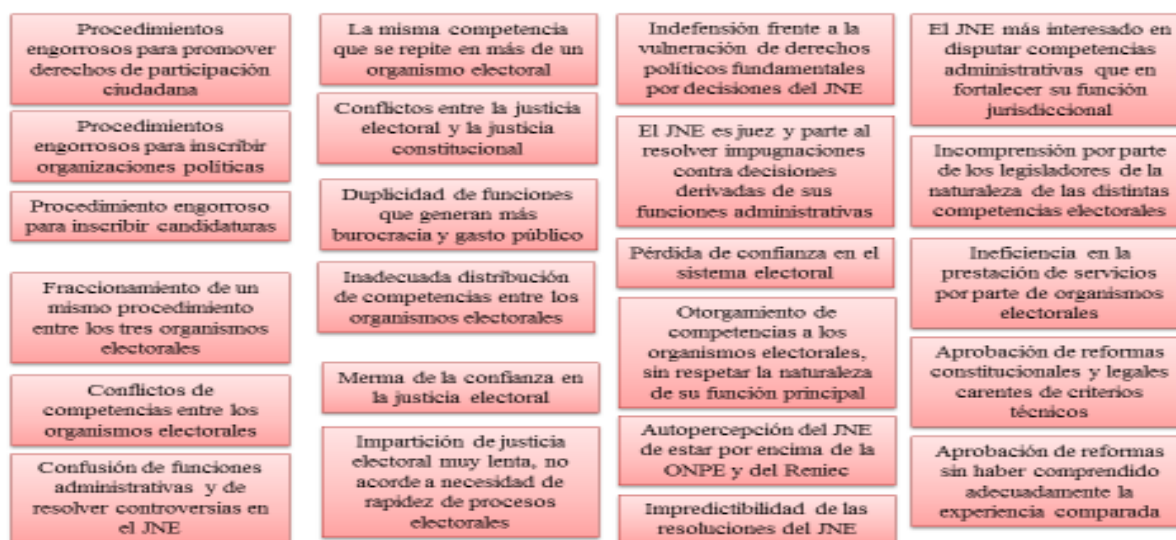
Todo ello ha generado que en muchas ocasiones se presenten evidentes violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos por la aplicación indebida de las normas y principios del Derecho Electoral. Por cierto, las recientes Elecciones Generales de 2016 incluso llegaron a ser consideradas ‘semidemocráticas’ y fueron muy criticadas debido a las cuestionables decisiones de la justicia electoral.

Lo anterior, a su vez, ha sido causa de enfrentamientos entre la justicia electoral (JNE) y la justicia constitucional (TC), cuando, pese a que la Constitución prevé que las resoluciones del JNE no son revisables en sede judicial, en la jurisdicción constitucional se han admitido y declarado fundadas demandas de amparo, debido a evidentes violaciones al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva por parte del JNE, con la consiguiente merma de la confianza en la justicia electoral. Tales enfrentamientos han sido magistralmente caricaturizados por Carlín, como se aprecia en las imágenes 6 y 7 del Anexo 11.

2.2 Determinación de las causas y efectos del problema central: el árbol de problemas

Continuando con la aplicación de la MML, en primer término se ha realizado una lluvia de ideas, de cuyo ejercicio ha resultado la lista de problemas que, una por cada tarjeta y de forma desordenada, se detallan en el Gráfico 1.

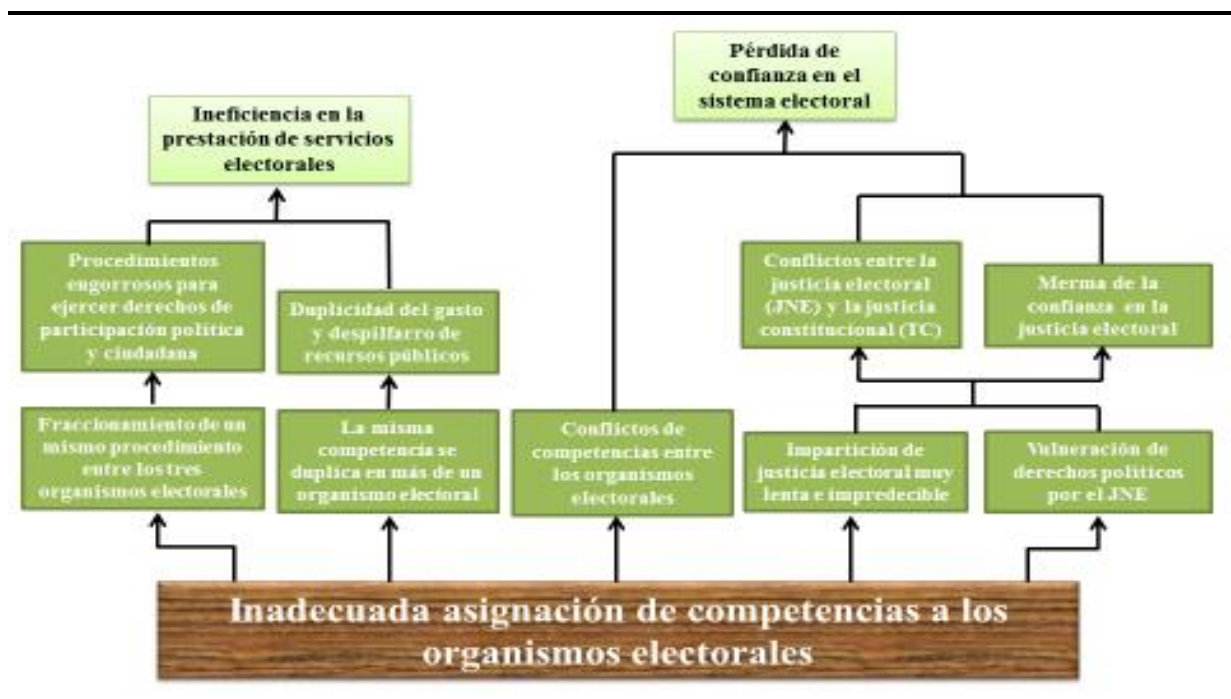
Gráfico 1. Lluvia de ideas



Fuente: Elaboración propia, 2016.

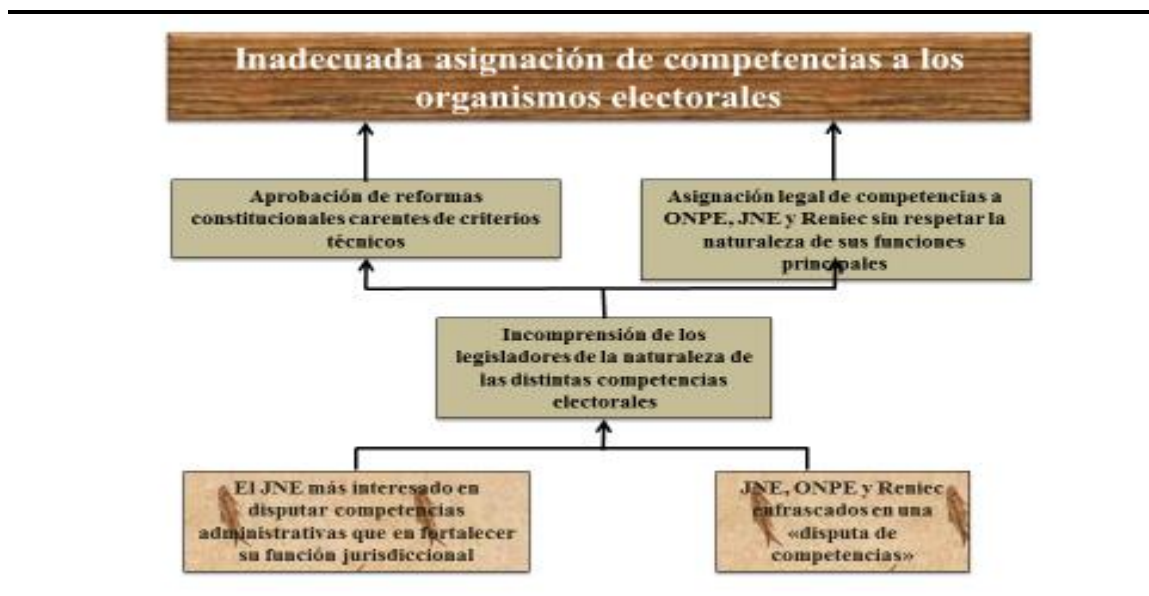
Seguidamente, determinado el problema central, que es la inadecuada asignación de competencias a los organismos electorales, se ha procedido a ordenar las tarjetas y a graficar, secuencialmente, el árbol de efectos (ver Gráfico 2) y el árbol de causas (ver Gráfico 3). Luego, de acuerdo a la MML, se ha integrado en un solo cuadro el árbol de problemas (ver Gráfico 4).

Gráfico 2. Árbol de efectos



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Gráfico 3. Árbol de causas



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Gráfico 4. Árbol de problemas

Capítulo V. Análisis de objetivos

Considerando la identificación de causas y efectos del problema central, plasmada en el árbol de problemas, seguidamente, se presentan los objetivos correspondientes, incluyendo los medios y fines. Para tal efecto, se ha procedido a cambiar todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que estimamos que son deseadas y viables de ser alcanzadas; y, de este modo, elaborar los árboles de fines y de medios, que en conjunto se integran en el árbol de objetivos. Del ejercicio correspondiente, han resultado los siguientes gráficos:

Gráfico 5. Árbol de fines



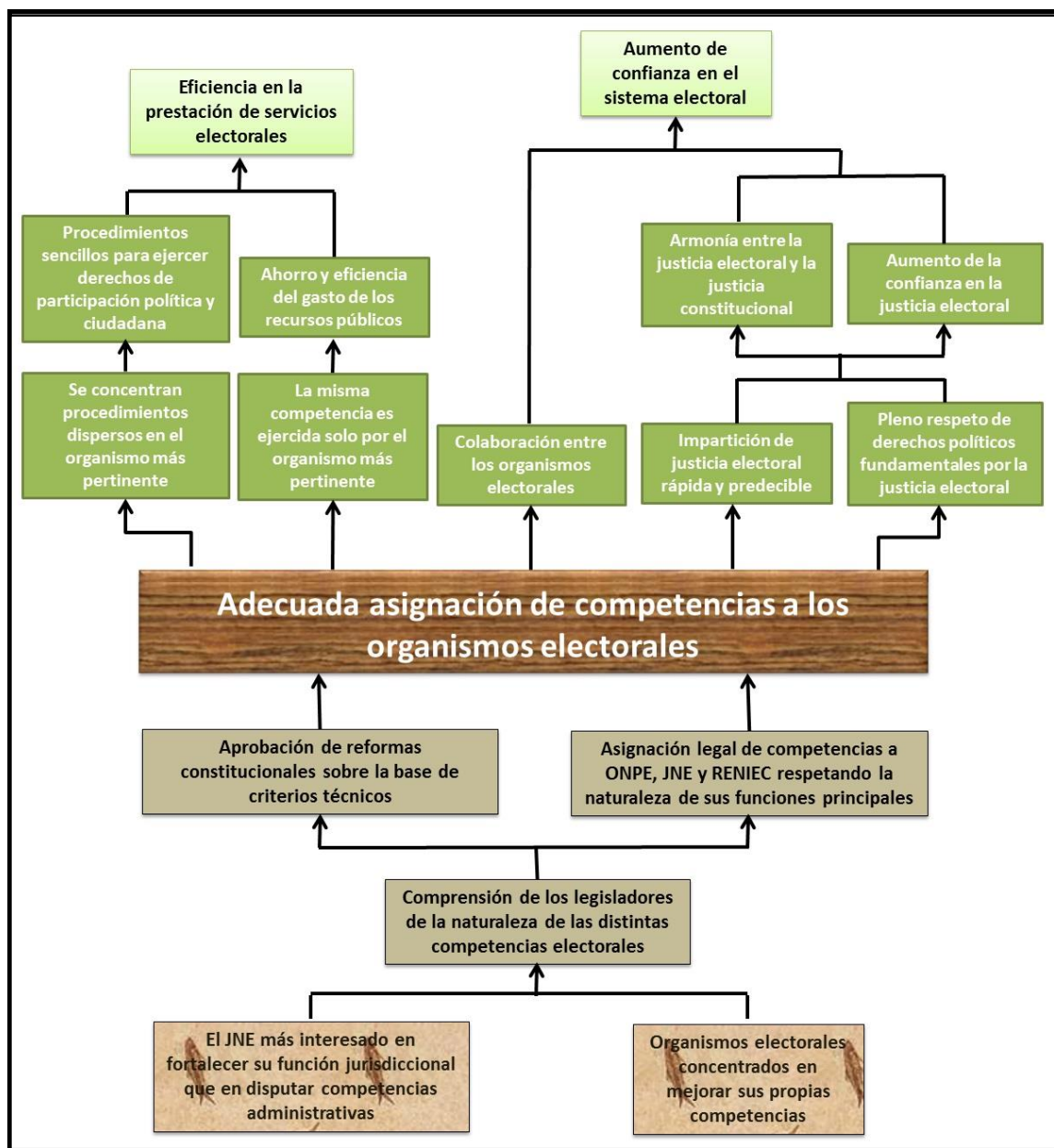
Fuente: Elaboración propia, 2016.

Gráfico 6. Árbol de medios



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Gráfico 7. Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Cabe precisar que, para llegar a la propuesta final del árbol de objetivos que precede, se realizaron diversas revisiones y reformulaciones que, incluso, implicaron reformular más de una vez el árbol de problemas hasta llegar a las versiones finales, que estimamos son consistentes. Para tal efecto, se contó con la opinión y validación de nuestros entrevistados, cuyos datos se precisan en el Anexo 12.

Capítulo VI. Selección de la alternativa óptima

1. Acciones estratégicas

La solución del problema central se deduce con total claridad del árbol de medios que conforma el árbol de objetivos. Si los medios más inmediatos para solucionar el problema central y sus efectos son la aprobación de una reforma constitucional sobre la base de criterios técnicos, así como la asignación legal de competencias a cada uno de los tres organismos electorales, respetando la naturaleza de sus funciones principales, la solución necesariamente es realizar una nueva reforma, tanto constitucional como legal, que responda a dichas exigencias, considerando, además, que las competencias de las entidades públicas siempre son otorgadas, modificadas o suprimidas por ley.

Teniendo esa claridad, la aprobación de tales reformas requiere de una estrategia con un conjunto de acciones secuenciales:

- Primero, elaborar los respectivos proyectos de reforma constitucional y legal, que respondan a los criterios señalados
- Segundo, iniciar e impulsar los correspondientes procedimientos legislativos: presentación de los proyectos de ley, trámite en comisiones hasta lograr dictámenes favorables, aprobación en el Pleno del Congreso y promulgación por el Poder Ejecutivo.
- Tercero, lograr que los procedimientos legislativos lleguen a buen término requiere que la mayoría de legisladores comprenda la naturaleza de las distintas competencias electorales, la problemática actual y, por ende, la necesidad de la reforma, o que, cuando menos, la apoye políticamente. Para ello, es importante lograr el compromiso a nivel de bancadas.
- Cuarto, generar un contexto favorable para la reforma a nivel de los medios de comunicación y opinión pública.

El objetivo de este trabajo de investigación, específicamente, es presentar una propuesta de reforma constitucional, en el marco del primer punto de la estrategia señalada. Sin embargo, es en lo que respecta a precisar el contenido más detallado de esa reforma en que se pueden presentar diversas alternativas.

2. Alternativas y selección de la alternativa óptima

Como se señaló, una acción estratégica ineludible para la solución del problema central es elaborar los proyectos de reforma constitucional y legal respectivos. En tal sentido, las alternativas posibles se refieren al contenido específico que podrían incluir esos proyectos.

2.1 Respetto del organismo responsable de la justicia electoral

Bajo la premisa de que la entidad encargada de impartir justicia electoral debe dedicarse única y exclusivamente a esa función jurisdiccional, se han identificado dos alternativas posibles:

- Mantener la función a cargo de un organismo constitucional autónomo. Dentro de esta alternativa, asimismo, hay dos posibilidades:
 - Mantener al actual JNE únicamente como organismo jurisdiccional, trasladándose sus competencias administrativas al organismo u organismos administrativos, de acuerdo a la naturaleza de las funciones de cada uno de estos.
 - Conformar un nuevo organismo jurisdiccional electoral: un *Tribunal Supremo Electoral*, como se ha hecho en Ecuador o República Dominicana.
- Encargar la impartición de justicia electoral al Poder Judicial, estableciéndose en su interior una jurisdicción especializada a través de salas superiores y suprema, de manera similar a las experiencias de México y Venezuela.

Todos nuestros entrevistados coincidieron en que el órgano del Estado que imparte justicia electoral debe dedicarse única y exclusivamente a esa función jurisdiccional. De otro lado, salvo uno³⁵, ninguno de nuestros entrevistados respaldó la alternativa de encargar la impartición de

³⁵ El entrevistado Christian Guzmán Napurí matizó la postura mayoritaria señalando que lo ideal sería que la justicia electoral pase a ser competencia del Poder Judicial, ya que, en la medida de lo posible, la función de impartición de justicia del Estado debería estar concentrada en dicho poder, excepto la justicia constitucional y la arbitral. Sin embargo, reconociendo los problemas de imagen y credibilidad que afectan actualmente al Poder Judicial, admitió que, en un primer momento, se podría mantener la justicia electoral a cargo de un organismo constitucional autónomo, aunque con la perspectiva de que en algún momento ese organismo se incorpore al Poder Judicial, como ocurrió en México, en que el Trife, en un primer momento, en 1990, fue un organismo constitucional autónomo (Tribunal Electoral de la Federación) y luego, en 1996, se incorporó al Poder Judicial (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

justicia electoral al Poder Judicial, debido al descrédito que le afecta, por la percepción de ineficiencia y corrupción que se guarda con respecto a dicho poder. En tal sentido, consideraron que lo mejor sería que el país cuente con una jurisdicción electoral especializada, autónoma del Poder Judicial, lo que nos llevó a escoger entre algunas de las dos opciones dentro de la primera alternativa.

Entre esas opciones, personalmente, nos parecía preferible conformar un nuevo organismo, un *Tribunal Supremo Electoral*, en primer lugar, porque, de ese modo, la nueva entidad no cargaría con el pasivo histórico del JNE de considerarse un organismo mutilado. En segundo lugar, porque su denominación representaría de mejor manera su naturaleza jurisdiccional, colegiada, especializada y autónoma, a diferencia de la denominación “jurado”, más propia del sistema jurídico anglosajón y que no da cuenta del carácter jurisdiccional y especializado requerido para un órgano que imparte justicia³⁶.

Sin embargo, sobre este punto, las opiniones estuvieron muy divididas. Cuatro entrevistados (Martha Chávez, Félix Ortega, Heber Campos y Christian Guzmán) estuvieron a favor de mantener al JNE, por razones de tradición o porque una nueva denominación podría interpretarse como un cambio muy dramático que no parece justificarse, ya que, con todos sus defectos, todos los organismos electorales, incluyendo el JNE, han mostrado un buen desempeño promedio cuando han funcionado en democracia. Los otros tres (Santiago Gastañadui, Dioscrider Coz y Marco Zevallos), en cambio, han estado a favor de constituir un nuevo organismo, como el propuesto, precisamente por la necesidad de que quede claramente evidenciado el tránsito a una nueva etapa, en que este organismo solo impartirá justicia electoral, con adecuación a todas las garantías de un debido proceso y una tutela jurisdiccional efectiva, de la que hoy carece. Finalmente, por consideraciones de viabilidad política de la propuesta de reforma, la mayoría se inclinó por mantener al JNE.

En lo que coincidió la mayoría, a partir de las observaciones de dos entrevistados (Heber Joel Campos y Dioscrider Félix Coz), validada por los demás, es en que esa justicia electoral debía ser profesionalizada y que, además, debía contar con órganos jurisdiccionales subnacionales

³⁶ Como señala Cabanellas, la acepción “Jurado” alude a una institución pseudojudicial que consiste en «la reunión o junta de cierto número de ciudadanos que, sin tener carácter público de magistrados, son elegidos por sorteo y llamados ante el tribunal o juez de Derecho para declarar según su conciencia, a fin de que aquel pronuncie su sentencia de absolución o condena, y aplique, en este caso, la pena con arreglo a las leyes. Se dice también Jurado a cada uno de los ciudadanos que componen dicha reunión; los cuales se denominan, asimismo, jueces de hecho, porque sus funciones se reducen a decidir únicamente sobre puntos de hecho, y no sobre cuestiones que tengan relación con puntos de Derecho. [...] [Estos] no pertenecen a la clase de jueces profesionales» (Cabanellas 1994:41).

(regionales) permanentes, que garanticen el principio de la doble instancia de la impartición de justicia, así como la profesionalización de la justicia electoral. Solo dos entrevistados (Félix Ortega y Christian Guzmán) no estuvieron a favor de establecer instancias subnacionales permanentes, señalando que podría implicar una excesiva burocratización y aumento del gasto público, que resultarían injustificados ante el carácter eventual y no permanente de los procesos electorales³⁷.

2.2 Respeto del organismo u organismos responsables de la administración electoral

Bajo la premisa de que las funciones electorales administrativas deben encargarse a entidades administrativas, se han identificado las siguientes alternativas:

- Concentrar todas las funciones administrativas que actualmente se encuentran atribuidas a la ONPE y al JNE en un único organismo administrativo electoral. Ese único organismo podría ser la misma ONPE, que actualmente concentra la mayor parte de funciones administrativas electorales, o, también, podría ser un nuevo organismo electoral (por ejemplo, un Consejo Nacional Electoral). En cualquier caso, el Reniec dejaría de ser un organismo electoral, pero se mantendría como un órgano auxiliar del órgano administrativo electoral por su función de elaborar el padrón electoral.
- Mantener a los dos organismos electorales administrativos, redistribuyéndoles las competencias administrativo–electorales del JNE, según la naturaleza de sus funciones. De este modo, se trasladaría a la ONPE la inscripción de candidaturas, la determinación de circunscripciones electorales y la educación electoral (que actualmente comparte con el JNE), por ser funciones de organización electoral, y al Reniec el registro de organizaciones políticas, considerando que este es el órgano registral dentro del sistema. Asimismo, se mantendría únicamente en el Reniec la verificación de firmas de adherentes, que actualmente comparte con la ONPE.
- Crear un nuevo organismo electoral y registral que resulte de la integración de las actuales ONPE y Reniec, que concentre todas las competencias electorales, tanto las de organización

³⁷ Al respecto, Martha Chávez matizó señalando que podía constituirse un único órgano permanente de primera instancia de la justicia electoral, de competencia nacional, pero enfatizando en la necesidad de que exista cuando menos un órgano permanente que garantice la doble instancia en la impartición de justicia electoral. Asimismo, señaló que, dentro de ese eventual JNE de doble instancia, la última instancia podría denominarse Tribunal Supremo Electoral, con facultades de una sala suprema y con el carácter irrevisable de sus resoluciones.

como las de registro electoral, actualmente asignadas a esos organismos, más las competencias administrativo–electorales del JNE y las competencias no electorales del Reniec. El resultado podría ser un organismo equivalente a la Registraduría de Colombia (aunque también podría parecerse a la JCE dominicana o al CNE venezolano).

La mayoría de entrevistados, por distintas razones, optó por la segunda alternativa. Dos de ellos (Santiago Gastañadui y Dioscrider Félix Coz) señalaron que, en términos conceptuales, la tercera alternativa parecía la mejor; sin embargo, consideraron que era poco probable que tenga viabilidad política, por lo que lo más realista sería mantener a los dos organismos administrativos, reasignándoles las competencias administrativas del JNE. En un sentido distinto, Heber Joel Campos prefería la primera opción; sin embargo, también consideró que era poco viable políticamente excluir al Reniec del sistema electoral, por lo que lo realista era optar por la segunda alternativa. Por su parte, Marco Zevallos y Martha Chávez se mostraron decididamente a favor de la segunda opción, más allá de consideraciones políticas. Solo Félix Ortega consideró que, en cualquier caso, era preferible la primera alternativa, precisando más bien que no le parecía conveniente que el Reniec, como organismo registral altamente técnico, sea parte del sistema electoral por el componente altamente político de la función electoral.

Por su parte, Christian Guzmán expresó una postura particular, al señalar que solo debería haber un organismo administrativo electoral (la ONPE) y que el Reniec debería ser excluido del sistema electoral; no obstante, se le debería explicitar su competencia de ser titular del registro electoral y trasladar el registro de organizaciones políticas. Según su punto de vista, que el Reniec conduzca ambos registros no necesariamente debería ser razón para considerarlo como un organismo electoral.

Finalmente, las posiciones de la mayoría de entrevistados terminaron coincidiendo con la nuestra. Personalmente, la primera alternativa nos parece técnicamente la menos adecuada, ya que una ONPE asumiendo funciones registrales generaría, desde nuestro punto de vista, una situación menos eficiente que concentrar todas las competencias que implican el manejo de registros en el Reniec, que con los años se ha ido consolidando como la entidad registral por excelencia del Estado peruano. Si se concentraran todas las competencias registrales en esta entidad, como el registro de partidos y se explicitara la competencia de registro electoral, no tendría sentido excluirlo del sistema electoral. Sin embargo, también consideramos que, en el contexto particular de nuestro país, políticamente tendría más viabilidad la segunda alternativa, especialmente conociendo la actual composición del Congreso, de mayoría fujimorista, una de cuyas banderas

siempre ha sido la defensa de la Constitución de 1993, a la que se le pueden efectuar algunos ajustes, pero no al punto de plantearse diseños institucionales muy diferentes.

Por todo lo señalado, consideramos que la alternativa óptima respecto del contenido de la reforma debe implicar mantener al JNE con competencias exclusivamente jurisdiccionales, y trasladar sus actuales competencias administrativas a la ONPE y al Reniec, de acuerdo a la naturaleza de las funciones de cada uno de estos: se asignaría a la ONPE la inscripción de candidaturas y la determinación de circunscripciones electorales, y se mantendría solo en este organismo la educación electoral; y al Reniec se le trasladaría el registro de organizaciones políticas y se mantendría únicamente en este organismo la verificación de firmas de adherentes (ver Gráfico 8). Asimismo, se deberían establecer instancias subnacionales permanentes de la justicia electoral.

Gráfico 8. Reordenamiento de competencias y rediseño organizativo del sistema electoral peruano



Fuente: Elaboración propia, 2016.

La señalada alternativa óptima se debe expresar en un proyecto de reforma constitucional, motivo por el cual hemos procedido a elaborar la correspondiente fórmula legal del proyecto, que presentamos como Anexo 1 de este trabajo de investigación.

Asimismo, como Anexo 2, se presenta una propuesta de rediseño organizativo del Reniec, consistente con la propuesta de reforma constitucional, considerando únicamente sus órganos de línea. Al respecto se debe enfatizar en que, según nuestra propuesta, ni siquiera es necesario crear nuevos órganos de línea, sino, simplemente, hacer algunos pequeños ajustes en una gerencia. En el caso de la ONPE, no se requiere crear ni modificar ningún órgano (Anexo 3), y, en el caso del JNE, lo único necesario es suprimir sus órganos con funciones administrativas (Anexo 4).

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- Una primera gran división que corresponde hacer respecto de las funciones electorales es aquella entre las funciones administrativas y la función jurisdiccional. A su vez, las funciones administrativas se pueden dividir en funciones de registro electoral y de organización electoral, a las que se debe añadir un tercer subtipo que se ha empezado a consolidar en las últimas décadas, básicamente relacionado con los partidos políticos. En el Gráfico 9, se presenta un cuadro resumen sobre los tipos de funciones electorales.

Gráfico 9. Funciones electorales



Fuente: Elaboración propia, 2016.

- En los países en que se ha encargado la función electoral del Estado a más de un organismo, la regla que se cumple en casi todos los casos, con excepción de Perú, es que al órgano al que se le asigna la función jurisdiccional electoral no se le asignan funciones administrativas.
- Se confirma como problema central de la organización electoral peruana la inadecuada asignación de competencias entre los tres organismos que lo componen (JNE, ONPE y Reniec), ya que dicha asignación se ha establecido sin respetar criterios técnicos, ni la necesidad de no confundir en un solo organismo funciones de índole jurisdiccional de

resolución de controversias con funciones de índole administrativo que eventualmente deben ser resueltas por ese mismo organismo.

- Se precisan como causas de la inadecuada asignación de competencias entre los tres organismos electorales, en principio, la aprobación de reformas constitucionales y la posterior asignación legal de competencias con carencia de criterios técnicos y sin respetarse la naturaleza de cada uno de esos organismos, lo que a su vez se debe a la incomprensión por parte de los legisladores de la naturaleza de las distintas competencias electorales; a la responsabilidad de las propias instituciones electorales, con un JNE más interesado en disputar competencias administrativas con la ONPE que en fortalecer su propia función jurisdiccional, o con los tres organismos enfrascados en una permanente disputa de competencias.
- Se identifican diversos efectos de esa inadecuada asignación de competencias, que afecta la eficiencia en la prestación de servicios electorales, en perjuicio de los usuarios de tales servicios (los ciudadanos) y de la optimización del uso de los recursos públicos:
 - Ocurre un fraccionamiento entre los tres organismos electorales de lo que debía ser un único procedimiento, lo cual genera procedimientos y trámites ante cada organismo electoral; para el ciudadano implica someterse a procedimientos engorrosos a fin de ejercer sus derechos de participación política y ciudadana. Esto se patentiza claramente por lo menos en tres tipos de situaciones: para promover la revocatoria del mandato de autoridades o cualquier otro derecho de participación o control (solicitudes de referéndum; iniciativas legislativas, de reforma constitucional o de ordenanzas regionales y municipales; demandas de rendición de cuentas); para la inscripción de candidaturas a cargos de elección popular; y para la inscripción y registro de organizaciones políticas.
 - A la inversa, la misma competencia se repite en más de un organismo electoral, lo que a su vez genera duplicidad del gasto público para el ejercicio de la misma función y el consiguiente despilfarro de recursos públicos. Esto se evidencia claramente por lo menos en dos situaciones: en la competencia de verificar firmas de adherentes que se repite en la ONPE y el Reniec, y en la competencia de educación electoral, repetida en el JNE y la ONPE.
- Se identifican, también, diversos efectos que afectan la confianza en el sistema electoral:

- Conflictos de competencias entre los organismos electorales, los cuales, pese a aparentemente haber disminuido en el último lustro, no han dejado de ocurrir.
- El servicio de impartición de justicia electoral, a cargo del JNE y de los JEE, es muy lento frente a la necesidad de rapidez de los procesos electorales, con plazos perentorios y etapas preclusivas. Además, es impredecible, ya que no se ha desarrollado un sistema de precedentes de la jurisprudencia electoral por un JNE más ocupado de cuestiones organizativas, todo lo que a su vez ha generado que en muchas ocasiones se presenten evidentes violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos por la aplicación indebida de las normas y principios del Derecho Electoral.
- Lo anterior, a su vez, ha sido causa de enfrentamientos entre la justicia electoral (JNE) y la justicia constitucional (TC), cuando, pese a que la Constitución prevé que las resoluciones del JNE no son revisables en sede judicial, en la jurisdicción constitucional se han admitido y declarado fundadas demandas de amparo, debido a evidentes violaciones al debido proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva por parte del JNE, con la consiguiente merma de la confianza en la justicia electoral. Ciertamente, las recientes Elecciones Generales de 2016 llegaron a ser consideradas “semidemocráticas” y fueron muy criticadas debido a muy cuestionables decisiones de la justicia electoral.
- Se identifica como medios más inmediatos para solucionar el problema central y sus efectos la aprobación de una reforma constitucional sobre la base de criterios técnicos, así como la asignación legal de competencias a los organismos electorales, respetando la naturaleza de sus funciones principales. Por tanto, la solución necesariamente implica realizar una nueva reforma constitucional y legal que responda a dichas exigencias, considerando, además, que las competencias de las entidades siempre son otorgadas, modificadas o suprimidas por ley.
- Se considera que la alternativa óptima en cuanto al contenido específico de la reforma constitucional propuesta debe ser mantener al JNE como organismo titular de la justicia electoral, pero de manera exclusiva, lo que implica trasladar sus actuales competencias administrativas a la ONPE y al Reniec, según la naturaleza de las funciones principales de cada uno de estos organismos. Por tanto, se trasladaría a la ONPE la inscripción de candidaturas y la determinación de circunscripciones electorales, y se mantendría únicamente en este organismo la competencia educación electoral (actualmente compartida con el JNE); al Reniec se le trasladaría el registro de organizaciones políticas y solo se mantendría en este

organismo la verificación de firmas de adherentes. Asimismo, se debería explicitar como competencia del Reniec la conducción del registro electoral y se deberían establecer instancias subnacionales permanentes de la justicia electoral.

2. Recomendaciones

La aprobación de las reformas constitucional y legal que logre un reordenamiento adecuado, técnico y coherente de las competencias de los organismos electorales requiere de una estrategia con un conjunto de acciones secuenciales que deben ser implementadas:

- Se deben elaborar los respectivos proyectos de reforma que respondan a los criterios señalados. En este trabajo de investigación se presenta ya una propuesta concreta de reforma constitucional, pero quedarían pendientes las propuestas sobre una reforma legal.
- Se debe iniciar e impulsar los correspondientes procedimientos legislativos: presentación de los proyectos de ley, trámite en comisiones hasta lograr dictámenes favorables, aprobación en el Pleno del Congreso y promulgación por el Poder Ejecutivo.
- Se debe lograr que los procedimientos legislativos lleguen a buen término, lo que requiere que la mayoría de legisladores comprenda la naturaleza de las distintas competencias electorales, la problemática actual, y, por ende, la necesidad de la reforma, o que, al menos, la apoye políticamente. Para ello, es importante lograr el compromiso a nivel de bancadas, en especial de la fujimorista.
- Se debe generar un contexto favorable para la reforma a nivel de los medios de comunicación y opinión pública. Para ello, es muy importante involucrar a los especialistas.
- Finalmente, se recomienda como línea de investigación, la generación de una propuesta de diseño organizativo más detallado sobre la justicia electoral en el Perú, que complemente lo desarrollado a través de este trabajo que, sobre esta cuestión –dadas sus limitaciones y delimitaciones–, solo ha alcanzado a proponer, por un lado, la conversión del JNE en un organismo estricta y exclusivamente jurisdiccional; y, por otro lado, el establecimiento de una primera instancia permanente a través de la conformación de jurados electorales regionales.

Bibliografía

Agenda País (2014). “JNE, ONPE y Reniec detectan aumento de casos de electores ‘golondrinos’”. En *Agenda País*. 14 de julio de 2014. Fecha de consulta: 29/01/2016. Disponible en: <<http://www.agendapais.com/?p=7332>>

Aguilar, Roisida (2002). *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima: Centro de Investigación Electoral de ONPE, Serie: Documentos de Trabajo N.º 4.

Alzamora, Mario (1985). *Derecho Procesal Civil. Teoría General del Proceso*. 8ª. ed. Lima: Eddili.

Aragón, Manuel (2007). “Derecho de sufragio: principio y función”. En: Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús; y Thompson, José (Compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. 2ª. ed. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 162–177.

Aristóteles (s.f.). *Política*. Edición digital del texto en español en versión de Patricio de Azcárate, que ofrece el *Proyecto Filosofía en español*, realizado directamente a partir de un ejemplar de la edición impresa, Madrid 1873. Fecha de consulta: 23/12/2016. Disponible en: <<http://www.filosofia.org/cla/ari/azc03.htm>>

Basadre, Jorge (1980). *Elecciones y Centralismo en el Perú*. Lima: CIUP.

Borja, Rodrigo (1998). *Enciclopedia de la Política*. 2a. ed., México: Fondo de Cultura Económica.

Cabanellas, Guillermo (1994). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 23º ed., Tomo V, Buenos Aires: Editorial Heliasta.

Consejo Nacional Electoral del Ecuador [CNE Ecuador] (2015). *Estructura orgánica funcional del Consejo Nacional Electoral*. Fecha de consulta: 17/12/2016. Disponible en: <<http://cne.gob.ec/es/transparencia/2015/category/168-a1-estructura-organica-funcional>>

Consejo Nacional Electoral de Venezuela [CNE Venezuela] (2016). *Portal web del Poder Electoral*. Fecha de consulta: 17/12/2016. Disponible en: <<http://www.cne.gov.ve/>>

Contreras, Carlos y Marcos Cueto (2000). *Historia del Perú Contemporáneo*. 2da. ed., Lima: IEP / Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Guzmán, Christian (2004). “La separación de funciones en la Administración Pública y en el ejercicio de las funciones estatales, con especial referencia a la organización electoral”. En: Salcedo Cuadros, Carlo Magno (compilador). *La administración electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales*, Lima: CIE de la ONPE, 2004, pp. 107–122.

Instituto Nacional Electoral de México [INE] (2016). *Estructura Orgánica del Instituto Nacional Electoral*. Fecha de consulta: 16/12/2016. Disponible en: <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DEA/DEA-EstructuraOrganicaIFE/DEA-organigrama-pdfs/2007/TOC_311207.pdf>

Junta Central Electoral de República Dominicana [JCE] (2016). *Portal web de la Junta Central Electoral*. Fecha de consulta: 18/12/2016. Disponible en: <<http://jce.gob.do/>>

La República (2006). “Ven inviable traspaso de funciones de ONPE al JNE”. En *La República*. 15 de octubre de 2006. Fecha de consulta: 22/12/2016. Disponible en: <<http://larepublica.pe/15-10-2006/ven-inviable-traspaso-de-funciones-de-onpe-al-jne>>

La República (2012). “Carlincaturas 25/06/2012”. En *La República*. 25 de junio de 2012. Fecha de consulta: 27/01/2016. Disponible en: <<http://larepublica.pe/carlincaturas/carlincaturas-25062012-2012-06-25>>

Locke, John (2003) [1689]. *Ensayo sobre el gobierno civil*. 3ra. ed., México: Porrúa.

Monroy, Juan (1996). *Introducción al Proceso Civil*. Tomo I, Bogotá: Temis-De Belaunde & Monroy.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat (2003) [1748]. *El espíritu de las leyes*. Barcelona: Edicomunicación.

Ortegón, Edgar; Juan Francisco Pacheco y Adriana Prieto (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas – CEPAL.

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia [Registraduría] (2016). *Organigrama Directivo de la Registraduría Nacional del Estado Civil*. Fecha de consulta: 16/12/2016. Disponible en: <<http://www.registraduria.gov.co/-Organigrama-directivo-.html>>

Rojas, Verónica (2004). “La distribución de competencias administrativas entre los organismos electorales del Perú”. En: Salcedo Cuadros, Carlo Magno (compilador). *La Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales*. Lima: CIE de la ONPE, pp. 123–132.

Rubio, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo V, Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

Salcedo, Carlo Magno (2003). “Los organismos electorales. ¿El problema es el número?” [publicación de blog]. En *Cuestiones de la Polis*. 24 de noviembre de 2003. Fecha de consulta: 29/01/2016. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/carlomagnosalcedo/2003/11/24/los-organismos-electorales-el-problema-es-el-numero/>>

Salcedo, Carlo Magno (2004). “El modelo de Administración Electoral según la Constitución de 1993: la reforma deformada”. En: Salcedo Cuadros, Carlo Magno (compilador). *La Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales*. Lima: CIE de la ONPE, 2004, pp. 15–55.

Salcedo, Carlo Magno (2007a). “Lineamientos para la reforma constitucional de los organismos electorales”. En *Pioner de Doctrina de Derecho Público y Derecho Privado de Normas Legales*, Fasc. 2 Sección Derecho Público (febrero 2007). Lima: Gaceta Jurídica, pp. 35–57.

Salcedo, Carlo Magno (2007b). “El Tribunal Constitucional contra el absolutismo electoral [publicación de blog]. En *Cuestiones de la Polis*. 30 de junio de 2007. Fecha de consulta: 29/01/2016. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/carlomagnosalcedo/2007/06/30/el-tribunal-constitucional-contra-el-absolutismo-electoral/>>

Salcedo, Carlo Magno (2008a). “Nuevo diseño electoral ecuatoriano. Modelo con dos organismos”. En *El Peruano*. Lima, 14 de noviembre de 2008.

Salcedo, Carlo Magno (2008b). “Antes de eliminar el voto preferencial se debe afianzar la democracia interna en los partidos” [publicación de blog]. En *Cuestiones de la Polis*. 16 de octubre de 2008. Fecha de consulta: 29/01/2016. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/carlomagnosalcedo/2008/10/16/antes-de-eliminar-el-voto-preferencial-se-debe-afianzar-la-democracia-interna-en-los-partidos/>>

Salcedo, Carlo Magno (2013). “Artículo 177: Conformación de la organización electoral”. En *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo*. Tomo III. 2ª. ed. Lima: Gaceta Jurídica, enero de 2013, pp. 611–620.

Servicio Electoral de Chile [Servel] (2016). *Organigrama del Servicio Electoral de Chile*. Fecha de consulta: 15/12/2016. Disponible en: <<http://transparencia.servicioelectoral.cl/Estru%20Organica/ORGANIGRAMA-SERVEL.jpg>>

Támariz, Domingo (1995). *Historia del poder: elecciones y golpes de Estado en el Perú*. Lima: Jaime Campodónico.

Tuesta, Fernando (2003). “Organismos electorales: ¿el problema es el número?”. En *El Comercio*. 11 de junio de 2003.

Tuesta, Fernando (2005). *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Anexos

Anexo 1. Proyecto de reforma constitucional sobre las funciones y competencias de los organismos electorales (fórmula legal)

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CAPÍTULO XIII DEL TÍTULO IV,
SOBRE LOS ORGANISMOS ELECTORALES**

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Modifícase el Capítulo XIII del Título IV de la Constitución Política del Estado, con el siguiente texto:

**Título IV
De la Estructura del Estado**

**Capítulo XIII
De la Organización Electoral**

Artículo 176°.- La finalidad de la Organización Electoral es asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre, espontánea e informada de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación personal, directa y secreta, con arreglo a los principios de transparencia, igualdad, certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad.

Artículo 177°.- La Organización Electoral comprende las siguientes funciones generales:

1. La gestión electoral, a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
2. El registro electoral, a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
3. La justicia electoral, a cargo del Jurado Nacional de Elecciones y de los jurados electorales regionales.

Además, comprende otras funciones relacionadas con la promoción y el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos, y de participación política a través de organizaciones políticas, así como el mantenimiento y custodia del registro único de identificación de las personas, de los registros civiles y demás funciones atribuidas por ley.

Artículo 178°.- La Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Jurado Nacional de Elecciones son autónomos y mantienen entre sí relaciones de coordinación de acuerdo con sus atribuciones.

Ejercen las competencias establecidas en la Constitución, en sus respectivas leyes orgánicas y otras que le sean asignadas por ley.

Tienen potestad reglamentaria de las leyes e iniciativa legislativa en los asuntos de sus respectivas competencias.

Artículo 179°.- Compete a la Oficina Nacional de Procesos Electorales:

1. Planificar, organizar y ejecutar todos los procesos electorales, de referéndum y otro tipo de consultas populares
2. Inscribir en instancia administrativa las candidaturas a los cargos de elección popular
3. Diseñar y elaborar las cédulas de sufragio, las actas electorales y demás material necesario para el ejercicio del sufragio

4. Planificar y ejecutar las acciones de educación y capacitación electoral
5. Determinar las circunscripciones administrativas electorales para el desarrollo de cada proceso electoral o consulta popular, y conformar las Oficinas Desconcentradas de Procesos Electorales respectivas
6. Establecer los locales de votación y conformar las mesas de sufragio
7. Brindar información permanente desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio
8. Realizar el cómputo y proclamación de los resultados
9. Supervisar los fondos partidarios y los gastos de campañas electorales, así como administrar el otorgamiento del financiamiento público a las organizaciones políticas

Artículo 180°.- El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ejerce sus funciones por un período de cuatro (4) años. Este periodo puede ser renovable por una vez. El Consejo Nacional de la Magistratura lo elige, previo concurso público. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave, establecida por ley.

Artículo 181°.- Compete al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil:

1. Mantener y custodiar el registro único de identificación de las personas y emitir los documentos nacionales de identidad.
2. Dirigir el sistema nacional de registros civiles, teniendo a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil.
3. Mantener actualizado el registro electoral, teniendo a su cargo la elaboración y aprobación de los padrones electorales de cada proceso electoral o consulta popular.
4. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas, teniendo a su cargo la inscripción de dichas organizaciones
5. Mantener actualizado el registro de afiliados de las organizaciones políticas, en coordinación con las mismas.
6. Mantener y custodiar el registro de certificados digitales del Estado peruano.

Artículo 182°.- El jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado, previo concurso público, por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro (04) años. Puede ser removido por dicho consejo por falta grave tipificada en la ley.

Artículo 183°.- Para ser Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales o del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento.
2. Ser ciudadano en ejercicio.
3. Ser mayor de cuarenta años.
4. Tener título profesional.

Tienen las mismas incompatibilidades, impedimentos y obligaciones que los vocales de la Corte Suprema y gozan de los mismos privilegios.

Artículo 184°.- Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Impartir justicia en materia electoral, en instancia final y definitiva.
2. Resolver en instancia de revisión las impugnaciones contra las resoluciones de los tribunales electorales regionales; y en instancia final las resoluciones administrativas de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en materia electoral o de organizaciones políticas.
3. Declarar la nulidad de un proceso electoral o una consulta popular en alguno de los siguientes casos: a) cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente superan los dos

tercios del número de votos emitidos; b) cuando se presente inasistencia de más del cincuenta por ciento de los electores; o c) cuando ocurren graves irregularidades en el proceso electoral, que sean suficientes para modificar los resultados de la elección o consulta. Los supuestos para anular las elecciones son establecidos en la ley de la materia.

4. Impartir justicia respecto de controversias relacionadas con la constitución y el funcionamiento de los partidos y demás organizaciones políticas, en instancia final y definitiva. Contra sus resoluciones emitidas conforme al debido proceso, no procede recurso alguno.
5. Resolver en vía contencioso-administrativa las declaraciones de vacancia de las autoridades municipales y regionales.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia y resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales y de mecanismos de participación política, sus resoluciones son dictadas en instancia final y definitiva, no siendo revisables en sede judicial.

Para el cumplimiento de sus funciones el Jurado Nacional de Elecciones puede organizarse en Salas, si fuese necesario.

Artículo 185°.- El Jurado Nacional de Elecciones se encuentra integrado por seis miembros:

1. Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema, entre sus magistrados activos o jubilados, el cual lo preside.
2. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los fiscales Supremos activos o jubilados.
3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.
4. Uno elegido en votación secreta por los demás colegios de abogados del país, entre sus miembros.
5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanos.
6. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanos.

Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones eligen a su presidente. El presidente tiene voto dirimente en caso de empate.

Ejercerán sus funciones por un período de cuatro años. La ley establece las formas de renovación alternada cada dos años. El cargo es remunerado y de tiempo completo. Es incompatible con cualquiera otra función pública, excepto la docencia a tiempo parcial.

Artículo 186°.- Para ser miembro del Jurado Nacional de Elecciones se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento.
2. Ser ciudadano en ejercicio.
3. Ser mayor de cuarenta años.
4. Haber ejercido la abogacía o la docencia universitaria en disciplina jurídica durante un mínimo de diez años.

Tienen las mismas incompatibilidades, impedimentos y obligaciones que los vocales de la Corte Suprema y gozan de los mismos privilegios.

No pueden integrar el Jurado Nacional de Elecciones quienes son o han sido candidatos a cargos de elección popular, hayan sido electos o no, ni Ministros de Estado o dirigentes de los partidos políticos, en los últimos cinco años.

Artículo 187°.- Los jurados electorales regionales son órganos permanentes que constituyen la primera instancia de la justicia electoral. Dependen administrativa y funcionalmente del Jurado Nacional de Elecciones, pero son independientes en el ejercicio de su función jurisdiccional. Su conformación, funciones y atribuciones son reguladas por la ley orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

Anexo 2. Propuesta de adecuación de estructura orgánica del Reniec a la propuesta de rediseño del sistema electoral contenida en el proyecto de reforma constitucional sobre las funciones y competencias de los organismos electorales



La adecuación de la estructura orgánica del Reniec, en caso de que se le otorgue expresamente la competencia de conducir el Registro Electoral y, asimismo, se le traslade la competencia de conducir el Registro de Organizaciones Políticas, actualmente a cargo del JNE, no implicaría la creación de ningún nuevo órgano ni unidad orgánica.

Bastaría con que la actual Gerencia de Registro Electoral se convierta en Gerencia de Registro Electoral y de Organizaciones Políticas. Asimismo, que sus dos unidades orgánicas actuales: la Subgerencia de Verificación Domiciliaria y Procesamiento y la Subgerencia de Verificación de Firmas y Apoyo Técnico Electoral, se conviertan en Subgerencia de Registro Electoral y Subgerencia de Registro de Organizaciones Políticas.

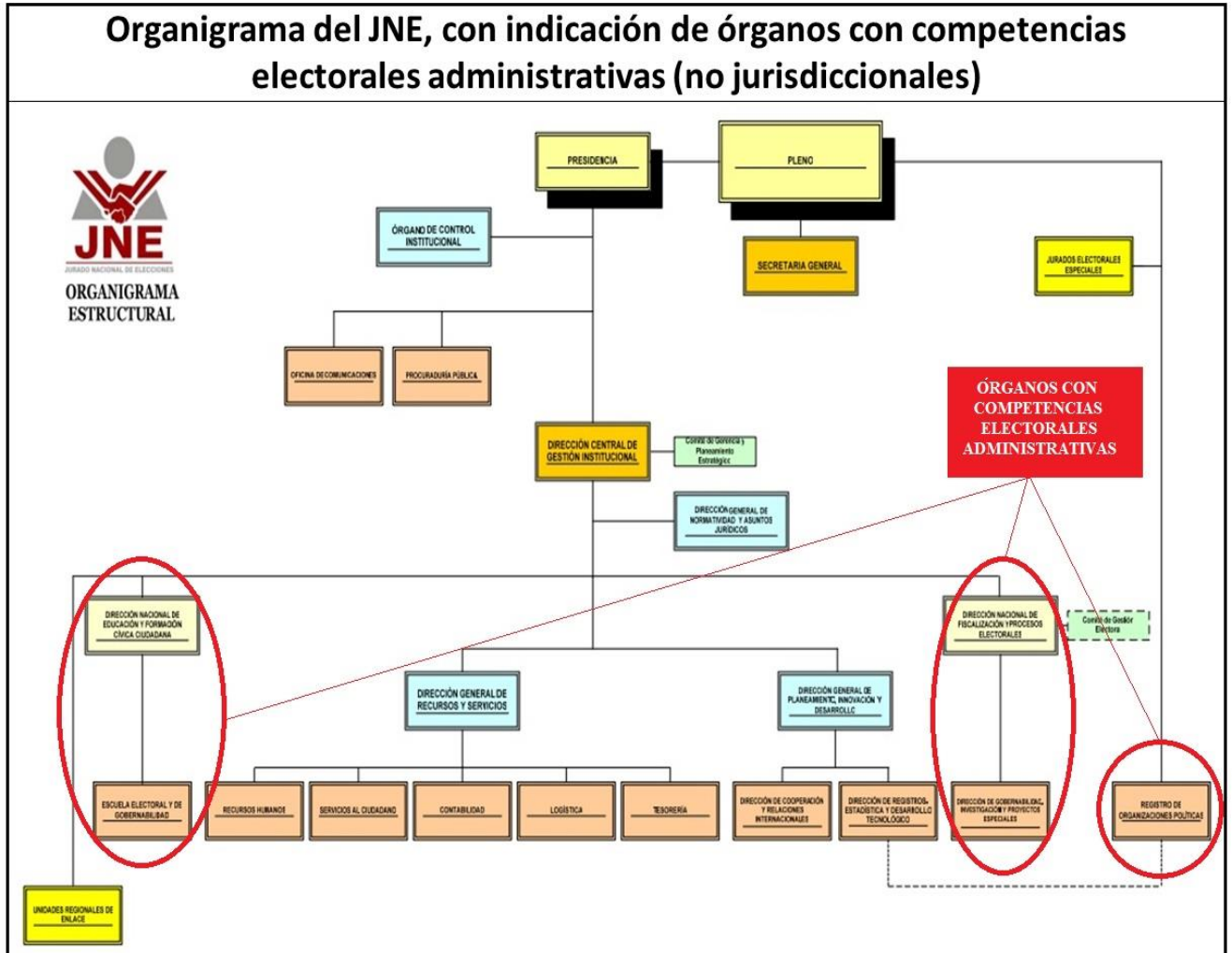
Anexo 3. Organigrama oficial de la ONPE considerando solo sus órganos de línea



La ONPE ni siquiera requeriría adecuar su estructura orgánica, en caso de que se le trasladen las competencias de inscribir candidaturas y determinar las circunscripciones electorales–administrativas, y que se la mantenga como única entidad competente en brindar educación electoral.

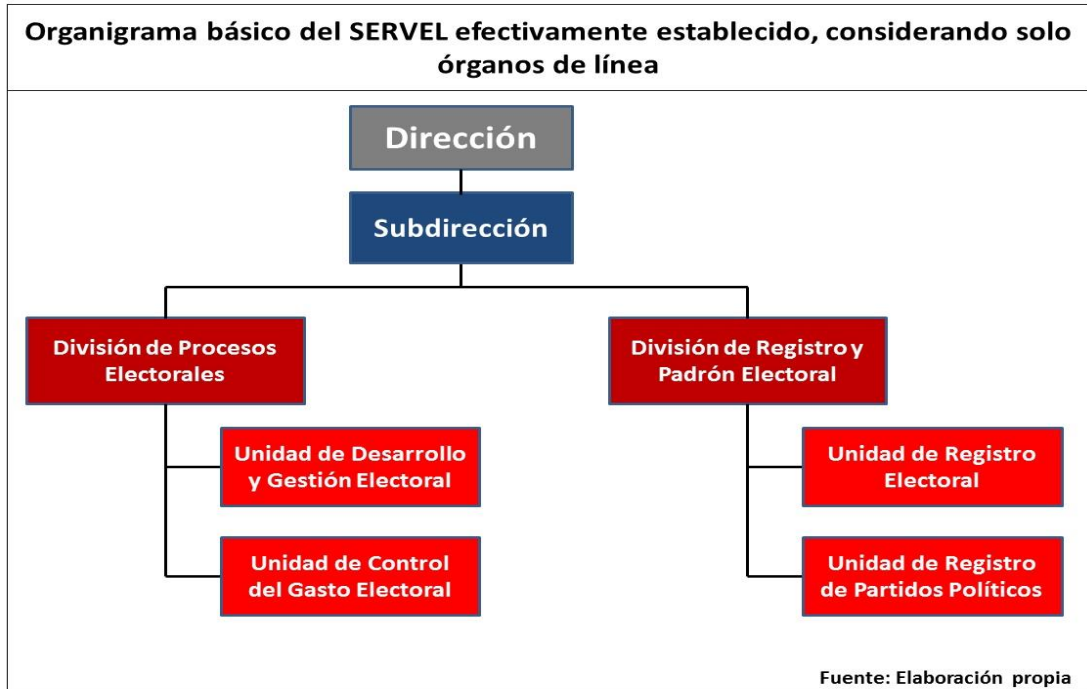
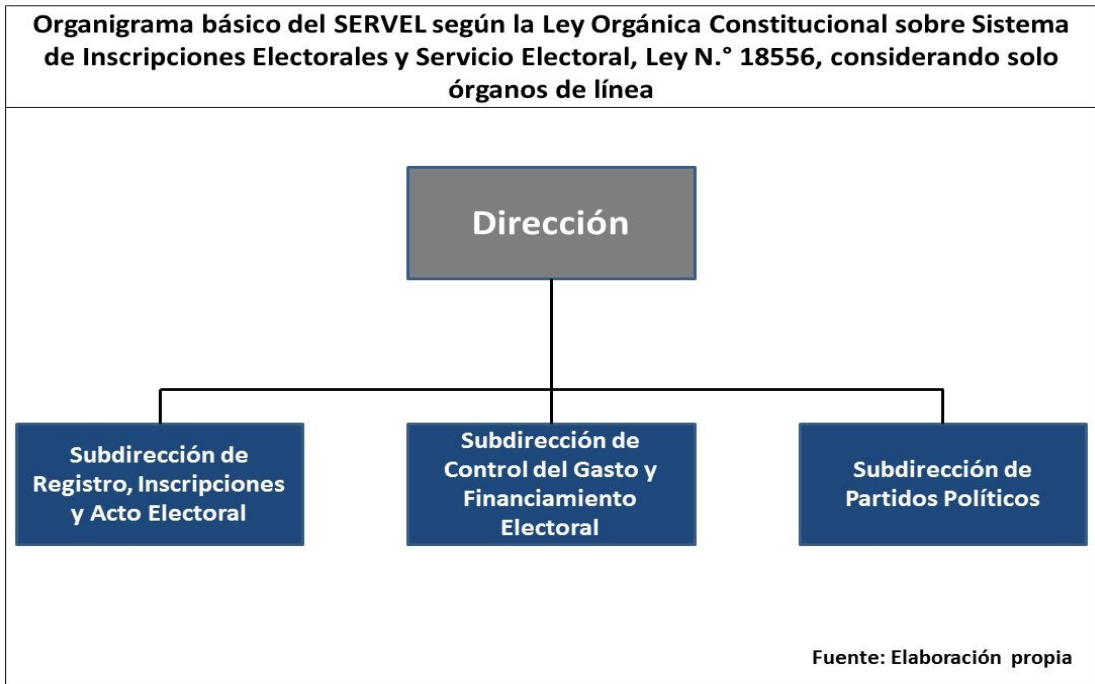
Bastaría con que a las actuales Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales se les encargue la competencia de inscribir administrativamente las candidaturas y a la Gerencia de Gestión Electoral la competencia de determinar las circunscripciones electorales–administrativas. La competencia de educación electoral ya la tiene implementada en su Gerencia de Información y Educación Electoral.

Anexo 4. Organigrama oficial del JNE, con indicación de sus órganos que deberían ser suprimidos para adecuarlo a la propuesta de rediseño del sistema electoral que implica convertirlo en un organismo estrictamente jurisdiccional

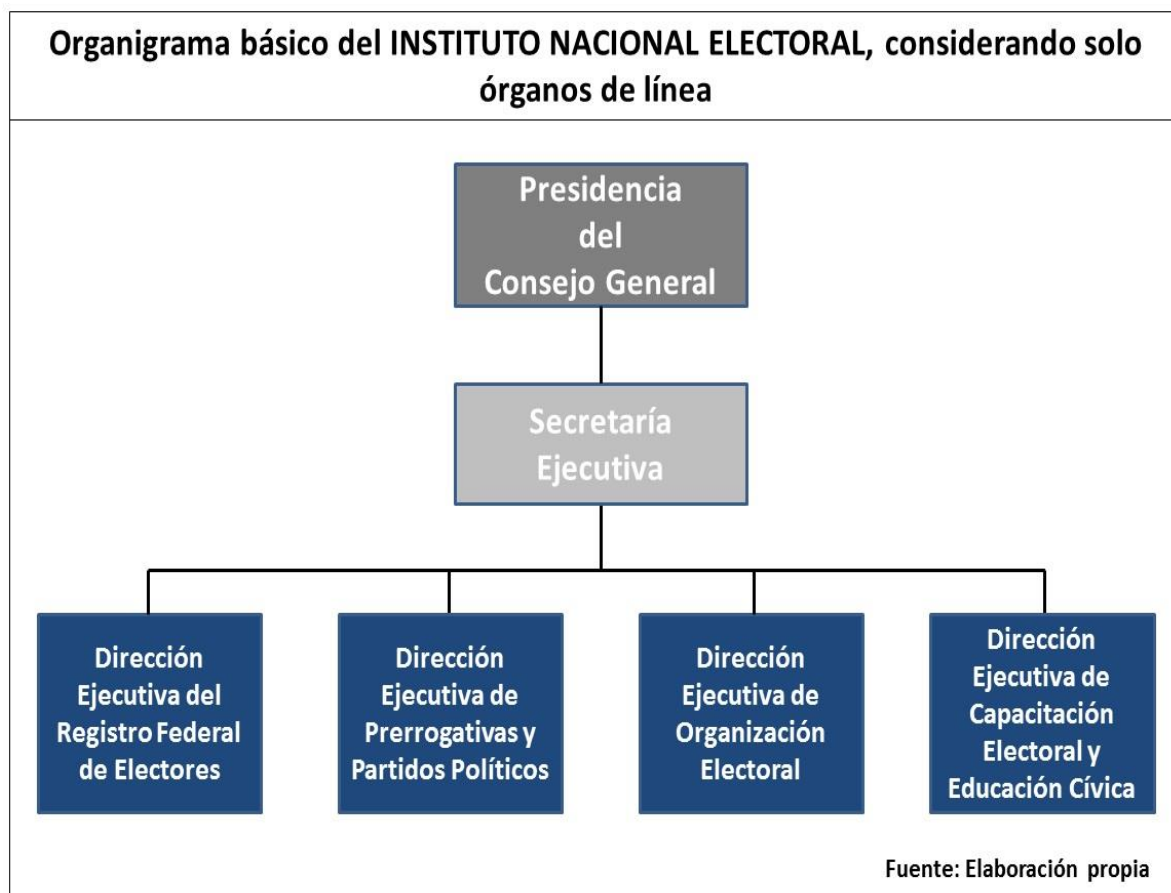


El JNE, sea que se mantenga con ese nombre o se convierte en un Tribunal Supremo Electoral, en el contexto de la reforma propuesta, debe desactivar sus órganos con competencias electorales–administrativas: la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y su dependencia, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad debe trasladarse a la ONPE; la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales y su dependencia, la Dirección de Gobernabilidad, Investigación y Proyectos Especiales, así como el Registro de Organizaciones Políticas, cuyo acervo debería trasladarse al Reniec.

Anexo 5. Organigramas del servicio electoral de Chile



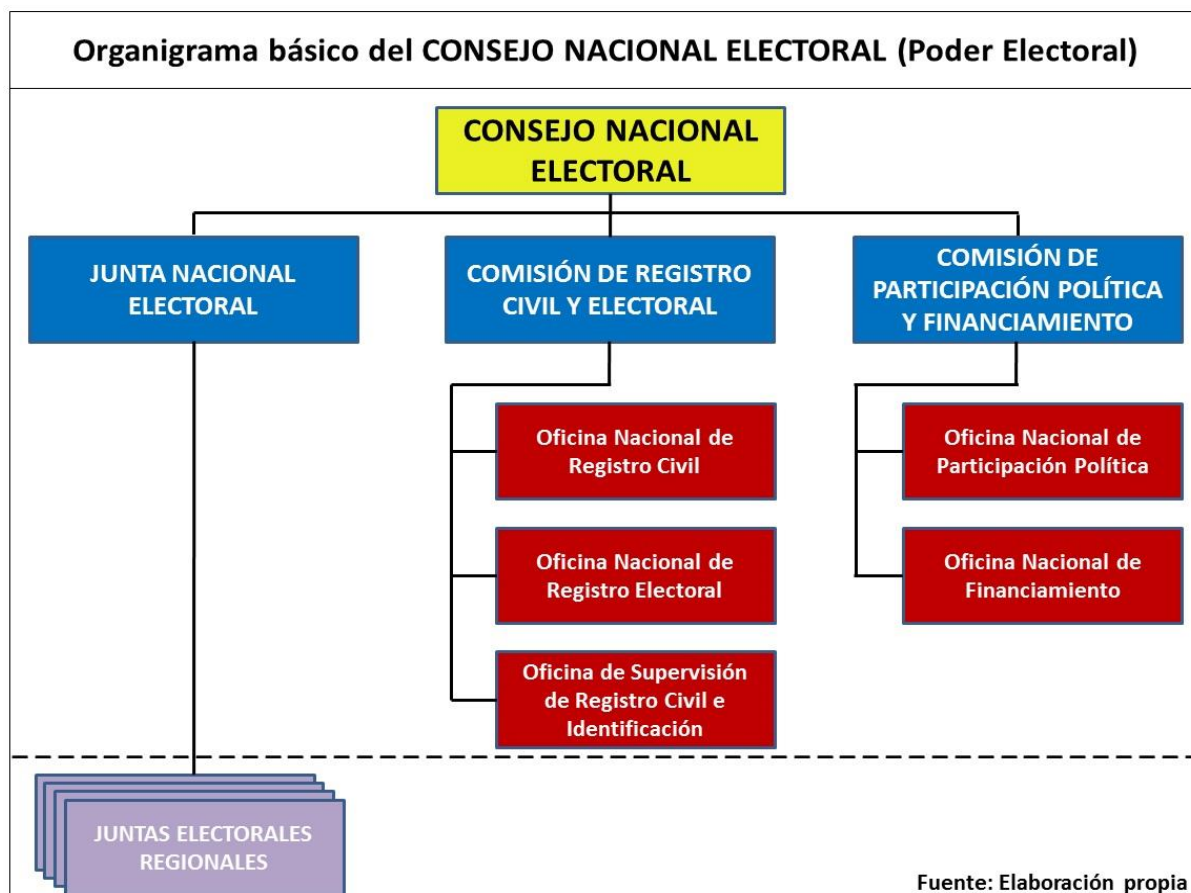
Anexo 6. Organigrama básico del Instituto Nacional Electoral de México



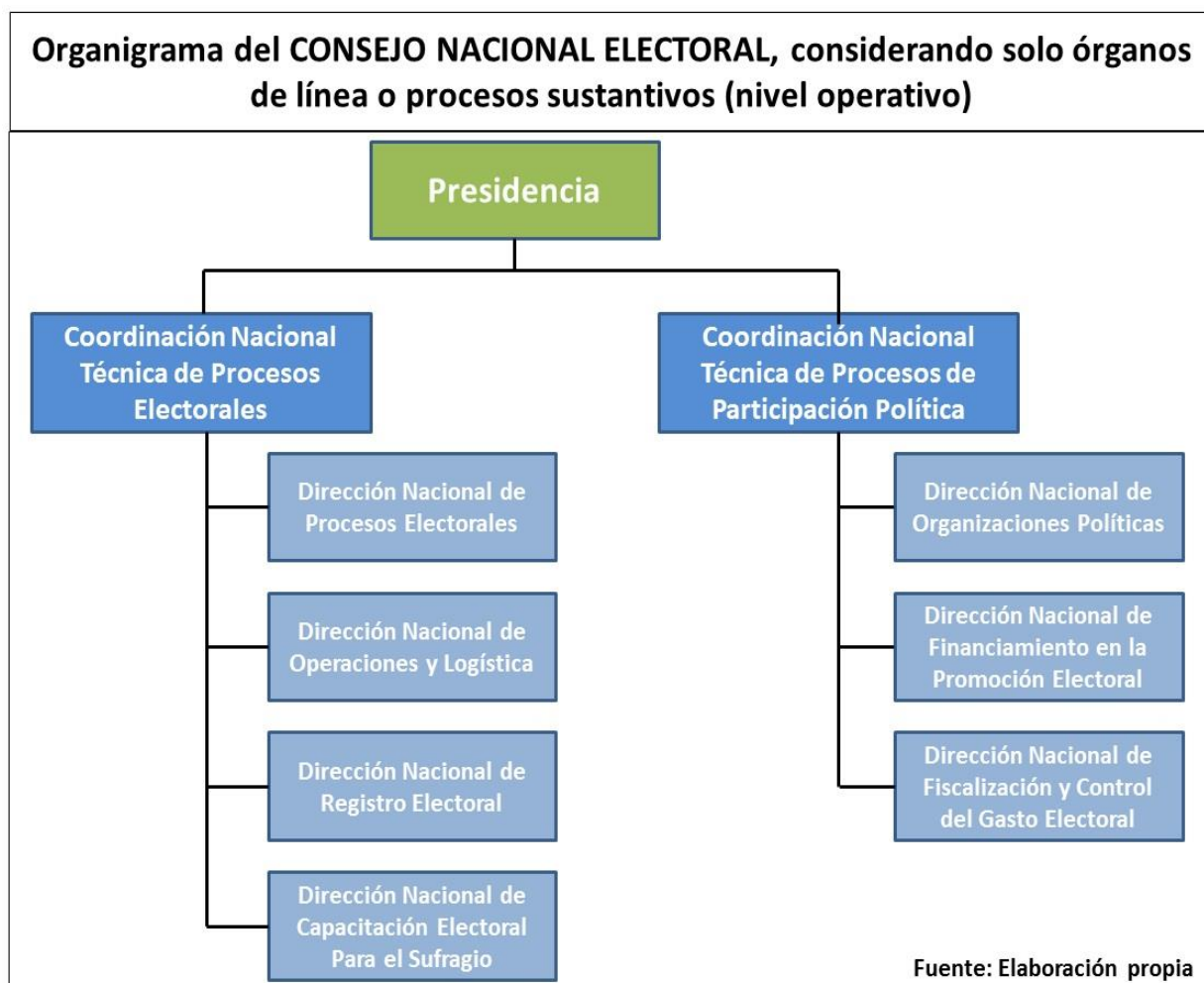
Anexo 7. Organigrama básico de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia



Anexo 8. Organigrama básico del Consejo Nacional Electoral (Poder Electoral) de Venezuela

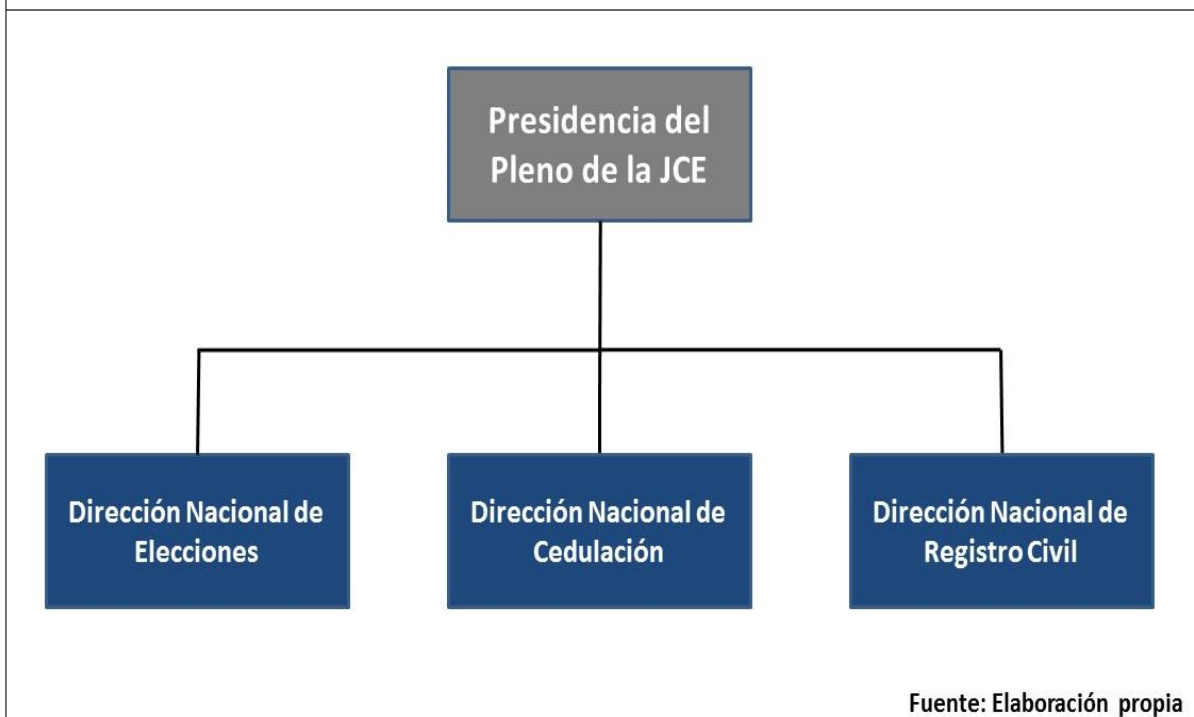


Anexo 9. Organigrama básico del Consejo Nacional Electoral de Ecuador



Anexo 10. Organigrama básico de la Junta Central Electoral de República Dominicana

Organigrama básico de la JUNTA CENTRAL ELECTORAL, según la Ley Electoral de 1997 y datos del portal web de la JCE, considerando solo órganos de línea



Anexo 11. Imágenes referenciales



—Eh, amigo, ¿á donde se largan?
—Vamos, señor inspector, al amparo de la circular del ministro de gobierno, á cumplir el deber cívico de elegir presidente. ¿No vé que figuramos como inscritos?

Imagen 1: “Los muertos votan”. Viñeta aparecida en *Variedades*. Año VIII, N.º 206 (Lima, 10 de febrero de 1912). Tomado de Aguilar, 2002: 33



Imagen 2: “Los muertos no pueden firmar para la revocatoria”. Caricatura de Carlin (*La República*, 2012)



Imagen 3: La propuesta de reforma del JNE implica “cortarle la cabeza a su jefa”, es decir, desaparecer a la ONPE vía fusión o reunificación. Fuente: Salcedo, 2003.



Imagen 4: Las propuestas de reforma de la Ley de Partidos del JNE recortan las competencias de la ONPE. Fuente: Salcedo, 2008b.



Imagen 5: Los titulares de la ONPE (Mariano Cucho Espinoza), JNE (Francisco Távora Córdova) y Reniec (Jorge Yrivarren Lazo), en julio de 2014, en una imagen que representa el clima de coordinación y cordialidad que entonces primó públicamente en la relación entre los tres organismos del sistema electoral. Foto: Agenda País, 2014.



Imagen 6: Fuente: Salcedo, 2007b.



Imagen 7: Fuente: Salcedo, 2007b.

Ambas caricaturas de Carlín (imágenes 6 y 7) dan cuenta del enfrentamiento entre la justicia electoral (JNE) y la justicia constitucional (TC), en diversos momentos, a pesar de los cambios de presidente del TC.

Anexo 12. Entrevistas y entrevistados

- Para esta investigación se han realizado siete *entrevistas semiestructuradas*, para cuyo efecto se ha determinado de antemano la información relevante sobre lo que se pretendía abordar en la entrevista y, a partir de ello, se han formulado preguntas abiertas.
- Las entrevistas han comprendido un mínimo de dos y un máximo de cuatro conversaciones con cada uno de los entrevistados, en que, a partir de plantear nuestra hipótesis y el que consideramos el problema central, hemos contado con los puntos de vista, y aportes de cada uno de ellos, los que se han incorporado como insumos de la lluvia de ideas, y han servido para ayudar a precisar las causas y efectos del problema central, así como los medios y fines de los objetivos. Asimismo, se ha puesto en consideración de los entrevistados las alternativas identificadas.
- Las personas han sido seleccionadas por ocupar o haber ocupado posiciones que les ha permitido tener un amplio conocimiento sobre la problemática de las competencias de los organismos electorales. En ese sentido, se incluyen a usuarios de los servicios electorales que han participado de los procedimientos electorales (personeros legales nacionales de partidos); servidores del Estado con conocimiento de la dinámica de la organización electoral (exfuncionarios o funcionarios electorales); y excongresistas de la República que han conocido de cerca la problemática de la organización electoral, incluyendo algunos que han desempeñado más de uno de esos roles. Seguidamente, se presenta la relación de entrevistados.

| Entrevistado | Referencias |
|---------------------------------|---|
| Dioscrider Félix Coz Chuquiyaui | Fue personero legal alterno y es actual personero legal titular del partido Perú Posible. Fue responsable de la inscripción registral de sus dos últimos comités directivos, así como de la inscripción nacional de candidaturas en las Elecciones Generales 2016. |
| Marco Antonio Zevallos Bueno | Fue fundador, miembro de la comisión política nacional y personero legal titular del partido Tierra y Libertad (luego llamado Tierra y Dignidad). Estuvo a cargo del proceso de inscripción de dicho partido en todas sus etapas. Asimismo, fue personero legal titular de la organización política local Diálogo Vecinal, que postuló a la exalcaldesa Susana Villarán en las Elecciones Municipales de 2014. Fue también regidor metropolitano por la bancada de Fuerza Social, electo en las Elecciones Municipales de 2010. |
| Félix Jaime Ortega De la Torre | Fue asesor del Pleno del JNE y gerente de Sistemas y Operaciones del JNE en 1995 (el último año en que dicho organismo organizó un proceso electoral). Fue funcionario de la OEA durante dieciséis años, ocho de los cuales estuvo en su división electoral (Unidad para la Promoción de la Democracia) y los otros ocho dirigió el Programa para la Universalización de la Identidad Civil en las Américas. Actualmente, desde 2011, es asesor de la Jefatura Nacional del Reniec. |

| | |
|-----------------------------|---|
| Santiago Gastañadui Ramírez | Fue personero legal titular del Partido Nacionalista Peruano. Estuvo a cargo del proceso de inscripción de dicho partido en todas sus etapas. Siendo congresista de la República (2011–2016), fue presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento y del Grupo de Trabajo de Reforma Electoral, que promovió reformas sobre las competencias de los organismos electorales. |
| Martha Gladys Chávez Cossio | Fue personera legal titular del partido Nueva Mayoría (1992–1995) y de la alianza electoral Nueva Mayoría – Cambio 90 (1992–1995), así como de la alianza electoral Perú 2000 (2000). El año 2006, fue candidata a la presidencia de la República. Fue congresista de la República durante varios periodos. Fue la primera mujer en ocupar la Presidencia del Congreso y presidió numerosas comisiones parlamentarias. Durante el Congreso Constituyente Democrático (1992), estuvo a cargo de la comisión que elaboró el capítulo sobre el Sistema Electoral de la Constitución de 1993. |
| Heber Joel Campos Bernal | Fue asesor de la Secretaría General del JNE (2009–2010), y miembro de la Comisión Técnica para elaborar los proyectos de Código Electoral y Código Procesal Electoral del JNE (2011). Fue asesor principal de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República (2013–2014). Es profesor de Derecho Constitucional y Teoría del Derecho en la Facultad de Derecho de la PUCP desde 2011. Investigador. |
| Christian Guzmán Napurí | Fue abogado especialista en Derecho Constitucional, Administrativo y Electoral de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la ONPE (2001 a 2008 y 2010 a 2012). Es profesor, desde 2000, de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo en la PUCP. Es autor de numerosas publicaciones en esas disciplinas jurídicas. |

Nota biográfica

Carlo Magno Salcedo Cuadros

Nació en Huancayo, provincia de la región Junín, el 3 de julio de 1974. Bachiller en Derecho y Ciencia Política y Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Egresado de la Maestría en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cuenta con doce años de experiencia en entidades del sector público. En la Oficina Nacional de Procesos Electorales (2003 a 2009, y 2010), integró el equipo de asesores que elaboró propuestas legislativas de reforma electoral, y fue secretario de la Comisión de Estudios Electorales y Constitucionales, y jefe del Área Electoral y Constitucional de la Oficina General de Asesoría Jurídica. En el Congreso de la República, fue asesor del grupo parlamentario especial Compromiso Democrático (2009). En el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (2011–2015), fue subgerente de Actividades Electorales, Asesor de la Jefatura Nacional y participó en más de una docena de misiones de observación o acompañamiento electoral, o reuniones de asociaciones de organismos electorales en países como Chile, Ecuador, Colombia, Argentina, Uruguay, Venezuela, Costa Rica y Paraguay.

Ha desempeñado y desempeña la cátedra universitaria en cursos como Teoría del Poder Político, Derecho Electoral y Partidos Políticos en la Escuela de Ciencia Política de la UNMSM y en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Ha sido docente en el Diplomado de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional del Colegio de Abogados de Lima, en la Academia de la Magistratura, en la Diplomatura en Gestión de Procesos Electorales de la Unidad de Posgrado de la UNMSM, entre otras instituciones de formación superior.

Publica regularmente artículos académicos en derecho constitucional, procesal constitucional y electoral, en revistas como *Actualidad Jurídica*, *Palestra del Tribunal Constitucional*, *Jus Doctrina & Práctica*, *Gaceta Constitucional*, *Panorama Hemisférico*, entre otras. También es comentarista sobre cuestiones electorales, constitucionales, políticas y gubernamentales en diversos medios de comunicación como *El Comercio*, *La República*, Grupo RPP, Radio San Borja, Radio Exitosa, TV Perú, Radio Nacional, *Diario Uno*, Enlace Nacional, entre otros.