

# OPINIÓN DE LA



## **DICTAMEN** DE LA COMISION DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO PL. N° 9347-2003/CR

*Reforma Constitucional del Capitulo XIII del Título IV  
sobre los Organismos Electorales*

**COMENTARIOS AL DICTAMEN  
DE LA COMISION DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
PL. N° 9347-2003/CR  
*Reforma Constitucional del Capítulo XIII del Título IV,  
sobre los Organismos Electorales***

**TEXTO DEL DICTAMEN**

Capítulo XIII  
De los Organismos Electorales y del Registro Nacional de  
Identificación y Estado Civil

**COMENTARIO**

1. *Es un acierto cambiar la denominación del capítulo, pues lo que se regula no es el sistema electoral, sino los organismos electorales.*

**FUNDAMENTACION**

Considerar el Capítulo XIII como aquél que regula los Organismos Electorales y no como el que regula el Sistema Electoral, supone una correcta utilización de la terminología electoral. En efecto, este capítulo constitucional ordena las competencias y conformación de los organismos constitucionalmente autónomos especializados en la función electoral (administración de justicia electoral y organización de los procesos electorales).

El título alternativo propuesto, además permite diferenciar desde el principio que el RENIEC no es un organismo electoral, no obstante lo cual se subraya su importancia manteniéndolo como organismo constitucionalmente autónomo.

**TEXTO DEL DICTAMEN**

**Artículo 176°.-** La finalidad de los Organismos Electorales 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.

**COMENTARIO**

1. *Consideramos adecuada la fórmula legal empleada para este artículo*
2. *La inclusión a nivel constitucional de algunos de los principios del ordenamiento jurídico electoral constituye un acierto pues permite establecer el marco general a partir del cual los diversos actores electorales -fundamentalmente los organismos electorales- deberán interpretar o encontrar el sentido y, por ende, aplicar las normas sobre la materia. En este sentido, resultará necesario que éstos y los demás principios del derecho electoral sean recogidos, ampliados y desarrollados por la Ley Electoral correspondiente.*

## TEXTO DEL DICTAMEN

**Artículo 177°.-** Los Organismos Electorales son dos: el Jurado Nacional de Elecciones, que imparte justicia electoral; y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que planifica, organiza y conduce los procesos electorales y las consultas populares. Mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones. Una ley orgánica establece su organización, funciones y competencias.

## COMENTARIO

1. *Se comparte plenamente la opción de los legisladores por definir el modelo de los organismos electorales en dos instituciones autónomas con claras y definidas competencias, sin considerar como tal al RENIEC.*
2. *Es necesario consagrar de manera precisa, la autonomía de los organismos electorales, aspecto que no se ha contemplado en la propuesta.*

## PROPUESTA ALTERNATIVA

**Artículo 177°.-** Los Organismos Electorales son dos: el Jurado Nacional de Elecciones, que imparte justicia electoral; y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que planifica, organiza y conduce los procesos electorales y las consultas populares. Mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones. **Cuentan con autonomía normativa, económica y administrativa, de acuerdo a su ley orgánica, que establece su organización, funciones y competencias.**

## FUNDAMENTACIÓN

### **Las competencias electorales**

Tanto para la doctrina contemporánea como en la legislación comparada, existen dos tipos de competencias claramente diferenciadas en el ámbito electoral: la de planificar, organizar, conducir y fiscalizar el proceso electoral, por un lado, y la de impartir justicia, por otro lado.

Independientemente de quien ejerce dichas competencias, si forma parte de algunos de los poderes del estado o constituye organismo autónomo; queda claro que ambos tipos de competencias tienen áreas de atribución muy diferenciadas y que la clara separación de estos campos de acción es común en la mayoría de democracias del mundo.

Esto es así para garantizar que las acciones y decisiones que deban ser tomadas para organizar, conducir y fiscalizar el proceso electoral, puedan ser revisadas en su legalidad y transparencia, por un organismo que no se encuentra comprometido con dichas decisiones, de tal manera que se constituye en el **"tercero imparcial"** que procura la tutela de los derechos. De otra manera, se estaría produciendo la condición de ser "juez y parte", en detrimento de la imparcialidad que las decisiones sobre controversias en los procesos electorales deben tener.

Además, premunir al organismo jurisdiccional electoral de la independencia necesaria para ejercer su importante misión sin verse comprometido con las funciones de organización y conducción del proceso, es una de las garantías fundamentales que tienen los actores políticos para hacer vales sus derechos, y del sistema político en su conjunto para lograr procesos electorales intachables.

En ese sentido, Dieter Nohlen, uno de los más importantes especialistas en temas electorales del mundo señala que “hay que resaltar la existencia de diferentes funciones en el procedimiento electoral: la dirección, administración y vigilancia de los procesos electorales por un lado, y la resolución jurisdiccional en caso de litigios por el otro.” Asimismo, “la razón sana para entregar las funciones diferentes a dos organismos, se apoya en el principio de la división de poderes, la función ejecutiva independiente y autónoma de la jurisdiccional”<sup>1</sup>

En el mundo, existen diversas maneras en que los países diseñan sus organismos electorales, pero queda claro que en la gran mayoría los casos se mantiene la diferenciación de funciones señalada. Para mayor ilustración veamos los siguientes ejemplos:

Países en los que la función de organización de procesos electorales y la función jurisdiccional se encuentran separadas en organismos diferentes:

- Países en los que existe un organismo electoral especializado que organiza las elecciones, y en que la función jurisdiccional la realiza algún órgano del Poder Judicial: Australia, Canadá, Israel, Jamaica, México, Nueva Zelanda, Rusia y Venezuela.
- Países en los que existe más de un organismo electoral, uno encargado de la función organizativa, y otro de la jurisdiccional (distinto del Poder Judicial): Colombia, Chile y Perú. Debe precisarse que la Constitución peruana –a nuestro entender inadecuadamente– atribuye al organismo que imparte justicia electoral diversas funciones de organización y la de fiscalización, y considera tres organismos electorales en lugar de dos.
- Países en los que no existe ningún organismo electoral especializado, en cuyo caso, generalmente, la función organizativa la realiza alguna dependencia gubernamental y la jurisdiccional algún órgano del Poder Judicial: Alemania, Argentina, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Irlanda, Japón, Portugal, Gran Bretaña, Suecia y Suiza.

Países en los que se concentran ambas funciones: organizar procesos electorales e impartir justicia electoral:

- Países en los que existe un único organismo electoral: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.
- El caso excepcional del Brasil, en el que no existiendo un organismo electoral autónomo, se concentran todas las funciones electorales en el Poder Judicial.

---

<sup>1</sup> Nohlen, Dieter. “Los organismos electorales y la reforma constitucional”. Artículo publicado en El Comercio el 21 de mayo de 2003.

No es cierto pues el argumento de quienes postulan la unificación de los organismos electorales, aduciendo que la separación de dichas funciones ocurre sólo en tres (03) países que tienen más de un organismo electoral autónomo, por lo que sería algo excepcional. Aquí hemos señalado sólo veinte y tres (23) países que separan funciones, contra doce (12) que las concentran.

Además, nótese que en las democracias más consolidadas del mundo, las funciones de organización y la jurisdiccional no las realiza el mismo organismo. Asimismo, siendo cierto que en Latinoamérica la mayoría de países aún concentran funciones en un solo organismo, la tendencia es que se separen. Los seis (06) países latinoamericanos que actualmente separan funciones (Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela), antes las tenían concentradas.

### ***La planificación como parte esencial de las tareas de organización y ejecución de los procesos electorales***

Es importante que quede señalado que la competencia del organismo electoral especializado en la organización y ejecución de los procesos electorales supone la responsabilidad de su adecuada conducción desde la etapa de su planificación hasta la obtención de los resultados finales. Ello implica el despliegue de una serie de actividades como las que se mencionan a continuación y para cuyo logro de fines resulta indispensable contar con una adecuada y oportuna etapa de programación y planificación:

- a. Aprobación de un plan general de elecciones o consultas populares.
- b. Elaboración del software de cómputo de votos.
- c. Presentación del presupuesto electoral.
- d. Capacitación a todos los actores electorales: ciudadanos, partidos políticos, candidatos, promotores, personeros, fuerzas armadas, policía nacional, votantes extranjeros, personas con discapacidad, periodistas, etc.
- e. Elaboración de la formatería electoral (cédulas, actas, ánforas, etc.).
- f. Elaboración de los materiales de educación electoral.
- g. Contratación de bienes y servicios necesarios.
- h. Distribución del material electoral a nivel nacional y de forma descentralizada.
- i. Despliegue de personal especializado en las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.
- j. Difusión del proceso electoral entre todos los actores: ciudadanos, partidos políticos, candidatos, promotores, personeros, fuerzas armadas, policía nacional, votantes extranjeros, personas con discapacidad, periodistas, etc.
- k. Otras actividades especializadas.

### ***Organismos constitucionalmente autónomos***

La autonomía es uno de los principios estructurales básicos de la Constitución<sup>2</sup> y componente esencial de la estructura estatal, al margen de la vieja triada de poderes. Así, los denominados organismos constitucionalmente autónomos son creados por la propia Constitución para asumir funciones propias y específicas que sólo él y no cualesquiera de los otros organismos puede ejercer. Tienen la característica esencial de gozar de autonomía respecto de los demás organismos del Estado -incluido el Gobierno Central.

---

<sup>2</sup> Sentencia del tribunal Constitucional Español: STC 32/1981

Una característica esencial de los organismos constitucionalmente autónomos es su posición de paridad de rango e independencia respecto de otros organismos constitucionales. Cada uno es supremo en su orden y autónomo en sus funciones<sup>3</sup>.

Como puede apreciarse, el carácter constitucionalmente autónomo de los organismos electorales se desprende del texto de la propia Constitución. La autonomía en consecuencia implica igual jerarquía, y no permite considerar a uno de estos organismos como cabeza o máxima instancia por encima de los otros dos<sup>4</sup>. Cada uno de estos organismos desarrolla autónomamente sus competencias sobre la base del denominado criterio de especialidad o atribución funcional del poder. Es precisamente esta la razón por la que deben mantener entre sí relaciones de coordinación para un adecuado desarrollo de sus funciones.

En doctrina existe consenso en que un organismo autónomo goza de poder para tomar sus propias decisiones, participando a través de **órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen**<sup>5</sup>. Así, goza de autonomía normativa (capacidad para autogobernarse, dar normas), económica (capacidad de decisión sobre sus ingresos, presupuestos y gastos), y administrativa (capacidad de auto organizarse para el ejercicio de sus funciones).

Es por esta razón que proponemos establecer en el texto constitucional que los organismos electorales, Jurado Nacional de Elecciones y Oficina Nacional de Procesos Electorales, cuentan con autonomía normativa, económica y administrativa, las cuales definen el contenido del principio de Autonomía e Independencia de todo organismo constitucional autónomo y, por ende, de los organismos electorales.

Este criterio es la piedra angular de todo el modelo propuesto por el Proyecto de Ley y, por tanto, debe regir el conjunto del articulado constitucional así como las leyes que posteriormente se promulguen, a efectos de evitar problemas de interpretación en lo que se refiere al establecimiento y delimitación de las competencias y atribuciones de los organismos electorales.

### ***El RENIEC como organismo constitucional autónomo de naturaleza distinta***

El caso del RENIEC es distinto. Su labor esencial es la de mantener actualizado el registro único de identificación de las personas, inscribiendo en él los actos relativos a su capacidad y estado civil, emitiendo los documentos que acreditan la identidad así como las constancias correspondientes. En base a este registro único se generan una serie de registros, padrones o bases de datos para otros fines establecidos por ley, una de ellas el Padrón Electoral. Si bien el RENIEC tiene a su cargo el mantenimiento de este registro fundamental para el ejercicio del derecho de sufragio, como es el Padrón Electoral, no es un organismo constituido esencialmente para cumplir una labor electoral, sino funciones de registro que, en uno de sus casos, contribuye con el desarrollo del proceso electoral.

---

<sup>3</sup> Danós, Jorge. Aspectos orgánicos del Tribunal Constitucional. En: La Constitución de 1993. Análisis y Comentarios. Lima. Comisión Andina de Juristas. Serie Lectoras sobre Temas Constitucionales 10, 1994, p.292.

<sup>4</sup> Gómez Montoro, Los conflictos entre órganos constitucionales, Madrid: CEC, 1992, p. 312

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional español STC 392-1981

## TEXTO DEL DICTAMEN

**Artículo 178.-** El Jurado Nacional de Elecciones se encuentra integrado por seis (06) 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 ex-decanos.
6. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex-decanos.

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.

Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones eligen a su Presidente

## COMENTARIO

*El carácter esencial del Jurado Nacional de Elecciones es ser un organismo que imparte Justicia, lo que debe tenerse en cuenta al momento de optar por el modelo de elección de sus miembros.*

*En tal sentido se propone:*

1. *Eliminar la composición estamental, que no garantiza la especialidad ni judicial ni electoral de los miembros del Jurado*
2. *Que sean elegidos por el Consejo Nacional de la Magistratura, entidad encargada de la selección y nombramiento de los magistrados.*
3. *Que la elección sea producto de una evaluación de méritos y se realice por concurso público.*
4. *Que la presidencia sea decisión democrática de sus miembros. El dictamen al parecer ha optado por esta solución en el último párrafo, pero por error se ha mantenido en el inciso 1 que el miembro de la Corte Suprema lo preside, o que debé ser corregido.*
5. *Que su número permanezca en cinco miembro, para garantizar la toma de decisiones por mayoría y tomando en cuenta que el criterio estamental ha sido eliminado.*
6. *Que el período de tiempo y los procedimientos de la alternancia sean definidos por ley, y no en la Constitución.*

## PROPUESTA ALTERNATIVA

**Artículo 178°.-** El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones se encuentra integrado por **cinco miembros** designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, atendiendo a un adecuado criterio de especialización. **Dicho nombramiento de realizará previo concurso público de méritos y evaluación personal, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 1 del artículo 154 de la Constitución.**

**Los miembros del Jurado Nacional de Elecciones eligen a su Presidente.**

Los miembros de este organismo pueden ser removidos por el Consejo Nacional de la Magistratura por **faltas graves** debidamente establecidas en la ley y **con respeto del debido proceso**. Ejercerán sus funciones por un período de cinco años. Su período es renovable. La ley establecerá la forma de renovación alternada."

## FUNDAMENTACIÓN

### ***La elección corporativa no garantiza la idoneidad en el cargo***

No existe una posición unívoca en lo que a la conformación de dichas instituciones u organismos se refiere, variando los distintos modelos adoptados en el derecho comparado en función de las características de cada sociedad así como del grado de confianza o desconfianza que existe en el Poder Judicial y la posibilidad de que asuma funciones jurisdiccionales sobre la materia.

Sin embargo, consideramos que este tipo de elección corporativa o gremial no garantiza necesariamente la participación de profesionales especializados en materia electoral ni en la administración de justicia. Por el contrario, tiende en muchos casos a privilegiar criterios político-partidarios frente a aquellos otros de carácter técnico y de especialización en la materia.

### ***Los Miembros del JNE imparten justicia: Deben ser elegidos igual que los jueces***

Por ello, atendiendo tanto al carácter de magistrados de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones como a su consiguiente competencia esencial -que es impartir justicia en materia electoral- resulta más adecuado que el nombramiento de sus miembros sea realizado por el organismo constitucionalmente autónomo encargado de nombrar a los magistrados del Poder Judicial, cual es el Consejo Nacional de la Magistratura. De esta manera, el organismo encargado de nombrar y destituir a los titulares de los organismos electorales constitucionalmente autónomos -JNE, ONPE, RENIEC- resultaría ser el mismo.

Un sistema de designación como el que se propone coadyuvaría a contar con profesionales nombrados no en base de criterios de representación corporativa o estamental, sino a criterios de especialización, con destacado desempeño en su competencia jurisdiccional en materia electoral, más aún si se tiene en consideración que la especialidad de derecho electoral en la práctica no se encuentra muy extendida entre los profesionales del Derecho en nuestro medio.

Cabe mencionar que esta propuesta ha sido recomendada también por la Defensoría del Pueblo.<sup>6</sup>

Conviene señalar que en América Latina los modelos argentino y paraguayo prevén que la designación de jueces electorales o miembros de sus tribunales electorales se realice por parte de un Consejo Nacional de la Magistratura<sup>7</sup>; y que en España el Consejo del Poder Judicial, de naturaleza similar al Consejo Nacional de la Magistratura, tiene participación en la elección de algunos miembros de la Junta Electoral.

De otro lado, y al igual que en el caso del Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, es adecuado establecer que el período para el ejercicio del cargo de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones puede ser renovable.

Asimismo, consideramos conveniente que se disponga que mediante ley se establecerán las formas de renovación alternada de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones. No obstante, no consideramos pertinente que la propia Constitución establezca que dicha renovación será llevada a cabo cada dos años, pues tanto el período como la forma en que realizará dicha renovación constituyen aspectos que deben ser regulados por la ley correspondiente, la misma que debería considerar la conveniencia de que no coincidan con elecciones de alcance nacional.

### ***El tema del Antejudio***

Vinculado a la destitución se encuentra el tema de las responsabilidades derivadas de la infracción a la Constitución o la comisión de delito. Al respecto, convendría tener presente la necesidad de reformar el artículo 99° de la Constitución vigente a efectos de establecer que, dado que se trata de los máximos representantes de organismos constitucionales autónomos, tanto los miembros del Jurado Nacional de Elecciones como el Jefe de la ONPE y del RENIEC, son sujetos pasibles de acusación constitucional. Cabe al respecto mencionar que lo expuesto guarda directa coherencia con lo establecido por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 1 de diciembre de 2003 (Expediente No. 0006-2003-AITC). Es más, en virtud de lo expuesto y sobre la base de estas mismas consideraciones, así como de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, es que en diciembre de 2003 fueron presentados los proyectos de ley Nos 09300 y 09338, que plantean la reforma del artículo 99° de la Constitución en los términos previstos.

---

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo. Elecciones 2001. Informe de Supervisión de la Defensoría del Pueblo. Lima, junio de 2001, pp.316-317.

<sup>7</sup> Orozco Hernández, Jesús. El contencioso electoral. La calificación electoral. En: Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp.742 y 743.

## TEXTO DEL DICTAMEN

**Artículo 179°.-** 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 diez años.

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

## COMENTARIO

1. *Se comparte el contenido del artículo y consideramos adecuado que se reduzca la edad requerida para ser miembro del JNE de 45 a 40 años, y que no establezca una edad máxima, pues ésta no se encuentra relacionada con la idoneidad y especialización requerida para el ejercicio del cargo.*

## TEXTO DEL DICTAMEN

**Artículo 180°.-** 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.

## COMENTARIO

1. *Se comparte el criterio de los legisladores de ampliar los impedimentos a quienes han ejercido cargos de elección popular en los últimos cinco años así como a los Ministros de Estado o dirigentes de partidos políticos, pero consideramos que la ampliación debe incluir también a los que han ejercido cargos directivos en todas las organizaciones políticas en general, no solo en la de ámbito nacional como los partidos políticos.*
2. *Proponemos que la redacción debe incluir la categoría genérica de los dirigentes de "organizaciones políticas" y no solo a los partidos políticos.*

## PROPUESTA ALTERNATIVA

**Artículo 180°.-** No pueden integrar el Jurado Nacional de Elecciones quienes han sido candidatos a cargos de elección popular, hayan sido electos o no, ni los Ministros de Estado o **dirigentes de organizaciones políticas**, en los últimos cinco años.

## FUNDAMENTACIÓN

Respecto de la prohibición para los dirigentes de los partidos políticos debe tenerse en consideración que, siendo el objetivo garantizar la imparcialidad política de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, convendría mantener la amplitud de la restricción que se deriva del concepto de "organización política" en lugar de sustituirlo por uno de sus tipos como puede ser el de "partido político" a fin de evitar estrechar las garantías en favor de la imparcialidad.

Al respecto es importante tener presente que la vigente Ley de Partidos Políticos refiere expresamente la existencia de los siguientes tipos de organizaciones políticas: partidos (organizaciones políticas de alcance nacional), alianzas de partidos, movimientos (organizaciones políticas de alcance regional o departamental) y organizaciones políticas locales (de alcance provincial o distrital).

## TEXTO DEL DICTAMEN

**Artículo 181°.-** 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 puede organizarse en Salas, si fuese necesario.

## COMENTARIO

1. *Se considera que la no revisión de los fallos del JNE debe contemplar una excepción, cuando se amenace o vulnere el debido proceso y el derecho de participación política. En tales supuestos el Tribunal Constitucional resolverá, vía proceso de amparo.*

## PROPUESTA ALTERNATIVA

**Artículo 181°.-** El Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia y resuelve con arreglo a la Constitución, a la ley y a los principios del derecho. En materias electorales, y de mecanismos de participación política, **sus resoluciones son dictadas en última y definitiva instancia**, no siendo revisables en sede judicial. Para el cumplimiento de sus funciones puede organizarse en Salas, si fuese necesario.

**El Tribunal Constitucional conocerá, de manera excepcional, los procesos constitucionales de amparo contra resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones cuando supongan una violación o amenaza al debido proceso o al derecho de participación política, conforme a ley.**

## FUNDAMENTACIÓN

La tarea de impartir de justicia en el campo electoral y en aquellas materias concernientes a los mecanismos de participación política, reviste particular trascendencia como garantía de un proceso electoral limpio y transparente en una democracia participativa.

El contenido del concepto "materia electoral" es bastante amplio, por lo que la competencia jurisdiccional del JNE para resolver conflictos electorales abarca un extenso campo de actuación. Por otro lado, debe considerarse que la Constitución de 1993 ha incorporado diversos mecanismos de participación política o participación ciudadana, cuyo ejercicio puede sufrir amenaza o violación de forma similar que en los supuestos de procesos electorales.

Esta especialización electoral, constituye al JNE como una judicatura con competencias muy distintas de las de la judicatura ordinaria y sus decisiones, por principio, no resultan ser revisadas en sede judicial.

### ***El control jurisdiccional y constitucional de los organismos autónomos***

Siendo el control del poder inherente al concepto de Constitución, no pueden escapar de él los organismos constitucionales autónomos<sup>8</sup>. La unidad de acción y decisión del Estado requiere de una adecuada interacción de sus organismos entre sí y comprende la necesidad de controlar la actuación de los organismos electorales a través de quienes ejercen la función jurisdiccional.

Ese es el fundamento por el que las actuaciones de la ONPE o del RENIEC sean conocidas en instancia final, vía acción contencioso administrativa electoral, por el JNE en su calidad de organismo electoral encargado de impartir justicia en las materias señaladas. Esto se sustenta en su competencia o atribución funcional del poder, y tiene por objeto un mayor garantismo a favor de los recurrentes, quedando claro que no se trata en absoluto de una cuestión de jerarquía que atribuye preeminencia del JNE sobre la ONPE y el RENIEC.

Es en esta misma lógica que tampoco los actos del JNE deben estar exentos de la posibilidad de control cuando sus decisiones puedan afectar derechos fundamentales. Se plantea por ello establecer expresamente el ***control constitucional excepcional por parte del Tribunal Constitucional***, a través del proceso constitucional de amparo y únicamente en los casos que alguna decisión del JNE vulnere o amenace los derechos fundamentales de participación política o del debido proceso. Esto, tomando en cuenta que el JNE resuelve aspectos de jurisdicción electoral estrechamente vinculadas a la vigencia del propio Estado de Derecho y a la defensa y protección del derecho fundamental de participación política, como la declaración de nulidad de los procesos electorales, tachas contra candidatos presidenciales, entre otras.

Es por esta razón que, diversos especialistas consideran necesario que se interprete adecuadamente los artículos 142° y 181° de la Constitución a fin de permitir la interposición excepcional de amparos electorales cuando exista vulneración al derecho de participación política y/o al debido proceso<sup>9</sup>. Existen ejemplos concretos de la conveniencia de un proceso constitucional de amparo contra una resolución del JNE.

<sup>8</sup> Ver al respecto Defensoría del Pueblo. Informe de supervisión electoral. Elecciones regionales y municipales, 2002, pp 163 y 178.

<sup>9</sup> Ver Espinoza Eloy, ob.cit, pp.284 y 291.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que los artículos 142° y 181° de la Constitución, que no permiten la revisión judicial de las decisiones del JNE, vulneran el derecho a un recurso rápido y efectivo que ampare a las personas contra actos que violan sus derechos humanos y recomendó al Estado peruano modificar la normatividad vigente “posibilitando un recurso efectivo y sencillo, en los términos del artículo 25 (1) de la Convención, contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones que vulneren la garantía a la participación política por parte de los ciudadanos”.<sup>10</sup>

Igual criterio ha sido señalado por la Defensoría del Pueblo, que ha planteado la necesidad de reformar la Constitución introduciendo el “amparo electoral.”<sup>11</sup>

## TEXTO DEL DICTAMEN

**Artículo 182°.-** Compete al Jurado Nacional de Elecciones declarar la nulidad de un proceso electoral o una consulta popular:

1. Cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente superan los dos tercios del número de votos emitidos.
2. Cuando se presente inasistencia de más del cincuenta por ciento de los electores;
3. 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.

## COMENTARIO

1. *Se considera acertado que la Constitución precise los supuestos de nulidad de los procesos electorales y las consultas populares.*
2. *Es asimismo conveniente que se haya dado una redacción alternativa para el numeral 3. precisando de mejor manera que la ley será la que establezca los supuestos de grave irregularidad en el proceso.*

## FUNDAMENTACIÓN

Uno de los principios del ordenamiento jurídico electoral es el de conservación del acto electoral, según el cual, frente a actos que puedan afectar el desarrollo de una elección se preferirá aquella solución que favorezca la obtención de resultados electorales que traduzcan la expresión de la voluntad del electorado.

En este sentido, la declaración general de la nulidad de un proceso electoral constituye una situación de excepción en la cual no queda en absoluto garantizada ni la referida voluntad de los electores ni mucho menos la salvaguarda de una decisión

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 119/99 de 06 de octubre de 1999 (Caso 11.428-Susana Higuchi)

<sup>11</sup> Defensoría del Pueblo. Elecciones 2002. Informe de supervisión de la Defensoría del Pueblo. Elecciones regionales y municipales. Lima, diciembre de 2002, pp. 163 y 178.

democráticamente adoptada por los ciudadanos. Es por ello que los supuestos de nulidad de todo un proceso electoral requieren estar previamente establecidos en el propio texto constitucional.

Consideramos que resultan por demás suficientes las causales de nulidad propuestas en el proyecto de ley de reforma constitucional. Es más, el supuesto previsto en el numeral tercero constituye una norma abierta por excelencia, la cual, por los argumentos arriba mencionados, requiere de regulación legal.

La ley que desarrolle el contenido de este inciso, deberá definir aquellas situaciones por cuya especial gravedad quede afectado el resultado de un proceso electoral. La determinación de estos supuestos legalmente establecidos no obstaculiza en absoluto, sino que, por el contrario, permite que el Jurado Nacional de Elecciones, y siempre en respeto de la Constitución y la ley así como del mencionado principio de conservación del acto electoral, evalúe y se pronuncie respecto aquellas situaciones de hecho que, producidas durante el proceso electoral, podrían generar la tergiversación sustancial de la auténtica voluntad popular afectando de esta manera los resultados de la elección.

#### TEXTO DEL DICTAMEN

**Artículo 183.-** El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ejerce sus funciones por un período de cuatro (4) años. Este periodo puede ser renovable. El Consejo Nacional de la Magistratura lo elige, previo concurso público. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave, establecida por ley. Tiene las mismas incompatibilidades, impedimentos y obligaciones que los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones y goza de los mismos privilegios.

La ONPE tiene un Consejo de Vigilancia, que funciona en períodos de elecciones y consultas populares, integrado por los personeros de los partidos políticos, que fiscaliza su actuación.

La conformación y funciones de Consejo de Vigilancia son establecidas por ley.

#### COMENTARIO

1. *Se considera acertado que se haya cambiado la denominación Consejo Consultivo, que aparecía en el proyecto de ley, por Consejo de Vigilancia; asimismo, que se haya considerado que la conformación y funciones de dicho organismo se establecerá por ley.*
2. *Se considera necesario aumentar un año al periodo de ejercicio del Jefe de la ONPE y hacer la precisión de que su elección debe realizarse al año siguiente de la elección presidencial.*
3. *Se propone hacer expresa mención a que la remoción del Jefe de la ONPE debe respetar el debido proceso.*

## PROPUESTA ALTERNATIVA

**Artículo 183.-** El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ejerce sus funciones por un período de cinco años. Este período puede ser renovable.

El Consejo Nacional de la Magistratura lo elige, **al año siguiente de la elección presidencial**, previo concurso público. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave establecida por ley y **con respeto del debido proceso**.

Tiene las mismas incompatibilidades, impedimentos y obligaciones que los miembros del Jurado Nacional de Elecciones y goza de los mismos privilegios.

La ONPE tiene un Consejo de Vigilancia, que funciona en períodos de elecciones y consultas populares, integrado por los personeros de los partidos políticos, que fiscaliza su actuación.

La conformación y funciones de Consejo de Vigilancia son establecidas por ley.

## FUNDAMENTACION

### ***La oportunidad de la Elección del Jefe de la ONPE***

Consideramos que debe señalarse que el Jefe de la ONPE sea elegido al año siguiente de la elección presidencial para evitar que esta elección, la más importante y delicada, se vea comprometida por los cambios internos en la institución y porque una planificación de esta naturaleza requiere un tiempo prudente y holgado.

### ***El Consejo de Vigilancia y la Fiscalización electoral***

Respecto a la propuesta de establecer un Consejo de Vigilancia, debe anotarse que de la redacción del dictamen se desprende que la función fundamental de dicho Consejo será la fiscalización electoral.

Esta propuesta es totalmente coherente con la del Art. 177, que diferencia claramente las competencias de los organismos electorales y consagra el principio mayoritariamente aceptado respecto a que el organismo que imparte justicia se especializa en esa función y no asume otras, evitando que se convierta en juez y parte del proceso.

Nos parece adecuado que los partidos políticos, como actores principales de los procesos electorales y primeros interesados por la justicia y transparencia de los comicios, conformen un órgano de control de la labor de la ONPE. Es más, resulta importante tener en consideración que, a nivel del derecho comparado, en los sistemas democráticos los principales actores en materia de control y fiscalización son los partidos políticos y la propia ciudadanía. Un ejemplo concreto es México, donde se entiende que *"el peso de esta responsabilidad esencial recae en los partidos políticos"* en su calidad de principales protagonistas de los procesos políticos<sup>12</sup>. Es más, y

<sup>12</sup> Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Instituto Federal Electoral, Editorial Constitucionalista, 2000, 6ta edición, p pp.481, 482.

continuando con el ejemplo mexicano, incluso ante el surgimiento de planteamientos que buscan dar participación en los procesos de supervisión y vigilancia a observadores electorales nacionales, es decir, grupos no partidistas ni gubernamentales, algunos tratadistas sugieren el posible surgimiento de problemas de problemas como el de falta de imparcialidad:

*"Tampoco deberíamos ignorar que los grupos de observadores puede llevar a profundizar la desconfianza en los partidos, cuando justo en nuestra circunstancia una de las tareas más importantes es el surgimiento y desarrollo de un auténtico sistema de partidos. No es inusual encontrar opiniones y artículos en los que destacados participantes en esos grupos, justifican su pertenencia a partir de la descalificación de los partidos"<sup>13</sup>.*

Como ya se fundamentó, si el organismo que imparte justicia no debe realizar otras funciones, en aras de la imparcialidad que debe mantener, la función de fiscalización, entonces, no debe ser realizada por éste. En este sentido, nos parece una innovación acertada.

Debe acotarse que la función de fiscalización consiste, fundamentalmente, en la vigilancia, control y supervisión que de hecho deben ejercer y ejercen diversos actores, diversos organismos públicos y privados, como la Defensoría del Pueblo, las propias organizaciones políticas que compiten electoralmente, las organizaciones de observación electoral nacionales e internacionales y los ciudadanos; no debiendo estar concentrada en un único organismo, y mucho menos en el organismo que imparte justicia.

#### ***Problemas del actual sistema: Tergiversación de Roles y Alto costo injustificado***

La función de fiscalización se ejerce sobre la legalidad del proceso electoral y del sufragio y sólo en época electoral.

Los penosos incidentes de las elecciones fraudulentas del año 2000, supusieron un exceso de celo, por cierto comprensible, de parte de la población con respecto a los organismos electorales en las elecciones generales del año 2001. Pero la nueva administración de ONPE devolvió la confianza a los ciudadanos llevando a cabo elecciones limpias, transparentes y con resultados en tiempo récord. Esto se evidenció, a lo largo de los siguientes meses en los altos índices de aprobación que obtuvo la ONPE y que mantiene hasta hoy.

Sobre las experiencias electorales siguientes al 2001 no existió nunca un velo de desconfianza con respecto a los organismos electorales. Sin embargo, el JNE montó un aparato costoso que, antes que velar por un proceso justo, se ha dedicado a

---

Cabe asimismo mencionar que los partidos políticos están legitimados para interponer los recursos impugnativos cuando estimen que los actos o resoluciones de las autoridades electorales no se ajustan a lo dispuesto por la ley. Es más, pueden interponer juicio de Revisión Constitucional tendiente a garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas. Ver al respecto Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Instituto Federal Electoral, Editorial Constitucionalista, 2000, 6ta edición, p.482.

<sup>13</sup> Alcocer, Jorge. Memoria del Foro de consulta para la reforma electoral, ponencia presentada en la tercera audiencia pública en torno a la consolidación de las instituciones y los procedimientos electorales, IFE, 16 de abril de 1993. Citado Por Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano, Instituto Federal Electoral, Editorial Constitucionalista, 2000, 6ta edición, p.p.482.

controlar las actividades del organismo que, de acuerdo a la competencia expresa que le ha sido asignada por la Constitución, organiza y realiza las elecciones.

Es necesario observar que en ningún modelo constitucional en el que las competencias electorales están separadas, la función fiscalizadora es atribuida al organismo que imparte justicia. El control efectivo lo desarrollan los personeros de los partidos políticos (legal y técnico), que se encuentran presentes en cada una de las etapas del proceso electoral, los observadores nacionales (en algunos casos internacionales), así como los supervisores electorales de la Defensoría del Pueblo.

Es más, aún cuando la función de fiscalización debe hacer referencia a la legalidad del proceso electoral y del sufragio, desde el año 2001, se ha desarrollado un programa, implementación y gasto de la función fiscalizadora que resulta por demás discutible.

La fiscalización de la legalidad que realiza un organismo electoral tiene por objeto verificar que todos los actos vinculados al proceso electoral se sustenten en el respeto de la normatividad vigente en materia electoral. La función de fiscalización es un acto administrativo, no jurisdiccional, por lo que debe guiarse por los principios de legalidad y debido proceso que debe observar todo acto de la administración pública. En este sentido, el control o fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales se circunscribe a velar por el respeto y vigencia de las normas jurídicas vigentes en materia electoral. En consecuencia, esta labor de fiscalización de la legalidad NO permite al ente fiscalizador –JNE– interpretar la legislación electoral con el objeto de cuestionar el ejercicio discrecional de las competencias por parte de los otros organismos electorales, como ha ocurrido, y mucho menos interpretar dichas normas con el fin de reasignar o redistribuir de *motu proprio* competencias entre organismos electorales autónomos y por ende de igual jerarquía constitucional.

En consecuencia, siempre y cuando la ONPE realice sus funciones dentro de lo dispuesto por el marco constitucional y legal vigente, so pretexto de llevar a cabo su labor de fiscalización, el JNE no puede –como lamentablemente ha venido haciendo– pronunciarse por ejemplo respecto a la conveniencia o mérito de la labor de la ONPE en materia de capacitación, distribución de materiales, acopio de actas, etc; pues lo que está haciendo es llevar a cabo un “*control de oportunidad*”, el cual no le ha sido legalmente atribuido.

Por el contrario, en sistemas con mayor grado de consolidación democrática, en los cuales existe un mayor nivel de confianza en las instituciones, se puede apreciar el carácter adjetivo y por ende no sustantivo de los mecanismos e instancias de control y fiscalización tanto nacionales como internacionales, e incluso una tendencia a su paulatino replanteamiento con participación de los actores y los entes estatales ordinarios de control, quienes lo ejercen en virtud de sus respectivas competencias y atribuciones constitucional y legalmente otorgadas (Congreso, Contraloría, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, entre otros).

En el actual contexto peruano en el que, además de los organismos del Estado arriba mencionados, las instancias de la sociedad civil, los partidos políticos y diversos organismos de observación nacionales e internacionales ejercen funciones de control de los procesos electorales, resulta necesario preguntarse qué justifica que, en el marco de la vigente Constitución, se venga llevando a cabo una interpretación extensiva del rol fiscalizador de la legalidad otorgado al JNE; función que por lo demás viene incidiendo y priorizando en los hechos el control entre los propios organismos electorales –y en concreto en la fiscalización a la ONPE. Esta situación resulta menos

razonable y sustentable cuando tomamos en consideración que se trata de organismos constitucionales autónomos y por ende de igual jerarquía; y más aún cuando en el caso del JNE, éste ejerce jurisdicción contencioso electoral sobre las resoluciones finales de la ONPE y RENIEC realizando de esta manera, el control sobre el cumplimiento de normas por parte de estos organismos al actuar como máxima instancia que imparte justicia electoral.

Por el contrario, la interpretación extensiva que el JNE ha realizado de su función fiscalizadora, ha traído como consecuencia, para la labor del organismo que constitucionalmente planifica, organiza y conduce el proceso electoral, los siguientes problemas:

Opiniones infundadas:

- Aplicación de criterios subjetivos de valoración, ya que pretende que los fiscalizadores evalúen aspectos como eficiencia, claridad, eficacia, éxito y transparencia de los procedimientos.
- Ausencia de parámetros para sustentar esas opiniones

Juicios anticipados:

- Llega a conclusiones sin haberse actualizado las premisas que deben sustentarlas
- Niega posibilidad de controvertir las conclusiones que se presentan; es decir, niega el derecho de defensa o contradicción de los fiscalizados.

Invasión de competencias:

- La interpretación cualitativa del proceso como parte de la función fiscalizadora compromete la independencia de ONPE en el ejercicio de sus atribuciones.
- Se utiliza para justificar que el JNE cambie los procedimientos establecidos por la ONPE en el marco de sus competencias.

Es decir, El JNE no ha ejercido la fiscalización en forma objetiva. Por el contrario la facultad de fiscalización se ha utilizado para vulnerar el principio de autonomía entre los entes electorales. Estos defectos son intrínsecos a un modelo que establece que quien fiscaliza es el mismo que juzga.

Para mayor abundamiento, en las recomendaciones que en su momento fueron elaboradas sobre la función de fiscalización de la legalidad del proceso electoral, la Defensoría del Pueblo, en ninguno de sus informes de supervisión, hace referencia a la "fiscalización" por parte del JNE a la ONPE, como ha ocurrido desde 2001.

Sin embargo, es éste el concepto ha generado un gasto bastante abultado en el presupuesto del organismo jurisdiccional.

Resulta sorprendente que el JNE haya incrementado sustantivamente los gastos en materia de fiscalización, basado en una interpretación extensiva y discutible de las normas. Y ello sorprende, pues desde 1995 en que se crea la ONPE hasta el 2000, nunca este rubro fue tan abultado y oneroso. Si bien esta última elección fue fraudulenta, la fiscalización no la evitó.

Por lo demás, entre 1995 y 2000, si bien varios miembros del Pleno del JNE estuvieron involucrados con la mafia de Montesinos, la mayoría de ellos fueron magistrados probos, a quienes no se les ocurrió montar un aparato desproporcionado de fiscalización.

Sólo en fiscalización electoral, el actual pleno del JNE ha incrementado los costos de manera abultada, casi equiparando, de esta manera, su presupuesto con el de la ONPE. Esto puede apreciarse claramente en las últimas Elecciones Municipales Complementarias 2003

**COMPARATIVO PARTICIPACION PRESUPUESTAL**

SECTOR	ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2002		ELECCIONES MUNICIPALES COMPLEMENTARIAS 2003	
	RECURSOS	%	RECURSOS	%
ONPE	110,000,000.00	73.33	2,900,000.00	53.70
JNE	28,000,000.00	18.67	2,350,000.00	43.52
RENIEC	12,000,000.00	8.00	150,000.00	2.78
<b>TOTAL</b>	<b>150,000,000.00</b>	<b>100.00</b>	<b>5,400,000.00</b>	<b>100.00</b>

La fiscalización, así entendida por el JNE, no sólo ha sido onerosa sino increíblemente irracional. 118 representantes del JNE fueron contratados para fiscalizar a 75 personas de la ONPE. Resulta poco menos que desproporcionado si se sabe que ONPE contrató para todo el proceso sólo a 75 personas, es decir, el 63% del personal contratado por el JNE para el proceso. Esta situación se hace más preocupante si se tiene en cuenta que el costo de la contratación de los fiscalizadores del proceso de Elecciones Municipales Complementarias, habría significado un egreso de alrededor de S/. 413,000.00 nuevos soles, por concepto de pago por servicios no personales, y S/. 794,336.10 nuevos soles por pasajes y viáticos, mientras que ONPE, por este último concepto, ha gastado S/.735,640.00 nuevos soles.

<b>PERSONAL CONTRATADO ONPE – JNE para las últimas Elecciones Municipales Complementarias</b>	
<p>75 trabajadores de la ONPE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 09 Jefes de ODPE</li> <li>• 01 Asistentes Administrativos.</li> <li>• 13 Coordinadores Distritales</li> <li>• 13 Asistentes de Capacitación</li> <li>• 09 Encargados de Cómputo</li> <li>• 02 Digitadores</li> <li>• 09 Vigilantes</li> <li>• 19 Coordinadores de Local</li> <li>• 13 Coordinadores de mesa</li> </ul>	<p>172 Personas contratadas por el JNE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 Miembros del JEE</li> <li>• 09 Asistentes Administrativos</li> <li>• 09 Secretarias</li> <li>• 09 Vigilantes</li> <li>• 118 fiscalizadores</li> </ul>

Es importante señalar, para mayor abundamiento, que estos 118 fiscalizadores del JNE fueron contratados para desarrollar su labor en tan sólo 13 distritos en los que se instalaron 214 mesas de sufragio y en apenas 19 locales de votación, es decir, se tuvo la presencia de un promedio de 6 fiscalizadores del JNE por local de votación.

Esta cifra refleja una alarmante desproporción, toda vez que la ONPE, para acondicionar los locales de votación, adecuar las mesas de sufragio, entregar el material electoral, asesorar a los miembros de mesa durante el sufragio, coordinar la seguridad del proceso electoral y atender a los ciudadanos sólo pudo contar con 19 coordinadores de local y 13 coordinadores de mesa, es decir 32 personas para garantizar la eficiencia del proceso electoral en todos los locales de votación.

Si se tiene en consideración que gracias a la gestión de los Jefes de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales, se logró la firma de acuerdos entre las organizaciones políticas para garantizar el respeto de los resultados electorales, resulta aún más innecesario el despliegue de esa cantidad de fiscalizadores electorales, para un proceso electoral que, al igual que todos los ejecutados por la nueva administración de la ONPE, son garantía de transparencia y honestidad.

En la actualidad, la ONPE, para desarrollar con eficiencia estas tareas, se ha visto en la necesidad de exigir un sobre esfuerzo a sus trabajadores, y reducir los sueldos al personal de las ODPE, por cuanto la implementación con que se cuenta no permite el trabajo en condiciones adecuadas, situación que tiene su origen en la asignación de recursos financieros.

#### TEXTO DEL DICTAMEN

Artículo 184.- Para ser Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales se requiere:

1. Ser peruano de nacimiento.
2. Ser ciudadano en ejercicio.
3. Ser mayor de treinticinco (35) años.
4. Tener título profesional.

#### COMENTARIO

1. *Se considera acertado que se haya eliminado el inciso 5 de la propuesta del Proyecto de Ley que señalaba requisitos que por la especialidad temática no debían ser exigidos para el cargo.*

#### TEXTO DEL DICTAMEN

Artículo 185.- La Oficina Nacional de Procesos Electorales inscribe a los partidos y demás organizaciones políticas, incluyendo alianzas, siempre que reúnan los requisitos que indica la ley.

#### COMENTARIO

1. *Se comparte el criterio de los legisladores de establecer la inscripción de los partidos como parte integrante de las tareas del organismo electoral que cumple las funciones de organización y conducción del proceso electoral. Asimismo, es un acierto haber incluido expresamente a las demás organizaciones políticas de alcance regional o local.*

## FUNDAMENTACION

El artículo 35 de la Constitución se refiere a diversas organizaciones políticas, como partidos, movimientos y alianzas. Asimismo, la Ley de Partidos Políticos, además de los partidos, regula a los movimientos políticos de alcance regional, y a las organizaciones políticas locales de alcance municipal. Todas estas organizaciones son inscribibles en el Registro de Organizaciones Políticas. Por tanto, consideramos que el artículo, debe prescribir que la ONPE, como organismo encargado de todo lo concerniente a la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales inscribe a los partidos políticos y, también, a las demás organizaciones políticas, a fin de evitar problemas de interpretación.

## TEXTO DEL DICTAMEN

**Artículo 186°.-** El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es un organismo autónomo. Mantiene el registro de identificación personal y emite los documentos que acreditan la identidad, prepara y mantiene actualizado el Padrón Electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Ejerce las demás funciones que la ley señala.

## COMENTARIO

1. *Se considera adecuado el contenido y la redacción de este artículo.*
2. *Compartimos el criterio de los legisladores de señalar que el RENIEC no es un organismo electoral y consideramos adecuado que sus funciones en materia electoral se circunscriban sólo a la preparación, el mantenimiento y la actualización del padrón electoral a requerimiento de los organismos electorales.*
3. *Se considera pertinente que se haya hecho la precisión de que RENIEC es un organismo constitucionalmente autónomo.*

## FUNDAMENTACION

### ***Ciudadanía, inscripción y registro electoral***

El ejercicio de la ciudadanía esta directamente vinculado a los derechos políticos de los ciudadanos, que tienen en los procesos electorales y de participación ciudadana su expresión esencial. El Artículo 30° de la Constitución señala que para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la ***inscripción electoral***. Resulta entonces fundamental que el procedimiento de inscripción de los ciudadanos en dicho registro electoral cuenten con las condiciones de acceso y las facilidades del caso que permita el ejercicio pleno de estos derechos.

No existe un criterio uniforme o un modelo generalizado en el derecho comparado o en los países de la región respecto de los sistemas de registro electoral, pero si hay conciencia de que la actualización y el mantenimiento del mismo es una tarea que reviste cada vez más altos niveles de especialización.

En el Perú se mantuvo por muchos años un sistema de "Registro Electoral" bajo administración del Jurado Nacional de Elecciones sobre el que se expedía la correspondiente Libreta Electoral, utilizada además como documento de identificación personal, pero que coexistía con otros documentos públicos basados en registros paralelos, expedidos por otros organismos en la tarea de identificar a los ciudadanos (Libretas Militar y tributaria, por ejemplo).

### **Especialización y nuevo modelo de registro**

Las experiencias negativas y los problemas para la actualización de dicho registro impusieron la necesidad de realizar una reforma integral de los procesos de registro ciudadano e identificación personal. Estos cambios obedecen al reconocimiento de la especialización de funciones en los diferentes procesos de la administración pública cada vez más complejos y la necesidad de brindar un mejor servicio a los ciudadanos por parte del Estado.

En base a un modelo nuevo se crea un registro único de identidad al que se reconoce a su vez carácter de organización autónoma, en el cual se inscriben los actos que modifican la capacidad y el estado civil de las personas. Es en base a los datos contenidos en este registro único que se prepara y mantiene actualizado a su vez el Padrón Electoral.

Resulta acertado que el artículo señale la responsabilidad de RENIEC en **la preparación y el mantenimiento** del Padrón electoral, pues corresponde a ONPE como organismos encargado de planificar y conducir los procesos electorales, requerir al RENIEC la información y coordinar el contenido y alcance de los datos que deba tener dicho padrón, en función a la necesidades de cada proceso electoral.

Sin embargo, al separarse al RENIEC de la categoría de los organismos electorales, el artículo constitucional propuesto a olvidado reconocer expresamente su autonomía, que es fundamental para que pueda desempeñar sus funciones con la transparencia y eficiencia requeridas. Por ello, el texto alternativo que se propone reconoce esta autonomía, limitándola a los alcances que una ley orgánica establezca, junto con su organización, y funciones.

### **TEXTO DE L DICTAMEN**

**Artículo 187°.-** 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. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones.

### **COMENTARIO**

1. *Se considera que al Jefe del RENIEC se le deben exigir similares requisitos de idoneidad y experiencia técnica y profesional y de solvencia democrática que a los demás miembros de los organismos autónomos.*

2. Asimismo, para guardar coherencia con los demás organismos autónomos constitucionales, se propone ampliar el período del mandato de su máximo representante a cinco años
3. Por último, se propone hacer expresa mención a que la remoción del jefe del RENIEC debe respetar el debido proceso.

#### PROPUESTA ALTERNATIVA

**Artículo 187°.-** 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 cinco (05) años. Puede ser removido por dicho consejo por falta grave tipificada en la ley **y con respeto del debido proceso**. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones.

**Para ser nombrado Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido treinta y cinco años de edad y tener título profesional.**

#### FUNDAMENTACION

El hecho de que el RENIEC no sea un organismo electoral, no quita que, por la importante tarea que debe cumplir manteniendo actualizado un registro que es fundamental para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, su máxima autoridad no deba cumplir con similares requisitos técnicos y de idoneidad profesional y moral que las autoridades de los organismos electorales.

En tal sentido, se propone introducir un párrafo final al artículo, que repite el contenido de los requisitos exigidos al Jefe de la ONPE y a los miembros del JNE.