

Ayuda Memoria

DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY N° 9347, SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

El 17 de mayo de 2004, la Comisión de Constitución y Reglamento, aprobó el dictamen del Proyecto de Ley N° 9347/2003–CR, multipartidario, que propone la reforma del Capítulo XIII, del Título IV, de la Constitución, referido a los organismos electorales. El 27 de mayo se presenta un dictamen en minoría.

Inicialmente, el dictamen fue aprobado el 26 de enero de 2004, pero poco después, en marzo, varios congresistas retiraron su firma del dictamen, alegando, en comunicación escrita que se estaba produciendo un debilitamiento de la institucionalidad democrática con el mismo.

I. Contenido de la propuesta

Se propone la modificación integral del capítulo referido al denominado sistema electoral, con el siguiente contenido:

- a) Supresión de la RENIEC como organismo electoral, aunque se mantiene dentro del mismo capítulo.
- b) División funcional del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. El primero como administrador de justicia electoral y la segunda como administradora de procesos electorales.
- c) Relación de autonomía entre ambos entes.
- d) Establecimiento de requisitos para ejercer el cargo de Jefe de la ONPE.
- e) Nombramiento por concurso de los Jefes de la ONPE y de la RENIEC.
- f) Exigencia de tipificación legal de las faltas graves que motiven la remoción de los Jefes de la ONPE y del RENIEC.
- g) Incorporación de causales adicionales para la declaración de nulidad de elecciones o consultas populares.

El Proyecto de Ley 9347/2003–CR, hace suyo, en su integridad, el texto aprobado en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento sobre el Proyecto de Reforma Constitucional, al amparo de la Ley 27600.

El fundamento, tanto del proyecto como del dictamen en mayoría, reside en la deficiente regulación constitucional de los organismos electorales, al no quedar claramente establecidas las funciones y responsabilidades de cada una de estas entidades, aunque en realidad lo que no hay es delimitación, pues el problema surgido es el de la superposición de funciones.

Por su parte el dictamen en minoría, aunque mantiene similar texto al de mayoría, se incorpora una serie de competencias al JNE y a la ONPE, similar al texto de la Constitución vigente, estableciendo una relación de jerarquía, aunque se señale que son autónomos, del primero sobre el segundo.

Y así se señala en los fundamentos, afirmando que es necesario que el JNE deba “*conservar la autoridad de máxima instancia electoral, ...*”. Ello, según se indica, sobre la base de la historia jurídica del país, que lleva a la concentración en una sola autoridad, el JNE, las funciones y competencias electorales y es la Constitución de 1993 que “*se inicia el debilitamiento institucional de la administración electoral ...*”, al establecer una tripartición de funciones.

II. Comentarios

a) El modelo de organización electoral

Producto del diseño inacabado y mal establecido recogido en la Constitución de 1993, se han generado una serie de problemas y conflictos generados entre los organismos electorales, que ha dado lugar a disputas ante el Tribunal Constitucional, por conflictos de competencia, así como la aprobación de leyes para resolver tales conflictos.

Hay dos modelos de organización electoral. El primero es el de concentración de funciones en un solo organismo electoral, como ha sido el caso del Perú hasta antes de la Constitución de 1993, y que es la tesis que sostiene hoy el JNE y que, de manera implícita, sustenta el dictamen en minoría. El segundo es el de división de funciones, entre órganos de administración u organización electoral y órganos de justicia electoral, que es el modelo que propone el dictamen en mayoría.

Ahora bien, tanto para la doctrina como para la legislación comparada, hay dos 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, ello independiente de quien ejerce dichas competencias.

Contemporáneamente, hasta división funcional le sigue una división organizacional. Una primera razón es una posición garantista.

Para garantizar que las acciones y decisiones que se tomen para organizar, conducir y fiscalizar el proceso electoral, puedan sean revisadas en su legalidad y transparencia de manera imparcial, tal revisión debe ser hecha por un organismo que no esté comprometido con las mismas, de forma que se constituye en un “*tercero imparcial*” que tutela los derechos. De otra manera, tendría la condición de “*juez y parte*”, en detrimento de tal imparcialidad. Así se protege 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 debe recordarse que de acuerdo a nuestro modelo constitucional, las decisiones que el JNE emita en materia electoral no son susceptibles de impugnación alguna ante el Poder Judicial. Ello convierte al JNE en una suerte de Corte Suprema electoral, por lo que debe garantizarse al máximo un debido proceso y una tutela jurisdiccional efectiva.

Una segunda razón es de eficacia. La organización y ejecución de un proceso electoral requiere de un órgano ejecutivo y no de un órgano colegiado, propio de la función jurisdiccional. Esa es la

razón por la cual la ONPE tiene como máxima autoridad a un Jefe, mientras que el JNE tiene como órgano máximo a su Pleno. El Presidente del JNE, no tiene ninguna atribución especial, que le permitan ejercer un papel ejecutivo, por lo que este organismo no parece el más eficaz para llevar adelante procesos electorales.

Si bien la concentración de funciones ha sido el modelo seguido por la mayoría de países, especialmente, en América Latina; la división funcional de los organismos electorales hoy en una tendencia mundial, sea que se trate de organismos autónomos o bien se integren en organismos administrativos o en los Poderes del Estado. Así tenemos:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.

Obviamente también hay países en los que se concentran ambas funciones: organizar procesos electorales e impartir justicia electoral. Así tenemos el caso de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. También el caso excepcional del Brasil, en el que no existiendo un organismo electoral autónomo, se concentran todas las funciones electorales en el Poder Judicial.

Finalmente cabe hacer dos comentarios sobre el dictamen en minoría.

El primero es referido a la afirmación que se hace de que se *“propone mantener la función rectora y fiscalizadora del Jurado ... , si entendemos que este organismo es el encargado de proclamar a los candidatos electos, como podría avalar este resultado si no ha participado ni ha fiscalizado el desarrollo del proceso electoral. (...)”*.

Al respecto, cabe señalar que el racionamiento que se hace es errado, pues parte de la presunción de mala fe, esto es que el organismo encargado de la administración electoral se va a dedicar a fraguar los procesos electorales, lo cual no tiene ningún asidero, no solo por principio sino por la simple razón de que si en un proceso electoral nadie impugna sus decisiones es por que las mismas son correctas y si lo hacen, será pues la instancia de justicia electoral, en este caso el JNE, el que tomará la decisión final sobre la controversia. No hay entonces ninguna posibilidad de mala administración, ya que siempre las decisiones de la ONPE serán susceptibles de impugnación ante aquel, siendo esta la vía para la fiscalización.

Si uno hace un recuento del pasado reciente en materia electoral, podremos ver que no sólo la ONPE se sometió a los designios del gobierno fujimontesinista y participó en un fraude electoral para lograr la inconstitucional segunda reelección presidencial, sino que el JNE también fue partícipe, en calidad de socio, de este ilícito accionar. Dar todo el poder a un tribunal electoral no es, pues, la solución a los problemas.

El segundo es sobre el modelo organizacional que se propone. En esto hay incongruencia. El sustento gira en torno a la unificación o concentración de funciones. Sin embargo, lo que se propone como texto es una reedición del sistema actual, que lo único que viene produciendo es un permanente conflicto de competencias.

Si se considera que el JNE debe ser el único organismo electoral, entonces así debe señalarse expresamente. O hay un organismo concentrado o hay división organizacional, pero lo que no puede proponerse es la superposición de funciones.

b) El papel del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

El RENIEC no es un organismo electoral, pues no tiene función electoral alguna. Su labor, tal como lo señala su denominación, es registrar la identidad y el estado civil de las personas. Es evidente que tal registro es la base para organizar los procesos electorales, pero eso no lo convierte en organismo electoral. La Constitución de 1993 es una de las poquísimas en considerar a este registro como parte de los organismos electorales.

Por ello, en el texto del dictamen de Reforma Constitucional según la Ley 27600, tal organismo fue eliminado de este capítulo y se le otorgó uno propio. Y por eso mismo, también resulta inexplicable que en el dictamen se señale que *“se ha considerado conveniente mantener al Registro ... como organismo electoral de reconocimiento constitucional”*.

No existe razón jurídica o política válida que lleve a mantener como organismo electoral en la Constitución a la RENIEC, más aún cuando del título del capítulo se desprende que la RENIEC no es un organismo electoral. De hecho, ni el proyecto ni los dictámenes hacen explícita una explicación sobre tal situación. La única explicación para ser pragmática. Como quiera que se trata de una reforma y no de una nueva constitución, se ha tratado de calzar el texto dentro del texto constitucional actual sin modificar capítulos o títulos. Sin embargo, nos parece que la solución sería sencilla: incorporar al RENIEC en un Capítulo XIII – A.

Por otro lado, y más importante aún, es que se ha reducido las funciones del RENIEC. En efecto, según el texto propuesto, tiene a su cargo el registro de identificación personal y la emisión de los documentos que acreditan la identidad de la persona. Sin embargo, se obvia, todo lo referente a la inscripción y emisión de documentos de acreditación del estado civil, como son los nacimientos, matrimonios, defunciones, etc., los que no son documentos de identidad, pues en ellos no se registran los datos que permitan identificar a una persona, sino que registran una situación jurídica determinada: nacido, fallecido, casado, divorciado, viudo, etc.

Esta es una función que debe formar parte de las funciones de un organismo estatal central, como es el RENIEC, y que resulta esencial para tener un padrón electoral actualizado. Sería un error trasladar tal función a organismos regionales o municipales, sin perjuicio que cumplan funciones sobre la materia por delegación, pues haría casi imposible llevar adecuadamente este registro, así como poder controlar cualquier tipo de fraude, para lo cual se requiere que todos, en todas partes puedan acceder al mismo, tal y como sucede con el registro de actos y bienes jurídicos, a cargo de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP.

c) La denominación del Capítulo y la representación proporcional

Es acertado el cambio de denominación del capítulo XIII, ahora llamado organismos electorales y antes sistema electoral, porque lo que regula este capítulo son las competencias y la

conformación de los organismos electorales –ONPE y JNE– y no el sistema electoral en nuestro país, terminología esta última con la que la doctrina y legislación electoral llama a los mecanismos por los cuales se define la manera en la que los votos se convierten en escaños o cargos de representación.

Ahora, bien, el actual texto constitucional, en su artículo 187°, si contenía una disposición sobre sistema electoral, pues disponía la representación proporcional en las elecciones pluripersonales, conforme al sistema que prevea la ley.

- d) Este ha sido el sustento constitucional que fundamenta la actual conformación del Congreso de la República, bajo el sistema de cifra repartidora. Al eliminarse la norma, queda expedita la posibilidad de modificar el régimen electoral actual y pasar a un sistema bipartidista, al estilo americano. No es que necesariamente esta sea la decisión, pero la eliminación constitucional evidentemente allana el camino para esta vía.