



## ¿Regulación coherente? Algunas reflexiones sobre la conformación y funciones de los organismos electorales en Perú

Coherent regulation? Some considerations about the composing and functions of electoral bodies in Peru

Enith P. Pinedo Bravo<sup>[\*]</sup>  
Carlos A. Reyes Esteves<sup>[\*]</sup>

**Resumen:** La crisis política crónica que experimenta el Perú en los últimos años ha dado lugar a diversos esfuerzos para promover la discusión acerca de la institucionalidad democrática y del propio rol de la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos; sin embargo, en dicho debate no se ha tenido presente a plenitud la reflexión acerca del rol de los organismos electorales. El presente artículo procura promover la discusión sobre este aspecto, con la finalidad de contribuir en construir una visión integral de las reformas institucionales necesarias. Para ello, se presenta el panorama general de la situación de los organismos electorales en el Perú: JNE, ONPE y RENIEC, a partir de la revisión histórica de la normativa que los regula, tarea que deja algunas reflexiones en torno a su estructura y funcionamiento, enmarcadas además en la errada noción de sistema electoral incluida en la vigente Constitución Política.

**Palabras clave:** Sistema electoral, Administración Electoral, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

---

[\*] Abogada. Doctora en Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca. Asesora en el Poder Judicial y ex Coordinadora del Programa para la Igualdad Política del Jurado Nacional de Elecciones. Docente de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima, Perú. Áreas de investigación: Derechos de los pueblos indígenas, Políticas públicas y materia electoral (correo electrónico: enith.pinedo@uarm.pe).

[\*\*] Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Becario del Máster en Derecho Global y Democracia Constitucional en la Universidad de Génova, Italia. Jefe de Práctica en la Facultad de Derecho de la PUCP y Adjunto de docencia del curso Derechos fundamentales e Interpretación Constitucional en la misma casa de estudios. (correo electrónico: creyese@pucp.edu.pe).

**Abstract:** The peruvian chronic political crisis experienced in recent years has given rise to various efforts to promote discussion about democratic institutions and the role of citizens in the public affairs. However, in this debate the reflection on the role of electoral bodies has not been fully taken into account. This article has the propose to promote discussion on this aspect, in order to contribute to a comprehensive vision of the necessary institutional reforms. For this, it presents the general panorama of the situation of the electoral organisms in Peru: JNE, ONPE and RENIEC, based on the historical review of their regulation, a task that leaves some reflections on its structure and function, also framed in the erroneous notion of electoral system included in the current Political Constitution.

**Key words:** Electoral system, Election Administration, National Election Jury, National Office of Electoral Processes, National Registry of Identification and Civil Status

## I. INTRODUCCIÓN: LA NECESIDAD DE RE-FLEXIONAR RESPECTO A LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN EL PERÚ

La llamada reforma política iniciada en 2018 generó diversas expectativas en torno a la posibilidad de contar con mejores instituciones políticas en nuestro país; en ese sentido, podría haber implicado enfocarse no solo en procesos electorales y organizaciones políticas, sino también en el análisis de las entidades públicas directamente relacionadas con su desarrollo. Ello, sin dejar de advertir que una reforma con tal etiqueta podría haber abarcado las diversas aristas del campo político, que por supuesto exceden lo electoral.

Como es sabido, no sucedió ni lo uno, ni lo otro. Los esfuerzos de esta reforma política, e inclusive los de la reforma de justicia, materializados en estos últimos años, respectivamente, a través del Informe Final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, —los proyectos normativos impulsados a raíz de dicho documento—, y en las propuestas del Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia —principalmente a través de la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (Decreto Supremo N.º 012-2021-JUS)— no han brindado por ejemplo mayor atención al funcionamiento del JNE pese a su posición protagónica para ambos procesos.

En esta línea, lo obtenido tras dicha reforma política en particular ha sido esencialmente la modificación de normas puntuales, que por tal razón no han logrado tener una mirada in-

tegral de la estructura política nacional; peor aún, algunos de los alcances logrados han sido objeto de retrocesos a partir de nuevas modificaciones normativas, acusadas de buscar favorecer a ciertas organizaciones políticas con representación legislativa.

Siendo de aceptación general —y premisa del presente trabajo— que la democracia no se reduce al desarrollo de elecciones ni a actores electorales, las limitaciones de esta reforma, han conducido a confirmar que en los últimos años tampoco se han realizado estudios académicos sobre las funciones o la conformación de los organismos electorales, pese a su constante escrutinio público y, sobre todo —tal como se indicó— a su importancia para el sistema político peruano. En tal virtud, este artículo pretende promover la discusión que estos temas merecen, considerando además la necesidad de contar con un panorama más sincero de la amplitud de una reforma política, que sin duda debería incluir tales factores.

Dicho esto, estimamos que un buen punto de inicio para el presente estudio es el análisis histórico de lo que en nuestra legislación se ha reconocido como «sistema electoral», pues contribuye a hilar la comprensión que se ha tenido sobre el funcionamiento electoral a lo largo del tiempo.

## II. ¿SISTEMA ELECTORAL U ORGANISMOS ELECTORALES?

Para iniciar esta evaluación, es útil lo que al respecto refiere la vigente Constitución Polí-

tica, la cual cuenta con disposiciones que, por un lado, aluden a su composición, otras a su finalidad, y otras a una noción alejada de ambas.

En el primer caso, el artículo 177 señala que el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; actúan con autonomía y en coordinación. En el segundo caso, el artículo 176 estipula que su finalidad es:

(...) asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. (Constitución Política del Perú, 1993)

Una adecuada técnica legislativa podría haber implicado la fusión del contenido de estas disposiciones en un solo artículo, para así comprender que se trata de una misma figura. No obstante, advirtiendo más disposiciones<sup>[1]</sup> que privilegian la consideración del sistema electoral en virtud de su conformación, existe una en particular que pareciera referir a un aspecto distinto, tanto a esta, como a su finalidad expresamente establecidas.

Este es el caso del artículo 134, el cual indica que el sistema electoral no puede ser alterado con las elecciones que se desarrollen como consecuencia de la disolución del Congreso de la República, disposición que se resalta toda vez que parece aludir a la noción que desde la segunda mitad del siglo pasado,

es la acogida mayoritariamente en el desarrollo académico y legal de las democracias occidentales, es decir, aquella que lo define como un conjunto de reglas mediante las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las que es posible convertir los votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno (Nohlen, 2014, p. 3)<sup>[2]</sup>.

Es útil enfatizar estas diferencias puesto que es esta última noción, en realidad, la que ha sido acogida durante la mayor parte de la historia de nuestra legislación nacional. En efecto, más de seis décadas antes de la entrada en vigencia de la actual Constitución, el Estatuto Electoral de 1931 ya contaba con una sección denominada Sistema Electoral, la cual incluía disposiciones sobre el número de representantes por provincias, la definición del territorio en distrito electoral único (artículos 124 y 125) y el cociente electoral (artículo 127). Esto se repitió con el Estatuto Electoral de 1962, el cual contaba con un Título, también con esta denominación, y con disposiciones similares a las de su antecesor, añadiendo otras sobre la forma de la candidatura en elecciones congresales (listas cerradas y bloqueadas), y precisiones sobre la aplicación de la cifra repartidora como método de distribución de escaños. Es siguiendo esta noción de sistema electoral que la Constitución Política de 1979 y las leyes electorales emitidas bajo su amparo, incluyeron normas sobre la circunscripción electoral y los demás elementos de dicho sistema.

Lo expuesto ayuda a entender entonces que en la redacción de la Constitución de 1993 no se consideraron estos antecedentes que respondían a lo técnicamente correctos<sup>[3]</sup>,

[1] Artículos 117 y 178 de la Constitución Política.

[2] De hecho, de acuerdo con Nohlen, «expandir exageradamente el concepto de sistema electoral hasta abarcar todo lo relacionado con el proceso electoral (...) pasando por la administración electoral» es propio de países que no cuentan con una gran experiencia democrática (Nohlen, 2014, p. 3).

[3] La revisión del Diario de Debates conduce a advertir que esta noción fue apoyada principalmente por los representantes Roger Cáceres Velásquez, del Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos-FRENATRACA; y, Martha Chávez Cossío, de la alianza Cambio 90-Nueva Mayoría.

identificándose más bien de la lectura del Diario de Debates de la Comisión de Constitución y de Reglamento, posiciones sin sustento adecuado<sup>[4]</sup>. De hecho, de su lectura también puede comprobarse cómo aquello que terminó aprobándose como «sistema electoral», tuvo también en la discusión otra denominación: «organización electoral», todo lo cual significa que no había consenso —ni al parecer, conocimiento— de cuándo y cómo usar cada expresión.

Como ha de suponerse, esta poca claridad entre los propios debatientes de la entonces Comisión a cargo, se ha reflejado en las disposiciones de la vigente Constitución Política, teniendo así disposiciones confusas en torno al sistema electoral, todas ellas reproducidas en las leyes electorales que rigen desde hace casi 30 años<sup>[5]</sup>.

Pese a lo expuesto, y tal como corresponde, en este trabajo se asume lo jurídica y técnicamente correcto, por lo que, en adelante, JNE, ONPE y RENIEC, en cuanto conjunto no serán referidos como sistema electoral, sino como organismos electorales<sup>[6]</sup> o entidades conformantes de la Administración Electoral.

### III. LAS FUNCIONES ELECTORALES EN EL PERÚ: DESDE EL SIGLO XX HASTA NUESTROS DÍAS

El propósito de este apartado es identificar cómo las funciones de los organismos electorales han sido establecidas o modificadas a lo largo de varias décadas, hasta llegar al actual modelo electoral. Como se apreciará, ciertas funciones han sido disgregadas o transferidas y, otras han permanecido como propias, habiéndose incluso fortalecido, ello, sin olvidar que durante buena parte de nuestra historia republicana —casi todo el siglo XIX— la mayoría de estas funciones recayó predominantemente en los colegios electorales, órganos —más que organismos— que surgieron a la luz de la Constitución de Cádiz y que a lo largo de su permanencia fueron dominados por las élites locales (Gamboa, 2018, p. 209).

El punto de partida es el Estatuto Electoral, aprobado por Decreto Ley N.º 7177 de 1931, pues con este se crea el JNE, sirviendo el siguiente cuadro para esta revisión de 60 años en la que se incluyen las constituciones de 1979 y de 1993<sup>[7]</sup> y las respectivas normas especiales de rango legal.

[4] Incluso puede leerse que la representante Chávez Cossío hacía referencia a la «organización del sistema electoral» para aludir a los organismos con funciones diferenciadas en el ámbito electoral (Congreso Constituyente Democrático, lunes 10 de mayo de 1993, p. 2343).

[5] Por ejemplo, las denominaciones del Título II y del Título III de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, son, respectivamente, Sistema Electoral y Órganos Electorales (y no organismos). Y para agudizar la confusión, en el Título Sistema Electoral se incluyen disposiciones sobre cifra repartidora, circunscripciones electorales y tipos de elección.

[6] Cabe reconocer que el Título I del Anteproyecto de Código Electoral elaborado por el JNE se denomina Organismos Electorales, e incluye, como corresponde, la definición adecuada respecto de su composición y finalidad.

[7] A propósito de esta consideración, es interesante resaltar que mientras el JNE fue creado mediante una norma de rango legal, ONPE y RENIEC lo fueron con la actual Constitución Política.

**Cuadro 1**  
Funciones electorales desde 1931

Función	Ente encargado					
	Estatuto Electoral D. Ley N.º 7177 y leyes modificatorias (1931)	Registro Electoral del Perú D. Ley N.º 14207 (1962)	Estatuto Electoral D. Ley N.º 14250 (1962)	Constitución 1979	Constitución 1993	Leyes Nos. 26486, 26487, 26497, 26859 y 28094 y modificatorias*
Dirección superior de procesos electorales			JNE (art. 15)	JNE »a cargo de los procesos electorales»	ONPE organiza procesos electorales (no hay «dirección superior»)	
Supervigilancia del Registro Electoral Nacional	Jurados electorales (JNE y Jurados dptles)		JNE		JNE (respecto del padrón electoral, no de RENIEC)	
Designar al Director del Registro Electoral Nacional y registradores electorales provinciales		JNE			Junta Nacional de Justicia	
Elaborar y depurar el registro electoral <sup>[6]</sup>		Registro Electoral Nacional (JNE)			RENIEC	
Elaborar las listas de electores de las mesas de sufragio		Registro Electoral Nacional (JNE)			ONPE	
Resolver reclamaciones, recursos de nulidad y tachas en torno a todos los actos electorales	JNE		»poder electoral autónomo»: Decisiones del JNE irrevisables (en materia electoral)		JNE	
Resolver impugnaciones en materia electoral emitidas por los otros organismos (no órganos) electorales						JNE
Aclarar dudas sobre la aplicación del Estatuto	JNE				-	

[6] Ha sido interesante descubrir, mediante la revisión normativa, que, mediante Decreto Ley N.º 7456, también de 1931, el Servicio de Estadística Electoral fue ratificado como parte de la Dirección de Estadística del Ministerio de Hacienda.

Control del cumplimiento del Estatuto Electoral (o legislación electoral)	Poder Judicial		JNE		JNE (Velar por el cumplimiento de normas electorales)	
Pronunciarse sobre inscripción de partidos políticos, candidatos y personereros (en procesos electorales)	JNE (candidatos de fórmula presidencial) y Jurados departamentales (candidatos congresales) *Ley N.º 7287		JNE (se añaden alianzas)		JNE (no solo inscripción para participar en procesos sino también su personería jurídica)	
Supervigilancia del escrutinio, de las elecciones, y de todo acto inherente al proceso para elegir presidente y representantes al Congreso* (art. 50)	JNE y Jurados departamentales de elecciones				JNE (»fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de procesos electorales«)	
Supervisión de fondos partidarios	-	-	-	-	-	ONPE
Aprobar cédulas de sufragio (de candidatos)	Jurados departamentales *Ley N.º 7287	JNE (formular los modelos de cédula y ordenar impresión y distribución)		ONPE (elaboración y diseño)		
Acordar la adquisición del material electoral		JNE		ONPE		
Difundir las formas del acto de la elección, cómputo y los resultados		JNE		ONPE		
Diseñar y ejecutar programas de capacitación operativa para miembros de mesa y población					ONPE »durante los procesos electorales«	
Desarrollar programas de educación electoral dirigidas a población					JNE »para la conciencia cívica« y de manera permanente	
Determinar el cociente electoral y distribuir escaños				JNE		
Realizar cómputo general	JNE			ONPE		
Proclamar electos y otorgar credenciales	JNE			JNE		
Dictar instrucciones para el mantenimiento del orden y protección de libertad de ciudadanos			JNE	ONPE		

Fuente: Elaboración propia

Como se indicó, en los últimos años no se han realizado muchos estudios sobre el funcionamiento y composición de los organismos electorales vigentes, lo cual repercute además en la falta de análisis de conjunto —académico, y sobre todo, jurídico— de las variables que ello supone. En este sentido, el cuadro superior es útil, pues a través de una revisión histórica se muestra cómo se han separado ciertas funciones electorales para sustentar la creación de organismos constitucionales autónomos; teniendo así desde 1993, un RENIEC que antes era una oficina interna del JNE —si bien con cierta autonomía— y que, bajo la normatividad vigente, solo tiene una función electoral fundamental: la elaboración del padrón de electores. De hecho, cabría preguntarse si está sola función es suficiente para atribuirle la condición de organismo electoral.

Como es evidente, esta separación de funciones parte de la reducción de competencias del JNE. En ese sentido, como se ha destacado previamente, la introducción de ONPE y RENIEC como parte del llamado «sistema electoral» ha motivado una reasignación de competencias; sin embargo, esta reasignación ha dado lugar también al fortalecimiento de la naturaleza primordialmente jurisdiccional del JNE.

En efecto, los cambios de estas décadas han dejado claro que la función jurisdiccional es la que ha primado en el JNE desde su creación, debiendo destacarse, como se indicó líneas arriba, que incluso esta ha sido reforzada no solo con la introducción de la irrevisabilidad de sus decisiones en materia electoral —con el Estatuto Electoral de 1962—, sino con la expresa competencia asignada por el artículo 34 de la Ley Orgánica de Elecciones —y no de la Ley Orgánica del JNE— de resolver, en instancia definitiva, las impugnaciones contra las decisiones en materia electoral de ONPE y de RENIEC.

Así, tenemos que el JNE tiene como principal función la jurisdiccional, asumiendo un rol especialmente sensible para asegurar que la voluntad ciudadana expresada en las urnas se vea fielmente reflejada en los resultados electorales,

como dispone el artículo 176 de la Constitución. Como comentamos, se trata de un organismo de cierre de toda controversia suscitada en el ámbito electoral o de las instituciones vinculadas a este —léase, organizaciones políticas—.

Al respecto, conviene traer a colación la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado sobre esta competencia del JNE. Así, desde el caso Lizana Puelles, el Tribunal consideró que las decisiones del JNE pueden ser objeto de cuestionamiento a través del proceso constitucional de amparo, «cuando el JNE ejerce funciones excediendo el marco normativo que la Constitución le impone. Ello tendría lugar, claro está, si se expide una resolución contraria a los derechos fundamentales» (Tribunal Constitucional, Exp. N.º 05854-2005-PA/TC, fundamento 20).

Sin embargo, es importante resaltar que en dicha oportunidad el propio Tribunal Constitucional reconoció como competencia exclusiva y excluyente del JNE la de pronunciarse con carácter definitivo —cosa juzgada— en materia electoral, reconociendo que se trata de una cuestión técnico-jurídica respecto de la cual, incluso el Tribunal Constitucional sería incompetente:

Sería por ejemplo absurdo, sostener que, el Tribunal Constitucional tiene competencia para declarar la nulidad de una sentencia expedida por un juez penal o civil que contravenga los derechos fundamentales, tiene capacidad de administrar justicia penal o civil. Es evidente que en tales supuestos el Tribunal Constitucional se limita a administrar justicia constitucional, reponiendo las cosas al estado anterior al momento en que tuvo lugar la afectación del derecho fundamental (primer párrafo del artículo 1º del Código Procesal Constitucional), para que luego el proceso continúe siendo resuelto por su respectivo juez competente. La secuencia es idéntica en los supuestos de resoluciones expedidas por jueces que administran justicia electoral. (Exp. N.º 05854-2005-PA/TC, fundamento 20)

Lo que entiende el Tribunal Constitucional por «materia electoral» constituye aún un aspecto que requiere de mayor atención; sin embargo, este pronunciamiento da cuenta del rol identitario que tiene el JNE, tanto respecto a su naturaleza jurisdiccional, como a su competencia respecto de asuntos electorales.

Todo este reconocimiento, no obsta sin embargo a advertir las funciones eminentemente administrativas que tiene el JNE. Una de las más importantes es la inscripción de las organizaciones políticas y mantener el respectivo Registro, a través del Registro de Organizaciones Políticas (ROP), debiendo recordarse que hasta la entrada en vigencia, en 2003, de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, su inscripción se producía principalmente con ocasión de su participación en procesos electorales.

Esta competencia ejercida a través del ROP también se relaciona con el carácter jurisdiccional del JNE, ya que las decisiones del ROP, si bien tienen naturaleza administrativa, pueden ser cuestionadas ante el Pleno del JNE en instancia definitiva.

Sin duda, reparar en los distintos recursos y las diferentes materias específicas que pueden ser objeto de pronunciamiento por parte del JNE, constituyen un aspecto que requiere mayor atención por parte de la doctrina; sin embargo, para efectos del presente trabajo, basta resaltar el rol jurisdiccional del JNE, que lo convierte en una Alta Corte, incluso reservando para sí la competencia de emitir decisiones definitivas en materia electoral; competencia que parece recibir mayor atención de los medios de comunicación y de la ciudadanía solamente a raíz de las numerosas impugnaciones que se presentan durante los procesos electorales.

Antes de concluir este apartado, cabe hacer mención de una función que, pese a su

importancia, no tuvo una disposición expresa que la regulara hasta entrado el siglo XXI y, por tanto, no era habitualmente interpretada como parte de la a veces vaga función de fiscalización electoral del JNE (que también es administrativa): la supervisión del financiamiento de los partidos políticos. Es útil resaltar esta función porque ha sido la única que hasta la fecha ha originado un abierto conflicto de competencias entre dos organismos electorales<sup>[9]</sup>, justamente porque el JNE la consideraba como propia, a pesar de no haberla ejercido de modo explícito, ni constante<sup>[10]</sup>.

No es propósito de este apartado analizar cada una de las funciones de los organismos electorales, sino dar un vistazo general que, no limitándose a lo previsto expresamente por las disposiciones constitucionales, permite apreciar en perspectiva los principales cambios que al respecto se han producido en nuestro ordenamiento jurídico. Enlazado con ello, corresponde abordar uno de los temas que más diferencias plantea entredichos organismos: su conformación.

#### IV. LA CONFORMACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

Tras abordar las principales funciones asignadas a los organismos electorales, corresponde comentar ahora su conformación. En atención a los apuntes realizados precedentemente, abordaremos conjuntamente a la ONPE y el RENIEC, debido a que sus competencias son de carácter administrativo y por tanto su diseño institucional se encuentra relacionado con estas. En cambio, el JNE, a través del Pleno, presenta una composición bastante diferente, lo cual obedecería —no necesariamente de forma adecuada— al predominio de su función jurisdiccional.

<sup>[9]</sup> Véase la Sentencia Exp. N.º 002-2011-PCC/TC.

<sup>[10]</sup> El cuadro también muestra que hay otras funciones en cuya ejecución pueden producirse —de hecho, se han producido— espacios para el desencuentro.

## A) La conformación de ONPE y RENIEC

El punto de partida para este análisis empieza justo con el que fuera el de reforma para el JNE: la Constitución Política de 1993.

En virtud de las similitudes que existen en su conformación, sus aspectos más importantes han sido reunidos en el cuadro inferior,

para el que se ha tenido en cuenta el desarrollo de sus respectivas leyes orgánicas, siguiendo el marco constitucional. Desde ya cabe indicar que la principal diferencia frente a lo que sucede con los miembros del JNE reside en que, quienes acceden a las jefaturas de la ONPE y del RENIEC, lo hacen en virtud de un concurso público de méritos.

**Cuadro 2**  
Conformación de ONPE y RENIEC

ONPE y RENIEC	Constitución 1993	Leyes orgánicas ONPE y RENIEC	Ley Orgánica JNJ
Autoridad máxima	Jefe		
Nombramiento, ratificación y remoción	Junta Nacional de Justicia		
Método de selección		Concurso público	
Etapas del proceso selección			Evaluación de conocimientos, evaluación curricular, estudio de caso, entrevista personal
Edad mínima y máxima		45 y 70	
Duración en cargo	4 años		
Reelección inmediata	Sí		
Causales de remoción		Falta grave: comisión de actos que afecten dignidad del cargo	
Participación ciudadana en selección			Sí: tachas, denuncias, presencia en audiencias públicas y entrega de información

**Fuente:** Elaboración propia

Como se sabe, la autoridad máxima de los dos organismos electorales es el Jefe/a, quien es también el titular del pliego, con lo cual los actos administrativos y normas de máxima jerarquía interna —electorales y administrativas— son emitidas por quien ocupa la jefatura. Como se verá, en lo que concierne al JNE, quien ocupa la presidencia y es titular del pliego, emite también las normas internas administrativas de máxima jerarquía, si bien sus normas electorales son aprobadas por el Pleno.

Por otro lado, un organismo externo, la Junta Nacional de Justicia (JNJ), es el encar-

gado de la selección de los jefes de estas entidades. Este aspecto es de singular interés para el análisis pues conduce a preguntarse por qué al ente encargado principalmente del nombramiento y ratificación de jueces y fiscales se le asignó la función de seleccionar a una persona «con buena dosis de funciones ejecutivas»<sup>[11]</sup>.

Sobre el particular, nuevamente el Diario de Debates de la Constitución Política resulta útil, pues muestra que tampoco en este punto hubo consenso entre los integrantes de la Comisión, siendo foco de discusión la conveniencia de que fuera más bien el JNE el encar-

[11] Congreso Constituyente Democrático. Diario de debates. Pleno-1993, Tomo IV, pp. 2439.

gado de esta tarea. Ello, siguiendo la lógica de una relación de subordinación de ONPE frente al JNE, que como sabemos, finalmente no fue aprobada.

Pues bien, advertir esta idea de especialización y de ejecutividad que había en la Comisión —particularmente respecto de la ONPE— sirve para establecer la vinculación con el siguiente punto del cuadro, que es el mecanismo adoptado para la selección de las jefaturas de estas entidades: el concurso público de méritos. Quizás sea este el factor más interesante en su conformación y el que más lo distinga del modo en que se compone el Pleno del JNE.

Entendiendo a este mecanismo como un proceso de selección sobre la base de una convocatoria pública y evaluaciones acordes con las características del puesto<sup>[12]</sup>, resulta importante resaltar la relación *especialización-concurso público*, pues esta constituye no solo un parámetro de comparación frente a lo que ocurre con el JNE, sino que fundamenta la normativa de desarrollo que desde los tiempos del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) se ha venido emitiendo y que con la creación de la JNJ, ha alcanzado rango legal.

En efecto, reconociendo la Ley Orgánica de la JNJ, el principio de mérito implica que el acceso a los cargos previstos por ella se fundamenta, entre otros, en la aptitud y conocimientos (Artículo III); esta contiene una disposición específica sobre las etapas del concurso público para seleccionar las jefaturas de la ONPE y del RENIEC (artículo 29). Estas son, tal como se consigna en el cuadro superior: la evaluación de conocimientos, la evaluación curricular,

el estudio de caso, y la entrevista personal; señalando por ejemplo también la ley, respecto de la evaluación curricular, que las variables para su valoración son la formación académica, la experiencia y trayectoria profesional, y la experiencia en investigación jurídica (artículo 31). De esta forma, se ha asignado rango legal a los criterios de evaluación en estos procesos de selección, no dejando a la regulación reglamentaria —o incluso al arbitrio de la JNJ— dicha determinación<sup>[13]</sup>. Y como es de conocimiento, nada de esto se considera en la elección de ninguno de los miembros del Pleno del JNE.

Otro aspecto que merece relevarse en los procesos de selección de quienes han de ocupar las jefaturas de la ONPE y del RENIEC, es la visibilidad e importancia que la Ley Orgánica de la JNJ le ha dado a la participación ciudadana. A este respecto debe precisarse, que siendo importante difundir la realización de uno o más actos de estos procesos, ello no es equiparable a la efectiva apertura que para la participación de la población en sus distintas etapas existe desde 2019. De esta manera, también con rango legal, se cuenta actualmente con un título específico (Título IV) que habilita a la ciudadanía la formulación de tachas, la entrega de información o presenciar las audiencias públicas. Ello, sin dejar de considerar las especificidades contenidas en el Reglamento aprobado en 2020<sup>[14]</sup>, para el último proceso de selección de las jefaturas de la ONPE y del RENIEC.

Respecto de los otros puntos que muestra el cuadro cabe solo identificar la similitud frente a lo que se exige a los miembros del Pleno del JNE en cuanto a la edad mínima y el periodo del mandato, pudiendo todos estos cargos ser re-

<sup>[12]</sup> Solo por fines referenciales se toma en cuenta la definición genérica del artículo 6 de la Directiva N.º 004-2021-SERVIR/GDSRH Normas para la gestión de los procesos de selección en el Régimen de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.

<sup>[13]</sup> La derogada Ley N.º 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, no contenía ninguna disposición similar, si bien sí contaba con una disposición bastante genérica respecto de la ratificación en el cargo de los jefes de estas entidades: debía considerarse «el resultado de su gestión» (artículo 21, literal b).

<sup>[14]</sup> Resolución N.º 036-2020-JNJ.

elegidos, si bien existe una diferencia en torno a los supuestos de sanción: las leyes orgánicas de ONPE y de RENIEC incluyen una norma expresa —aunque genérica— sobre falta grave; y, la ley orgánica del JNE contiene una previsión que remite la aplicación de las normas sobre responsabilidades y sanciones que rigen sobre los vocales de la Corte Suprema de Justicia.

## B) La conformación del JNE

El JNE se encuentra conformado por tres tipos de órganos, de acuerdo con el artículo 8 de su Ley Orgánica, presentados con mayor detalle en el artículo 7 de su Reglamento de Organización y Funciones: órganos permanentes, entre los cuales se encuentra la Alta Dirección, compuesto a su vez, por el Pleno del JNE y la Secretaría General; órganos de control; y órganos temporales, los cuales están constituidos por los Jurados Electorales Especiales.

Para efectos del presente artículo nos limitaremos a abordar al Pleno del JNE, que es el que ejerce su función jurisdiccional, la cual —se reitera— es su función característica frente a los otros organismos electorales. En tal sentido, si bien el artículo 179 de la Constitución señala que el Pleno es el órgano máximo de dicha institución, esta preeminencia debe ser interpretada solo respecto de las funciones jurisdiccionales, en tanto que respecto de las funciones administrativas, su órgano máximo es la Presidencia. Ello puede verificarse a partir de lo dispuesto por los artículos 8 y 13 de la Ley Orgánica del JNE.

Cabe agregar que esto no supone que los demás órganos que conforman el JNE no revistan interés o no requieran especial atención, como por ejemplo el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), en torno al que haremos algunas referencias a lo largo de este acápite; sin embargo, nos centraremos en el Pleno debido además a que este puede resolver controversias en materia electoral en última instancia, incluso, las que se deriven del ROP.

La misma lógica es aplicable a los Jurados Electorales Especiales, los cuales incluso ejercen función jurisdiccional; empero, tampoco serán abordados en el presente trabajo por motivos de extensión, considerando, además como en el caso del ROP, que las controversias conocidas por ellos son también resueltas en última instancia por el Pleno del JNE.

Pues bien, es de destacar que el Pleno del JNE es uno de los órganos de las instituciones previstas por nuestra Constitución sobre los que esta contempla la forma en que debe conformarse:

1. Uno elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus miembros jubilados y en actividad, quien, a su vez, preside el JNE.
2. Uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos entre sus miembros jubilados y en actividad.
3. Uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros.
4. Uno elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas entre sus ex decanos.
5. Uno elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas también entre sus ex decanos. (artículo 179)

Como puede apreciarse, los cinco miembros del JNE son representantes de instituciones vinculadas con el ámbito jurídico, lo cual guarda relación con su carácter jurisdiccional. Asimismo, en todos estos casos, se prevé que cada integrante sea elegido mediante votación secreta por las respectivas autoridades y/o miembros de cada entidad.

Es útil señalar que la conformación constitucionalmente prevista supuso un cambio con lo dispuesto por la Constitución de 1979, en la medida en que esta contemplaba la designación de tres miembros por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los denominados Jurados Regionales de las zonas Norte, Centro y Sur; mecanismo que, si bien no se encontraba

exento de críticas, sí expresaba una vocación descentralista en la conformación de la mayor instancia jurisdiccional del JNE<sup>[15]</sup>.

A mayor detalle, el siguiente cuadro nos permite observar las diferencias en la conformación del Pleno del JNE desde su creación:

**Cuadro 3**  
Conformación del JNE

Estatuto Electoral	Decreto Ley N.º 14250	Constitución 1979	Constitución 1993
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscal más antiguo de la Corte Suprema de Justicia (Preside).</li> <li>• Un delegado de cada universidad nacional.</li> <li>• Cuatro miembros designados entre los personeros de los Jurados Departamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uno elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus miembros.</li> <li>• Uno elegido por el Comité Ejecutivo de la Federación Nacional de Colegios de Abogados, entre quienes integren o hayan integrado organismos directivos.</li> <li>• Uno elegido por la Junta Directiva del Colegio de Abogados de Lima, entre quienes integren o hayan formado parte de sus juntas directivas.</li> <li>• Uno elegido por el Consejo Interuniversitario, entre catedráticos principales de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales.</li> <li>• Tres sorteados entre los ciudadanos elegidos por los Jurados Departamentales de Elecciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uno elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus magistrados jubilados o suplentes quien preside el Jurado.</li> <li>• Uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima.</li> <li>• Uno elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales.</li> <li>• Tres elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales de Norte, Centro y Sur de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad (Preside)</li> <li>• Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad.</li> <li>• Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.</li> <li>• Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.</li> <li>• Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

El cuadro ayuda a advertir que, si bien la conformación del Pleno del JNE ha experimentado cambios a lo largo de nuestra historia, existen algunos elementos que se han

mantenido. Por un lado, siempre se ha previsto la presencia de un representante de la Corte Suprema de Justicia, quien además preside el JNE. Asimismo, desde su origen se ha previsto

<sup>[15]</sup> Como da cuenta el Diario de Debates del Pleno del Congreso Constituyente Democrático (Tomo III), en la discusión sobre la conformación del JNE, se llegó a señalar que la reducción a 5 integrantes del Pleno atendía también a la poca utilidad que tenían los sorteos (p. 2312). Asimismo, durante el debate en el Pleno, se apuntó a los problemas de parcialidad que planteaban los representantes de los Jurados Regionales (p. 1794). Al respecto, también pesó el argumento en contra de que se lleven a cabo sorteos para elegir a miembros del JNE (pp. 1820-1823).

la presencia de representantes de las Facultades de Derecho, así como del Colegio de Abogados de Lima.

Del mismo modo, se ha buscado asegurar históricamente que los miembros del JNE sean profesionales en Derecho. Ello también fue objeto de cuestionamiento por algunos representantes en el Congreso Constituyente Democrático<sup>[16]</sup>. Sin embargo, consideramos que la naturaleza eminentemente jurisdiccional del JNE justifica que quienes participan del Pleno cuenten con formación jurídica. Otro aspecto a resaltar es que históricamente se ha previsto que la forma de conformación del JNE se realice a través de delegados de otras entidades. Es decir, que este se conforma a partir de la designación de representantes de ciertas entidades ajenas al propio JNE, tal como sucedía hasta hace muy poco con el extinto Consejo Nacional de la Magistratura.

La regulación constitucional actual incorporó un cambio importante: introdujo en la composición del Pleno a los representantes de la Junta de Fiscales Supremos y de las universidades privadas, reforzando la naturaleza técnico-jurídica del JNE.

Podría argumentarse que el actual mecanismo de conformación del Pleno del JNE, en los términos que contempla la Constitución de 1993, busca garantizar dos aspectos de especial relevancia en una institución vinculada con la materia electoral: la democracia y el pluralismo. Por un lado, se buscaría satisfacer el principio democrático, en tanto la conformación de los integrantes del Pleno es producto de un acto democrático: la elección mediante voto secreto. De otro lado, buscaría asegurar el pluralismo en la conformación del Pleno en tanto son distintas instituciones las que se ven representadas en él, incluyendo a instituciones de la sociedad civil como son las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y Privadas. Con ello, podríamos considerar que el

riesgo del control de dicha institución por parte de una sola entidad se ve reducido, evitando con ello la concentración del poder.

No obstante, estos aparentes beneficios pueden también ser cuestionados. Podría sostenerse que si bien los integrantes del Pleno del JNE responden a una elección democrática, esta en realidad no es tal, toda vez que la base electoral está reducida a las máximas autoridades de cada institución, lo que reduce a su vez la posibilidad de que un mayor número de personas puedan participar de la misma con una visión distinta de aquellos.

Asimismo, podemos apreciar inconvenientes particulares en el caso de la elección del representante del Colegio de Abogados de Lima, con lo cual todos los demás gremios de abogados del Perú quedan excluidos.

En cuanto a la pluralidad en su conformación, también es posible considerar que pese a que son distintas instituciones las que participan en el Pleno del JNE, ello no necesariamente conlleva una pluralidad en las voces al interior de dicho órgano, debido a la estrecha relación que existe entre las instituciones que eligen a sus miembros y su forma de interpretar y aplicar el Derecho. Asimismo, podría cuestionarse también, que en un Estado como el peruano, con determinadas características de diversidad, esta no es considerada en un órgano tan importante para la democracia nacional.

Así, por ejemplo, no se contempla algún mecanismo que asegure una representación en clave descentralista como lo hizo la Constitución anterior, y se considera únicamente al Poder Judicial y al Ministerio Público entre las instituciones del sistema de justicia; dejando de lado, por citar algunos, a la Defensoría del Pueblo o al Tribunal Constitucional, los cuales podrían aportar una visión más cercana al enfoque de Derechos Humanos, y sin perder la especialidad técnico-jurídica que caracteriza a este órgano.

[16] Congreso Constituyente Democrático. Diario de debates. Pleno-1993, Tomo III, pp.1797-1798.

Tampoco ha existido una preocupación por promover la paridad en la conformación del Pleno del JNE. Es más, si echamos un rápido vistazo a su actual conformación, solo cabe encontrar a una mujer frente a cuatro hombres, debiendo recordarse a este respecto no solo que la mayoría de los Plenos han sido absolutamente de varones, sino también que nunca en la historia del JNE ha habido una Presidenta del Pleno, pese a que ello requiere la sola designación —previa elección— por parte del Poder Judicial, y no se encuentra sujeto a una elección interna del JNE<sup>[17]</sup>.

A ello podemos sumarle la intervención excluyente del Colegio de Abogados de Lima en la conformación del Pleno del JNE, a la que hemos hecho referencia; pues implica únicamente la representación de la capital del Perú en la conformación de dicho órgano, sin considerar las visiones distintas que los gremios de las demás regiones pueden tener, o incluso de los gremios de la propia Lima, pero pertenecientes a los demás Colegios de Abogados recientemente constituidos.

Enunciamos estos cuestionamientos, no necesariamente para expresar nuestro respaldo a todos ellos, pues consideramos que algunos podrían admitir graduaciones en atención a la eficiencia en la conformación y funcionamiento del JNE; los mencionamos para demostrar que el modelo de conformación actual del JNE es perfectible. Y es que todo modelo puede presentar ventajas y desventajas. En ese sentido no debe soslayarse, que pese a las

eventuales virtudes de la actual modalidad de conformación del Pleno del JNE, esta también ha dado lugar a problemas en los que debemos reparar, con la finalidad de evaluar la conveniencia de algunas modificaciones.

En cuanto a la elección del representante del Poder Judicial, esta reviste especial relevancia debido a que, por mandato de la Constitución, es quien presidirá el Pleno del JNE y contará con voto dirimente en caso de empate en el Pleno, con lo cual ostentará un voto decisivo en algunos casos.

Este representante es elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema, de acuerdo con el artículo 80, inciso 2, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; es decir, por el conjunto de todos los Jueces Supremos de la República mediante votación secreta.

Ahora bien, hechos recientes han llamado la atención respecto de la transparencia y honestidad con la que se ha manejado dicha elección<sup>[18]</sup>, a partir de la difusión de los audios de las conversaciones entre el entonces juez Supremo César Hinostroza y el Juez Supremo Víctor Ticona, días previos a la elección del representante del Poder Judicial ante el Pleno del JNE, en la cual fue elegido finalmente Ticona. Cabe señalar que este fue posteriormente destituido por la JNJ al establecerse que había incurrido en falta muy grave por el presunto intercambio de favores con el mencionado ex juez supremo Hinostroza para favorecer laboralmente a personas allegados de cada uno, en su respectiva institución.

[17] Considerando únicamente a los Presidentes que ejercieron funciones desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1993, tenemos los siguientes: César Polack Romero quien venía ejerciendo el cargo desde antes de la entrada en vigencia de la Constitución (1992-1994), Ricardo Nugent López-Chávez (1995-1996), Álvaro Chocano Marina (1996-1998), Luis Serpa Segura (1998-1999), Emilio Alipio Montes de Oca Begazo (1999-2000), Manuel Sánchez Palacios Paiva (2000-2004), Enrique Mendoza Ramírez (2005-2008), Hugo Sivina Hurtado (2009-2012), Francisco Távara Córdova (2012-2016), Víctor Ticona Postigo (2016-2020), Jorge Salas Arenas (2020-actualidad)

[18] De hecho, pareciera que en ocasiones el resultado de la elección de los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público para conformar el Pleno del JNE no siempre ha supuesto —ni así ha sido asumido por el electo— un reconocimiento positivo por sus pares en dichas entidades.

Esta situación evidencia que los casos de corrupción que puedan presentarse en cualquiera de las instituciones que participan de la conformación del Pleno del JNE pueden verse extendidos al propio JNE. Si bien este riesgo es igualmente aplicable en el caso de los demás miembros del JNE, el riesgo en el caso del representante del Poder Judicial es especialmente grave si se considera que este siempre va a ejercer la presidencia del Pleno y, por tanto, ostentar un voto dirimente, así como la representación del JNE y la máxima jerarquía administrativa dentro de este.

En efecto, en el caso comentado, fue la posición de presidente del JNE la que le permitió al ex magistrado Ticona, de acuerdo con lo resuelto por la JNJ, realizar actos de favorecimiento al personal allegado al ex juez Hinostroza. Con ello se resalta que estamos frente a una elección especialmente sensible en cuanto al manejo administrativo de una institución que debe asegurar la especial probidad de sus integrantes debido a las materias de su competencia.

A este respecto, conviene tener presente que basta la elección por el Poder Judicial —al igual que en los demás casos— para integrar y presidir el Pleno del JNE, por lo que más allá de no incurrir en los impedimentos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica del JNE, no se presentaría mayor requisito. Claro está que, si nos encontramos frente a un Juez Supremo en ejercicio designado para dicha labor, este debe cumplir con lo previsto para dicha función y jerarquía, además de estar sujeto a una evaluación parcial de desempeño y una ratificación correspondiente por parte de la JNJ. Además, se encuentra sujeto al régimen de responsabilidad de la Ley de la Carrera Judicial.

Estas medidas podrían suponer *prima facie* una garantía de probidad respecto de quienes ejercen la judicatura y, por tanto, asegurarían también el adecuado desempeño del funcionario que designe la Corte Suprema como Presidente del JNE; sin embargo, es importante reparar en que la función del JNE, si

bien es de carácter jurisdiccional, cuenta con un cariz especial que distingue a la materia electoral de aquellas que conoce el Poder Judicial. De allí inclusive que quepa cuestionar que no se exija el conocimiento de dicha materia, sabiendo que el funcionamiento del JNE se encuentra íntimamente vinculado con el ejercicio de los derechos políticos de todas las personas y, por lo tanto, con uno de los pilares del régimen democrático.

Por esta serie de argumentos, es razonable plantear una crítica respecto ya no solo a lo mínimamente plural o transparente que puede ser la designación de quien presidirá el JNE, sino a la falta de participación ciudadana. En tal sentido, sin desatender la previsión constitucional que reconoce la competencia de la Corte Suprema, consideramos necesaria que ella sea incluida, de modo que la ciudadanía pueda formular argumentos respecto de la idoneidad de la persona designada para desempeñar dicha función; por ejemplo, a través de un procedimiento de presentación de candidaturas que goce de publicidad y/o que cuente con una etapa de presentación de tachas o comunicaciones ciudadanas, como sí sucede en los procesos de selección de los jefes de la ONPE y del RENIEC. Este planteamiento, además —como se ha comentado— puede ser extendido a la elección de los demás representantes del Pleno del JNE.

En lo que concierne al representante del Ministerio Público ante el Pleno del JNE, el inciso 3 del artículo 62 de la Ley Orgánica de esta entidad señala que corresponde a la Junta de Fiscales Supremos realizar esta elección, mediante votación secreta. Al igual que en el caso del Poder Judicial, se reserva al órgano que agrupa a los magistrados de mayor jerarquía en la institución para elegir a su representante e igualmente como en el caso del Poder Judicial, la elección puede recaer en un Fiscal Supremo en ejercicio o en alguno que se encuentre jubilado. Sin embargo, en años recientes, la elección ha recaído en un fiscal en ejercicio.

Sobre el particular conviene recordar que la elección del representante del Ministerio Público dio lugar a dificultades en el desempeño de la labor del JNE en el último proceso de elecciones generales, unas elecciones, además, sumamente polarizadas.

En efecto, las acusaciones realizadas contra el entonces representante del Ministerio Público, Luis Arce Córdova, motivaron que, en julio del año 2021, la JNJ lo destituyera como Fiscal Supremo, debido a que con anterioridad se habían difundido audios que lo vinculaban con la comisión de un presunto tráfico de influencias para favorecer al ex alcalde del distrito de Carmen de la Legua en un proceso de vacancia que debía ser resuelto por el Pleno del JNE. De este modo, el mencionado Fiscal Supremo se encontraba en funciones durante el debate acerca de las impugnaciones de votos y actas de votación de elecciones generales, y a la vez venía siendo investigado por la JNJ. Como debe recordarse, Arce Córdova se pronunció públicamente acusando presuntas irregularidades en los procesos seguidos ante el JNE y presentó una carta de declinación, señalando que no participaría de la solución de los casos.

Al respecto, debe repararse que la Ley Orgánica del JNE proscribía la renuncia de los miembros del Pleno durante un proceso electoral como era el caso; sin embargo, no se contempla el caso de una declinación, que en la práctica dejaba sin quórum al JNE para resolver los casos y determinar finalmente al ganador o ganadora de la elección presidencial.

Esta situación originó que se declare la suspensión en el cargo de Arce Córdova como miembro del Pleno del JNE y se solicite su reemplazo por el miembro suplente. Estos hechos a su vez motivaron que el 22 de junio de 2022, la JNJ también destituyera a Arce

Córdova como representante titular del Ministerio Público en el JNE.

Como hemos comentado, la situación narrada ocurrió a la par que la JNJ conocía un procedimiento de destitución contra Arce Córdova por un presunto tráfico de influencias valiéndose de su calidad de miembro del JNE. Siendo ello así, resulta sintomático que no se haya contado con algún mecanismo para que la ciudadanía cuestione la continuidad de dicho funcionario en el JNE.

Por su parte, el caso de los representantes de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y Privadas plantea otras interrogantes: ¿La formación jurídica conlleva necesariamente formación en el ejercicio de la función jurisdiccional?, Consideramos que no. Sin duda —como se ha manifestado—, contemplar la participación de representantes de instituciones de la sociedad civil, como son las universidades, contribuye con la democratización del JNE; asimismo, que estos sean elegidos por las Facultades de Derecho y más aún entre sus exdecanos, podría suponer que estas personas cuentan con formación jurídica y en gestión que sería útil para su desempeño en el JNE.

Sin embargo, llama la atención que no se exija algún nivel de formación, experiencia o capacitación en el ejercicio de la función jurisdiccional; que puede ser muy diferente de sus actividades cotidianas. En igual sentido consideramos que aplica el inexistente requisito respecto de la formación en materia electoral, el cual no se exige en realidad para ninguno de los integrantes del Pleno del JNE. Así las cosas, la evaluación respecto de la idoneidad de los representantes de las universidades termina recayendo en ellas mismas. Y ello, sin dejar de considerar la poca transparencia que durante casi 30 años han caracterizado a los procesos de elección de estos representantes<sup>[19]</sup>.

<sup>[19]</sup> Situación que se espera cambie, pues con la reciente Ley N.º 31586 (setiembre 2022) estos procesos de elección, de ahora en adelante, serán organizados y ejecutados por ONPE. Al respecto, en la última elección del representante de las Universidades Privadas, se suscitó una controversia entre un sector de

Finalmente, respecto de la elección del representante del Colegio de Abogados de Lima, es público que tampoco ha estado exenta de inconvenientes. Basta señalar que para el tiempo de las últimas elecciones generales, no contaban con un representante en el Pleno del JNE, lo que generó problemas en su quórum. Todo ello en un contexto en el que la elección del propio Decano de dicho colegio profesional se había visto frustrada en diversas oportunidades.

A diferencia de las demás instituciones que conforman el Pleno del JNE, la inclusión del Colegios de Abogados de Lima es quizás la que más preguntas nos puede generar; así, en la línea de lo comentado líneas arriba, podemos preguntarnos: ¿Por qué solo participan en dicha elección los miembros del Colegio de Abogados de Lima? ¿Por qué no participan los miembros de los demás Colegios de Abogados? Si existe una instancia que agrupa a todos los Colegios de Abogados del Perú ¿por qué no es esta la encargada de designar un representante?

Al respecto, cabe señalar que se han presentado iniciativas que democratizan la elección del representante del gremio de abogados. Por ejemplo, en marzo de 2021, el Colegio de Abogados del Cusco, presentó el Proyecto de Ley N.º 7416/2020-CP que asigna a la Junta Nacional de Decanos de los Colegios de Abogados del Perú la competencia para elegir al representante ante el JNE. Por su parte, el Poder Ejecutivo presentó en octubre del mismo año el Proyecto de Ley N.º 530/2021-PE que busca que la elección del representante sea llevada a cabo por los miembros de todos los colegios de abogados del Perú.

Como dan cuenta estas iniciativas, existe un interés por democratizar esta elección. Por nuestra parte, nos parece que la conformación

de un ente tan íntimamente vinculado con el ejercicio de la democracia en el Perú, requiere que su conformación, incluyendo la del representante del gremio de abogados, sea consecuente con dicha naturaleza y por tanto conviene plantear fórmulas que permitan una mayor participación con visión descentralista en la elección de su representante en el JNE.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA

En cada apartado se ha ido analizando lo que la revisión de la regulación ha ido proporcionando, habiéndose dejado para esta última parte del artículo el necesario análisis de conjunto. Para ello sirve una pregunta: desde una perspectiva normativa, ¿puede considerarse coherente la diferenciación de funciones y la conformación entre los tres organismos electorales de nuestro país? Para responder esta pregunta, es útil ir un poco más atrás.

Sin pretender ahondar en los modelos de Administración Electoral de otros países, como es sabido, nuestra organización tripartita es única en la región y se fundamenta claramente en la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales. Sin embargo, pese a que —como ha podido apreciarse— el JNE es fundamentalmente jurisdiccional, cuenta también con funciones administrativas, rezagos de aquellas que le fueron asignadas desde su creación. De esta manera, los tres organismos electorales cuentan con funciones administrativas, con un dato adicional que no es meramente anecdótico: el JNE resuelve jurisdiccionalmente las impugnaciones sobre sus propios actos y decisiones administrativos, y sobre los de los otros organismos también, siempre que versen sobre materia electoral.

---

las universidades que acusaba a la Decana encargada de llevar a cabo la elección de actuar de forma irregular, lo que motivó incluso un pronunciamiento por parte de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a la cual pertenecía la decana para respaldar la posición asumida por esta frente a las acusaciones que se realizaban en su contra. Ver: <https://puntoedu.pucp.edu.pe/institucional/sobre-la-eleccion-del-representante-titular-y-susplentes-de-las-facultades-de-derecho-de-universidades-privadas-ante-el-jurado-nacional-de-elecciones-jne/>

Asimismo, dentro del largo vaivén de normas y modificaciones, se ha elevado a la condición de organismo constitucional autónomo, al que durante varios años fue parte orgánica del JNE para cumplir la tarea de elaborar el padrón de electores. Es así como nace RENIEC, si bien podría argumentarse que dicha autonomía constitucional responde principalmente a sus funciones sobre el registro de la identidad de las personas; su función por excelencia. Ello lleva nuevamente a reflexionar si resulta congruente que dicha entidad sea calificada como electoral en virtud de aquella función, e incluso invita a pensar si por su alcance operativo, debería ser la ONPE con apoyo del RENIEC, el que se encargue de tal tarea.

Y es que, como puede apreciarse de la revisión de la Ley Orgánica de RENIEC, pero de manera más clara en el ejercicio cotidiano de sus funciones, estamos ante un organismo cuyas funciones, de ordinario, no tienen en estricto una naturaleza electoral, sino de identificación y registro con carácter general.

Hasta aquí se tienen notorios indicios de un modelo que —siguiendo además el Diario de Debates de la Constitución de 1993— no parece haber sido concebido con un sentido de integralidad, pareciendo más bien haber primado uno de oposición más que de autonomía, aun cuando la normativa haga mención a la coordinación. Bajo este marco cabe retomar la pregunta sobre la coherencia en la diferenciación entre funciones y conformación de los organismos electorales nacionales.

Para atender esta tarea hay varias aristas. Una de ellas recae sin duda en el modo en que se componen. Además de lo ya abordado en los respectivos apartados, cabe preguntarse por qué se previó que para la composición del Pleno del JNE sus integrantes fueran elegidos por distintas instituciones, y por qué la selección de las jefaturas de la ONPE y RENIEC —con funciones esencialmente ejecutivas y logísticas— se dejó a un solo ente con funciones eminentemente de nombramiento y ratifi-

cación de jueces y fiscales como lo es la Junta Nacional de Justicia. Es más, si —como se ha definido— el JNE es un organismo fundamentalmente jurisdiccional, ¿no sería más coherente que los miembros del Pleno fueran elegidos por la Junta?

No hay mayor información sobre esto en el Diario de Debates de la Constitución; no obstante, no llamando tanto la atención que ninguno de los entes encargados de los procesos de designación y/o selección de estas autoridades sea especializado en lo electoral, sí llama la atención que únicamente a los postulantes a Jefe de la ONPE y del RENIEC se les exija tener experiencia y/o conocimientos en dicha materia, y no se requiera lo mismo a los postulantes a miembros del Pleno del JNE. Este hecho resulta particularmente irónico pues las decisiones en materia electoral de dichas jefaturas pueden ser —y de hecho han sido— revisadas por los miembros de un Pleno a los que no se les exige ni experiencia ni conocimientos en ella.

Cabe reparar finalmente en que la composición actual del JNE resulta muy similar a la del extinto Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), el cual fue reemplazado por la JNJ; entre otras razones, para dar lugar a una composición con miembros elegidos por concurso público de méritos. A este respecto debe tenerse presente que esta fundamental modificación se debió precisamente a serios cuestionamientos de corrupción, optándose por una fórmula que pretende asegurar la honestidad e idoneidad de las personas encargadas de elegir jueces y fiscales.

## COMENTARIOS FINALES

Como se señaló al inicio del presente trabajo, su objetivo es invitar a reflexionar sobre las instituciones que conforman el mal llamado «sistema electoral». Un análisis serio que procure el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y modernización del Estado no puede pues, obviar dicha reflexión.

El rol fundamental que la Constitución ha encargado a los organismos electorales para garantizar que todo proceso electoral refleje fielmente la voluntad popular, invita necesariamente a preguntarnos si dicho rol se está cumpliendo, o a reparar en qué debe mejorarse, de cara a la consecución de dicha finalidad.

Dicho esto, no pretendemos desmerecer la labor que estas entidades vienen realizando; al contrario, parte de este debate, supone evaluar la posible implementación de nuevas medidas para lograr su fortalecimiento, habida cuenta de hechos recientes de amedrentamiento en su contra, motivando incluso pronunciamientos de instancias supranacionales<sup>[20]</sup>. Y es que es consustancial a una democracia la reflexión acerca de sus instituciones para promover un cambio positivo.

En ese sentido, hemos procurado brindar una visión panorámica de los tres organismos electorales previstos por nuestra Constitución, partiendo de una necesaria crítica al término «sistema electoral» que ella reconoce y que, en rigor técnico, no es correcto.

Junto a la revisión normativa de cada organismo electoral, en perspectiva histórica, y considerando los retos que la reciente historia nacional ha evidenciado, hemos formulado algunas preguntas que pueden incorporarse a un debate más amplio sobre la necesaria reforma política que requiere el Perú y que, pese a importantes esfuerzos, resulta una tarea aún pendiente. A la par, creemos que, debido a su rol jurisdiccional, el rol del JNE requiere mayor atención para lograr una reforma del sistema de justicia.

La reflexión que hemos procurado mediante el análisis del conjunto de las funciones y conformación de las entidades electorales

de nuestro país nos lleva, finalmente, a la confirmación de que nuestra legislación nacional no tiene una visión integral del funcionamiento electoral. Este hecho da cuenta no solo de la importancia, sino incluso de la urgencia de repensar un modelo electoral del que no siempre parece obtenerse coherencia. Cierto es que algunos de los problemas expresados requieren de un análisis pormenorizado que esperamos poder abordar con mayor detalle en un futuro trabajo; sin embargo, que sirva lo planteado en el presente estudio como punto de partida para una discusión imperativa sobre los organismos electorales que el Perú necesita.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

Autoridad Nacional del Servicio Civil. Directiva N.º 004-2021-SERVIR/GDSRH Normas para la gestión de los procesos de selección en el Régimen de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 56/2021. Medida cautelar N.º 607-21 del 25 de julio de 2021.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (2019) *Hacia la democracia del bicentenario*. Informe Final. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n\\_Informe\\_Completo-compressed\\_compressed.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf)

Congreso Constituyente Democrático. Diario de Debates. Comisión de Constitución y de Reglamento. 47ª sesión, miércoles 21 de abril de 1993.

Congreso Constituyente Democrático. Diario de Debates. Comisión de Constitución y de Reglamento. 56ª sesión, lunes 10 de mayo de 1993.

<sup>[20]</sup> Tómese como ejemplo de lo señalado la Resolución 56/2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a través de la cual otorgó medidas cautelares en favor del magistrado Jorge Luis Salas Arenas, presidente del JNE, y a su núcleo familiar, debido a que consideró que estaban siendo objeto de graves amenazas contra sus derechos, por parte de quienes no se encontraban de acuerdo con la labor del JNE durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2021.

- Congreso Constituyente Democrático. Diario de Debates. Comisión de Constitución y de Reglamento. 58ª sesión, miércoles 12 de mayo de 1993.
- Congreso Constituyente Democrático (10 de agosto de 1993). Diario de debates. Pleno-1993, Tomo 3. 29ª G-1 sesión (matinal).
- Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia (2021) Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia. La reforma del sistema de justicia de cara al bicentenario. (Decreto Supremo N.º 012-2021-JUS) <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2016540/POLITICA%20PUBLICA%20DE%20REFORMA%20DEL%20SISTEMA%20DE%20JUSTICIA.pdf.pdf>
- Constitución Política del Perú (1993).
- Gamboa, C. (2018). Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú, 1822-1896. En C. Aljovín de Losada y S. López (Editores), Historia de las Elecciones en el Perú. Fondo Editorial JNE.
- Junta Nacional de Justicia. Resolución de Pleno N.º 036-2020-JNJ.
- Jurado Nacional de Elecciones (2020) Anteproyecto de Ley de Código Electoral 2020. Lima: Fondo Editorial del JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones (2016) Justicia Electoral en América Latina: mecanismos de resolución de conflictos: experiencias comparadas. Lima: Jurado Nacional de Elecciones: Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Jurado Nacional de Elecciones. 2001. «Razones para una unificación: opiniones y análisis de juristas». Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Nohlen, D. (2014). Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación. Fondo Editorial del JNE.
- Pontificia Universidad Católica del Perú. Pronunciamiento del 10 de noviembre de 2021. Sobre la elección del representante titular y suplentes de las facultades de Derecho de universidades privadas ante el Jurado Nacional de Elecciones. <https://puntoedu.pucp.edu.pe/institucional/sobre-la-eleccion-del-representante-titular-y-suplentes-de-las-facultades-de-derecho-de-universidades-privadas-ante-el-jurado-nacional-de-elecciones-jne/>
- Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N.º 05854-2005-PA/TC
- Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N.º 00002-2011-PCC/TC.