

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**LOS JURADOS ELECTORALES ESPECIALES BAJO ANÁLISIS. UN DIAGNÓSTICO SOBRE LOS
PROBLEMAS RELACIONADOS A SU CONFIGURACIÓN ORGÁNICA**

**Tesis para optar el grado académico de Magíster en Derecho con Mención en Política
Jurisdiccional**

AUTOR

Daniel Ernesto Rodríguez Sánchez

ASESOR

Heber Joel Campos Bernal

LIMA – PERÚ

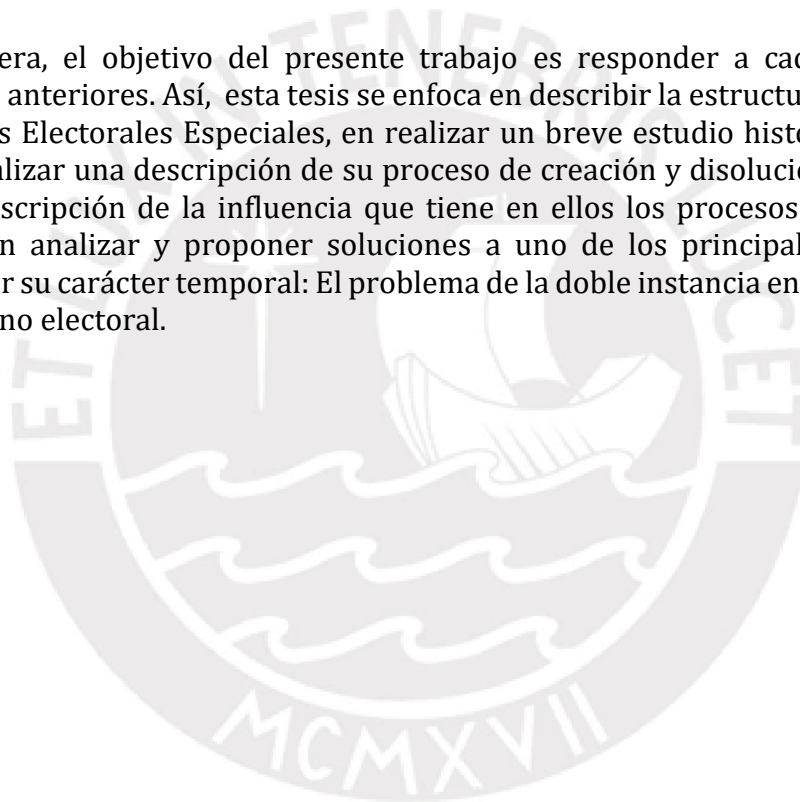
Agosto, 2018

Resumen

El presente trabajo es un estudio sobre los Jurados Electorales Especiales, peculiares instituciones cuya función principal es resolver conflictos en materia electoral. Estos jurados han sido parte del Jurado Nacional de Elecciones desde 1931, en los que han sido, y son hoy en día, órganos jurisdiccionales de primera instancia en sede electoral. Estos órganos solo funcionan durante cada periodo electoral, por lo que una de sus características es su temporalidad.

A la fecha, no existen estudios sobre los Jurados Electorales Especiales. Esto ha creado la necesidad de investigaciones dirigidas a saber cuáles son sus principales características, de dónde provienen, cómo se crean y se clausuran, cómo influyen en ellos los procesos electorales y qué problemas están vinculados a su temporalidad.

De esta manera, el objetivo del presente trabajo es responder a cada una de las interrogantes anteriores. Así, esta tesis se enfoca en describir la estructura y funciones de los Jurados Electorales Especiales, en realizar un breve estudio histórico sobre su origen, en realizar una descripción de su proceso de creación y disolución, en realizar una breve descripción de la influencia que tiene en ellos los procesos electorales y, finalmente, en analizar y proponer soluciones a uno de los principales problemas originados por su carácter temporal: El problema de la doble instancia en sede electoral para periodo no electoral.



**LOS JURADOS ELECTORALES ESPECIALES BAJO ANÁLISIS. UN DIAGNÓSTICO
SOBRE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS A SU CONFIGURACIÓN ORGÁNICA**





*A mis padres. Su luz siempre ilumina en la oscuridad.
Y a la Católica. Ahora, mi segundo hogar.*

Agradecimientos

No hay mejor muestra de gratitud que aquella que se expresa por escrito. Por ello quiero aprovechar este pequeño espacio para nombrar a algunas de las personas que hicieron que este trabajo fuera posible.

En primer lugar, quiero agradecer a mi familia. Los clichés no son de mi agrado y, personalmente, creo que agradecer a los familiares es uno de ellos. Siempre he tenido la impresión de que esta gratitud en especial no expresa sinceridad, sino más bien una mera costumbre social, una conducta que se realiza por mera inercia o por ser, sencillamente, lo políticamente correcto. Por tal motivo, para mostrar la sinceridad de mis sentimientos, expresaré las razones que me impulsan a agradecer a cada uno de mis familiares. A Ricardo y Clara, mis amados padres, les agradezco sus sabios consejos, por amarme tanto y motivarme siempre a continuar. A Clara, Karina y Ricardo, mis hermanos. Sus críticas siempre han sido útiles para ayudarme a ser una persona mejor. Espero no fallarles, pues hago mi mejor esfuerzo. A todos, gracias, los amo demasiado.

Asimismo, quiero agradecer al profesor y gran amigo Roque Bravo Basaldúa. Una casualidad me llevó a problematizar sobre los Jurados Electorales Especiales y, por suerte, encontré su valiosa ayuda en el camino. Gracias por su apoyo académico, por su paciencia y por el tiempo brindado, pues han sido factores determinantes para el desarrollo de este trabajo.

Mi gratitud, muy especial, para el Jurado Nacional de Elecciones. Particularmente, quiero agradecer a la Secretaría general de esta institución. Nunca pensé que mis solicitudes de información pudieran ser atendidas de una forma tan amable, solícita y eficiente. Nuevamente, gracias por su valioso apoyo.

Quiero agradecer a mis entrañables amigos de maestría. A Cecilia Barbieri, César Terrones, Alex Jiménez, Alberto Aznarán, Jesús Ampuero, Patricia Sarmiento, Franklin Ocampo y Rosa Perales. Los dos años de maestría no hubieran sido lo mismo sin ustedes. Gracias por sus observaciones y críticas a la exposición de mis ideas. Si leen mi tesis –espero que así sea- notarán que algunas de sus sugerencias fueron desarrolladas aquí.

Finalmente, mi gratitud al profesor Heber Campos, gracias por el tiempo otorgado y, asimismo, mil gracias a Walter Albán y a la coordinación de la maestría en Derecho con Mención en Política Jurisdiccional. Por los impulsos, los plazos, los mensajes y los recordatorios continuos. Sin ustedes, esta tesis habría terminado el 2021 y solo el Señor sabe cuándo la habría de sustentar.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
Marco teórico-lingüístico.....	8
1. 'Jurisdiccional'.....	8
1.1. 'Entidades jurisdiccionales de primera línea'.....	9
1.2. 'Entidades jurisdiccionales de instancia definitiva'.....	9
2. 'Organismo jurisdiccional'.....	9
3. 'Organismo de resolución de conflictos electorales' (ORCE).....	10
4. 'Justicia electoral'.....	10
5. 'Gestión electoral'.....	11
6. 'Sistema de Resolución de Conflictos Electorales' (SRCE).....	12
CAPÍTULO II	
Jurisdicción electoral en América Latina.....	15
1. Introducción.....	15
2. Cuadros comparativos.....	16
3. Análisis de los cuadros.....	21
CAPÍTULO III	
Los Jurados Electorales Especiales.....	26
1. El Jurado Nacional de Elecciones: Funciones y estructura.....	26
2. Los Jurados Electorales Especiales: Estructura.....	27
3. Los Jurados Electorales Especiales: Funciones.....	28
4. Organigrama de un Jurado Electoral Especial y cargos jurisdiccionales.....	30
5. Jurados Electorales Especiales constituidos: Periodo 2006-2017.....	33
CAPÍTULO IV	
Una breve historia sobre la temporalidad de los Jurados Electorales Especiales.....	36
1. Introducción.....	36
2. Jurados electorales: Permanentes y temporales.....	36
2.1. Antes del Estatuto de 1931.....	36
2.2. El <i>Anteproyecto de una Ley de Elecciones</i> y el Estatuto de 1931.....	38
3. Algunas conclusiones sobre la temporalidad de los JEE.....	40

CAPÍTULO V

Creación y clausura un Jurado Electoral Especial: Un estudio de caso.....	43
1. Cuestiones preliminares.....	44
2. Estudio de caso.....	44
2.1. Creación del JEE de Lima para las EMM2017.....	44
2.2. Los comicios electorales: Un breve intermedio.....	48
2.3. Clausura del JEE de Lima para las EMM2017.....	49

CAPÍTULO VI

Los Jurados Electorales Especiales y el problema de la doble instancia en sede electoral.....	53
1. Jurados Electorales como órganos jurisdiccionales: Una cuestión histórica.....	53
2. Los jurados y el origen de sus funciones administrativas.....	55
3. La Constitución de 1993 y la división del trabajo electoral.....	56
4. El problema de la doble instancia en sede electoral.....	58
4.1. Sobre la doble instancia como norma.....	58
4.2. La doble instancia en sede electoral durante periodo electoral.....	59
4.3. La doble instancia en sede electoral durante periodo no electoral.....	61
4.3.1. El origen del problema.....	61
4.3.2. El debate JNE vs. TC: El amparo electoral.....	62
5. La necesidad de órganos de primera instancia permanentes.....	64
5.1. El mecanismo actual: El recurso extraordinario.....	64
5.2. Procesos de vacancia y suspensión. Algunos datos.....	65
5.3. El mecanismo propuesto: Jurados permanentes.....	66

CONCLUSIONES	70
---------------------------	----

BIBLIOGRAFÍA	77
---------------------------	----



INTRODUCCIÓN

Una de las principales características de la democracia es la posibilidad de elegir autoridades a través del voto popular. Esta no es una afirmación sencilla pues encierra algunos términos de complejo significado. La palabra "elegir" es uno de ellos. Para que la democracia sea efectiva no basta con la posibilidad de elegir, sino que es necesario, además, que esta se dé bajo ciertas condiciones: Que se realice libremente, que tenga el mismo valor sin importar la raza, clase social o religión de quienes elijan y que nadie altere el resultado de la elección.

Para garantizar elecciones libres, inalterables e igualitarias, las sociedades democráticas han creado diversas instituciones con el fin de administrar y fiscalizar los procesos electorales, llevar registros de las organizaciones políticas -de las que surgen los candidatos y futuras autoridades- y, asimismo, resolver imparcialmente cualquier conflicto que surja con ocasión de un proceso electoral.

En el Perú, todas estas instituciones tienen asidero en la realidad. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), por ejemplo, administra los procesos electorales, mientras que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se encarga de llevar un registro de las organizaciones políticas y de resolver conflictos electorales imparcialmente.

Particularmente, el JNE está conformado por dos tipos de jurados: El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones y los Jurados Electorales Especiales. El primero es un órgano que, sobre un caso, toma decisiones de forma definitiva y, los segundos, son un grupo de órganos que, sobre un caso, toman decisiones que pueden ser revisadas por el Pleno de Jurado Nacional de Elecciones.

Los Jurados Electorales Especiales, por su parte, son instituciones muy peculiares. Son de origen legal, pues su creación está prescrita en la ley y no en la Constitución (a diferencia del Pleno del JNE, que sí tiene rango constitucional). Son transitorios, pues su funcionamiento se limita a la duración de cada proceso electoral. Cumplen funciones administrativas, pues fiscalizan procesos electorales, inscriben listas de candidatos y proclaman resultados electorales. Y, fundamentalmente, cumplen funciones jurisdiccionales, pues resuelven procesos contenciosos que surgen con ocasión de cada proceso electoral.

En la actualidad, existen múltiples investigaciones sobre el Jurado Nacional de Elecciones, como organismo, y sobre el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones; sin embargo, no existe ninguna investigación enfocada en los Jurados Electorales Especiales. De ello se desprende que estos jurados no han recibido la atención debida a pesar de ser instituciones de casi noventa años de antigüedad –pues se crean desde el año 1931- y haber cumplido un rol fundamental en la democracia y en el sistema electoral peruanos.

Por tal motivo, el presente trabajo pretende cubrir un pequeño espacio de este campo inexplorado, que se basa en dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las principales características de los Jurados Electorales Especiales?, ¿de dónde provienen?, ¿cómo se crean y se clausuran?, ¿cómo influyen en ellos los procesos electorales?, ¿qué problemas conlleva su temporalidad?

La respuesta a cada una de las interrogantes son el fondo de este trabajo. Para presentarlas de forma sistematizada, se ha visto conveniente dividir el presente escrito en seis capítulos. El primero, contiene un marco teórico-lingüístico básico para el tratamiento de las preguntas planteadas. El segundo, contiene una breve relación de cuadros relacionados a la configuración de los distintos organismos de resolución de conflictos electorales en América Latina, con el objetivo de tener una visión amplia de este tipo de entidades antes de tratar el tema de fondo, que son los Jurados Electorales especiales. El tercer capítulo está dirigido, exclusivamente, a los Jurados Electorales Especiales, a describir sus funciones y su estructura actuales. El cuarto capítulo está dirigido a realizar un breve estudio histórico sobre el origen de los Jurados Electorales Especiales. El quinto capítulo desarrolla una descripción del proceso de creación y disolución de los Jurados Electorales Especiales y, asimismo, una breve descripción de la influencia que tiene en ellos los procesos electorales. Finalmente, en el sexto capítulo se busca analizar y proponer soluciones a uno de los principales problemas originados por su carácter temporal: El problema de la doble instancia en sede electoral para periodo no electoral.





CAPÍTULO I

Marco teórico-lingüístico

Antes de realizar los objetivos planteados en la introducción, es importante definir previamente un marco teórico-lingüístico sobre el cual se apoyará la realización del presente trabajo. En ese sentido, los términos que serán definidos a continuación son 'jurisdiccional', 'organismo jurisdiccional', 'organismo de resolución de conflictos electorales', 'justicia electoral', 'gestión electoral' y 'sistema de resolución de conflictos electorales'.

1. 'Jurisdiccional'

Sobre el término 'jurisdiccional' se debe señalar dos puntos. El primero, es que 'jurisdiccional' es una palabra que se usa para calificar entidades, no para designarlas. El segundo, es que una entidad puede ser calificada como 'jurisdiccional' siempre que tenga por función solucionar conflictos de manera imparcial y con posibilidad de cierre, es decir, que la decisión que emita sea potencialmente definitiva.

Ahora bien, en el ámbito de lo jurídico, 'jurisdiccional' es un término usado comúnmente para referir a un juez o a un tribunal perteneciente al Poder Judicial. Por ejemplo, el juez de un juzgado civil es una entidad jurisdiccional debido a que tiene por función resolver conflictos de forma imparcial y sus decisiones, si no se apelan, cierran un conflicto para siempre.

Sin embargo, en ocasiones, el uso del término 'jurisdiccional' puede extenderse a autoridades no pertenecientes al Poder Judicial. Así pues, en el Perú, no sólo los jueces y los tribunales de dicho Poder tienen la facultad de emitir decisiones con posibilidad de cierre, sino también algunas entidades imparciales pertenecientes a otros poderes del Estado. Por ejemplo, el Tribunal Fiscal es un órgano encargado de resolver conflictos de carácter tributario y aduanero que surjan entre el Estado y el contribuyente. Esta autoridad se caracteriza por tener un carácter imparcial y las decisiones que emite son potencialmente finales. A pesar de ello, este tribunal no pertenece al Poder Judicial, sino al Poder Ejecutivo. Aun así, según el uso que se ha planteado párrafos atrás, es posible decir que una entidad como el Tribunal Fiscal es jurisdiccional.

Es necesario precisar, sin embargo, que la aplicación del término 'jurisdiccional' a entidades como el Tribunal Fiscal no está libre de discusión. Así pues, en el mundo académico es extendida la idea de que sólo las autoridades del Poder Judicial son entidades jurisdiccionales, mientras que autoridades ajenas a este poder sólo cumplirían 'funciones jurisdiccionales'. Se debe precisar, entonces, que esta discusión no será tema de debate en el presente trabajo, por tener un carácter meramente conceptual. Sin embargo, se insistirá en la definición arriba señalada, puesto que, a nivel

pragmático, permitirá una mejor comprensión del fenómeno relacionado a la toma de decisiones potencialmente finales que emiten ciertas entidades imparciales para resolver conflictos sobre una materia específica como, por ejemplo, la electoral.

Así las cosas, es importante ahora definir, por orden de jerarquía, dos tipos de entidades jurisdiccionales: Las de primera línea y las de instancia definitiva.

1.1. 'Entidades jurisdiccionales de primera línea'

Son todas aquellas entidades imparciales cuyas decisiones, aunque potencialmente definitivas, pueden ser cambiadas por una entidad jurisdiccional de instancia definitiva a través de un medio impugnatorio ordinario o extraordinario. Tal es el caso de los juzgados o las cortes superiores.

1.2. 'Entidades jurisdiccionales de instancia definitiva'

Son todas aquellas cuyas decisiones se emiten en instancia definitiva, es decir, sin posibilidad de cambio. Tal es el caso de las cortes supremas. También es el caso de los tribunales constitucionales, comunes en América Latina.

Cabe precisar que no se incluyen en esta categoría a las entidades que, por excepción, se pronuncian y cambian decisiones sobre asuntos ajenos a su competencia o que, a partir de la interpretación de normas genéricas, se autoatribuyen la facultad de poder cambiar las decisiones emitidas por una entidad claramente facultada para proferir una decisión en instancia final.

2. 'Organismo jurisdiccional'

Toca definir ahora la expresión entidad 'organismo jurisdiccional' (en adelante OJ). Un OJ es, estereotípicamente, un "organismo encargado de resolver conflictos con posibilidad de cierre". Es decir, un OJ será un cuerpo institucional con la atribución de brindar soluciones a conflictos entre dos o más partes, con la posibilidad real de que la solución sea definitiva.

Ahora bien, es necesario mencionar que un OJ no necesariamente es *únicamente* jurisdiccional. Así, pues, cabe la posibilidad de que un OJ cumpla, al mismo tiempo, las funciones de un organismo administrativo. Que un organismo pueda ser calificado de una u otra manera dependerá de las funciones que éste ejecute en una circunstancia determinada. Así, por ejemplo, en Perú el JNE se comporta como un OJ cuando resuelve conflictos electorales, sin embargo, cuando registra organizaciones políticas, éste también se comporta como un organismo administrativo. La realización de una y otra función lo convierten en un organismo jurisdiccional y administrativo según sea el caso,

aunque debe precisarse que, por la distribución y forma de sus funciones, se trata de un organismo principalmente jurisdiccional.

3. 'Organismo de resolución de conflictos electorales' (ORCE)

En segundo lugar, habiendo definido las expresiones 'jurisdiccional' y 'organismo jurisdiccional', es importante ahora definir ahora qué son los organismos de resolución de conflictos electorales y, asimismo, la función que estos cumplen

La expresión "Organismo de resolución de conflictos electorales" (en adelante ORCE), es usada por IDEA (Cfr. IDEA, et. al. 2010), para denominar genéricamente a toda aquella entidad que sea un organismo jurisdiccional sin importar si, adicionalmente, cumple las funciones de un organismo administrativo o político. Es decir, tanto los organismos exclusivamente jurisdiccionales, como aquellos a los que se le atribuyen, por excepción, la función de resolver conflictos electorales, son organismos de resolución de conflictos electorales.

4. 'Justicia electoral'

Ahora bien, la actividad que realiza un ORCE consiste en impartir justicia electoral. Sin embargo, ¿qué es justicia electoral? Esta expresión se usa para referir a la facultad de tomar decisiones potencialmente finales de forma imparcial sobre un asunto relacionado a la materia electoral. En ese sentido, habiéndose explicado anteriormente en qué consiste lo 'potencialmente final', toca ahora explicar en qué consiste esta imparcialidad y de qué se trata la materia electoral.

La imparcialidad es una garantía característica de los organismos jurisdiccionales. Sin embargo, ¿cómo puede garantizarse la imparcialidad de una decisión? La imparcialidad puede garantizarse de múltiples maneras, por ejemplo, acudiendo a una autoridad decisora elegida bajo un riguroso mecanismo de selección u otorgando autonomía e independencia a dicha autoridad. Mas la forma por excelencia de garantizar la imparcialidad de una decisión consiste en someter la emisión de dicha decisión a una serie de reglas generales, aplicables a todo caso por igual. Esta garantía es un tipo especial de justicia, una justicia consistente en la aplicación de reglas jurídicas preestablecidas.

La materia electoral, por otro lado, refiere a todo asunto relacionado con los procesos de elección de autoridades. Estos procesos, asimismo, son normados por un conjunto de reglas electorales que, en conjunto, se denomina 'derecho electoral'. Ahora bien, en los sistemas políticos de carácter democrático, las reglas de derecho electoral se caracterizan por efectivizar un sistema de principios básicos. Según, el profesor Nohlen, estos principios, resultado de un amplio proceso histórico, son los siguientes:

- a. El sufragio universal, que implica que todo ciudadano tiene derecho a elegir y ser elegido independientemente de su sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión,

estamento o clase social, educación, religión o convicción política; **b.** Sufragio igual, que implica que la influencia del voto de todos los electores tiene igual valor; **c.** Sufragio directo, principio a partir del cual es elector quien determina, directamente, a sus representantes; **d.** Sufragio libre, es decir, que el acto de la emisión del voto debe ser ejercido sin coerción y sin presión ilícita (Cfr. NOHLEN 1998, 21-23).

De esta manera, es interesante la definición operativa elaborada por IDEA, reputado organismo internacional especializado en investigaciones electorales que define 'justicia electoral' como aquella garantía consistente en:

“que todos los procedimientos y resoluciones relacionados con el proceso electoral se ajusten a lo previsto en el derecho (la constitución, la ley, los instrumentos o tratados internacionales y demás normativa vigente en un país), así como [la protección o restauración del] goce de los derechos electorales, habilitando a toda persona que considera que alguno de sus derechos electorales le ha sido violado para presentar una impugnación, ser oída y que tal impugnación sea resuelta”. (Cfr. IDEA, et. al. 2010, 9)

Tal definición permite hallar en “justicia electoral” una expresión cómoda para referir a la función realizada por los organismos jurisdiccionales encargados de resolver conflictos derivados de cualquier proceso electoral como, por ejemplo, las elecciones que se realizan para elegir a un presidente de la República o representantes al Parlamento, o aquellas que se realizan para elegir al Rector de una universidad o a un candidato dentro de un partido político. Así pues, en lo sucesivo, cuando se profiera la expresión 'justicia electoral', esta deberá entenderse en el sentido anteriormente anotado¹.

5. Gestión electoral

En tercer lugar, toca definir ahora la expresión 'gestión electoral'. El politólogo mexicano Fernando Barrientos señala que con 'gestión electoral' debe referirse a “todos aquellos elementos institucionales que involucran las funciones de administración, control y justicia de procesos electorales y de mecanismos de democracia directa si se contemplan temporalmente”. Así pues, esta expresión implica: “a) las leyes y normas en los cuales [la función] se fundamenta; b) los procedimientos en sí mismos; y c) los organismos electorales, sean de administración y/o justicia electoral que, de acuerdo con sus características, condensan en sí mismos un determinado modelo de gestión electoral” (BARRIENTOS DEL M. 2014, 60). En síntesis, con gestión electoral se denomina a aquella categoría funcional que engloba tanto a las funciones de administración y control de procesos electorales como de la de impartir

¹ Es necesario tener en cuenta este punto debido, especialmente, a la estandarización de usos realizada por IDEA, una de las más importantes organizaciones de alcance internacional cuyas investigaciones en derecho electoral comparado han tenido un gran impacto global, especialmente, por haber creado sistemas y categorías basados en una amplia muestra de organismos y sistemas electorales hallados a nivel mundial y, asimismo, por estandarizar usos lingüísticos relacionados a terminología técnica usada en temas electorales.

justicia electoral. En ese sentido, esta será la definición operativa que se usará a lo largo del presente trabajo.

No obstante, es importante señalar la existencia de otros usos de la expresión 'gestión electoral' diferentes de la antes anotada. Así pues, IDEA define 'gestión electoral' como el "[p]roceso de ejecución de las actividades, tareas y funciones propias de la administración electoral" (IDEA, et. al. 2010, p. 207); mientras que, con 'administración electoral' IDEA refiere a aquel conjunto de "[m]edidas necesarias para la conducción o implementación de cualquier aspecto de un *proceso electoral*" (Óp. Cit. 2010, 210). Así, según IDEA, la 'gestión' refiere a la ejecución de medidas administrativas destinadas a la organización de un proceso electoral, mientras que 'administración' refiere a una categoría mayor que involucra tanto la gestión como la impartición de justicia electoral.

Al respecto, es preciso señalar la inconveniencia de adoptar las definiciones de IDEA, toda vez que pueden generar confusión al extender tanto el significado de la expresión 'administración'. En tal sentido, es más cómoda la categorización de Barrientos en la medida en que, tanto la administración en sentido estricto como la impartición de justicia electoral son dos modos distintos de gestionar un proceso electoral, la primera, relacionada con la ejecución de medidas orientadas a la organización de los procesos electorales y, la segunda, relacionada con la solución de conflictos electorales. Asimismo, es importante señalar que 'administración electoral' es una expresión que comúnmente suele asociarse a "los organismos electorales que administran las elecciones, obviando aquellos encargados del contencioso-electoral u otros organismos secundarios pero relevantes" (BARRIENTOS DEL M. 2014, 60)².

6. 'Sistema de Resolución de Conflictos Electorales' (SRCE)

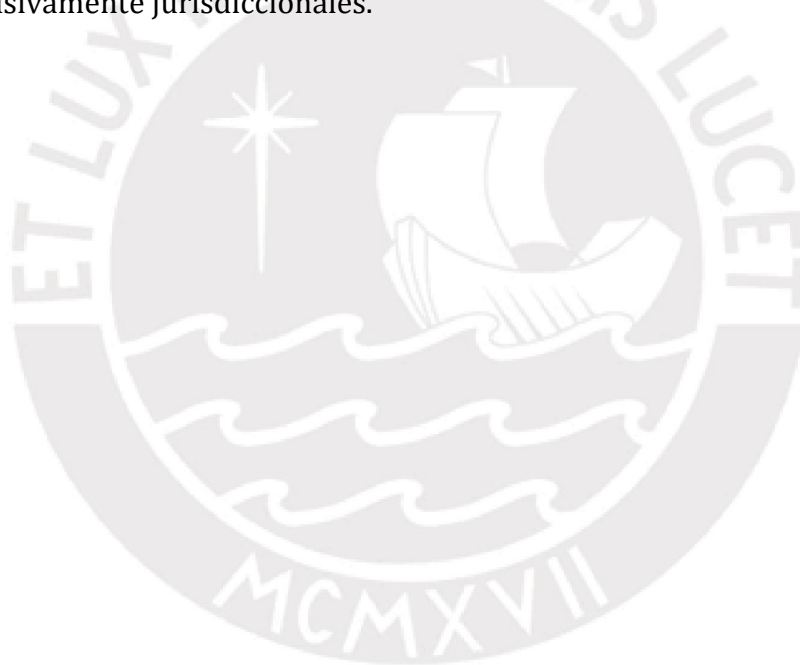
Finalmente, se usará la expresión "Sistema de Resolución de Conflictos electorales" (en adelante SRCE), para referir forma de designación de facultades jurisdiccionales a una determinada entidad. Esta expresión ha sido adoptada también por IDEA para categorizar a una muestra considerable de ORCE encontrados a nivel mundial. Esta es una tipología que se basa "en la naturaleza jurídica del órgano competente para resolver de manera final el último medio de impugnación previsto contra los resultados electorales, aun cuando este último, de hecho, casi nunca se promueva" (IDEA, et. al. 2010, 64). Así pues, esta clasificación advierte los siguientes tipos de SRCE:

- Encargado a un Órgano Legislativo (asamblea legislativa u otra asamblea política).

² Asimismo, es importante para nosotros señalar que tanto IDEA como Barrientos tienen sendos trabajos sobre sobre análisis comparados en cuanto a "administración electoral" y "gestión electoral", respectivamente. Así pues, en cuanto a IDEA, esta organización ha llevado cabo un excelente análisis comparado de los distintos sistemas de administración electoral nivel mundial en IDEA, et. al. 2006, Por su parte, un amplio análisis comparado de los diversos sistemas de gestión electoral a nivel latinoamericano puede ser encontrado en BARRIENTOS DEL M. 2011.

- Encargado a un Órgano Judicial.
 - Tribunales ordinarios del Poder judicial (PJ).
 - Tribunales o consejos constitucionales (TC).
 - Tribunales administrativos (TA).
 - Tribunales electorales especializados (TE).
- Organismo Administrativo Electoral con facultades jurisdiccionales (OAE).
- Órganos ad hoc creados con participación de la comunidad internacional o como una solución institucional interna para un proceso electoral específico (O-AH).

Finalmente, es necesario precisar sobre dicha clasificación que el término 'judicial' es usado por IDEA como un sinónimo de 'jurisdiccional'. Así pues, con la expresión 'órgano judicial', lo que IDEA quiere dar a entender es que se trata de una categoría de órganos exclusivamente jurisdiccionales.





CAPÍTULO II

Jurisdicción electoral en América Latina

1. Introducción

Garantizar elecciones limpias no es una tarea sencilla. Para ello son necesarias instituciones que organicen los procesos electorales eficaz y eficientemente, que fiscalicen adecuadamente los procesos y que, además, solucionen los conflictos que puedan surgir de ellos de forma imparcial. Al conjunto de instituciones encargadas de realizar cada una de estas funciones se le denomina Sistema Electoral.

Ahora bien, cuando en el Perú se creó el JNE, a este organismo le fue encargada la realización de todas las funciones consignadas en el párrafo anterior. Este modelo de gestión electoral concentrada, sin embargo, fue desterrado por la Constitución de 1993. Al entrar en vigencia la nueva norma fundamental, se entró vigor también un nuevo modelo de gestión caracterizado por una división del trabajo electoral. Así pues, las funciones electorales fueron distribuidas entre tres organismos distintos: La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y un renovado Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Al JNE la Constitución le encargó la labor de impartir justicia en materia electoral y, adicionalmente, otras tareas administrativas como fiscalización de los procesos electorales o el registro de las organizaciones políticas; a la ONPE se le encargó, principalmente, la tarea de organizar las elecciones; al RENIEC se le encargó, principalmente, la elaboración del padrón electoral. Así las cosas, particularmente el JNE se configuró como un órgano con funciones mixtas, aunque siempre tuvo la función principal de impartir justicia en materia electoral.

La situación anterior conlleva a formular algunas preguntas relacionadas con la creación de SRCEs en el ámbito electoral, no sólo en Perú, sino también en América Latina. En ese sentido, ¿cómo habrán configurado los demás países de Latinoamérica sus SRCEs?

La pregunta anterior será resuelta en este capítulo. Para ello, a continuación, se mostrarán una serie de cuadros informativos que darán muestra de la diversidad de formas de configurar SRCEs en Latinoamérica. Esto se realizará con la finalidad de tener una visión más amplia de los de los diversos SRCEs constituidos en la región y así, tener una capacidad de análisis más amplia durante el desarrollo del tema principal de este trabajo: Los Jurados Electorales Especiales.

2. Cuadros comparativos

Tipos de ORCE en América Latina. Elaboración propia

CLASIF. IDEA-SRCE	ÓRGANISMO	ÓRGANOS	RANGO NORMATIVO DEL ÓRGANO	RANGO JURISDICCIONAL	DURACIÓN	UNIDADES	MIEMBROS POR UNIDAD	ORIGEN DE LOS MIEMBROS	ÓRGANO ELECTOR
ARGENTINA									
PJ	Poder Judicial de la Nación	Cámara Nacional Electoral	Legal (Ley 19.108)	Instancia Final	Permanente	1	3	PJ	Presidente-Senado
		Juzgado Federal (Secretaría Electoral)	Legal (Ley 19.108)	Primera Instancia	Permanente	24	1	PJ	Presidente
BOLIVIA									
OAE	Órgano Electoral Plurinacional	Tribunal Supremo Electoral	Constitucional (art. 205)	Instancia Final	Permanente	1	7	Ciudadanía (No necesariamente Abogados)	Presidente (1); Parlamento (6)
		Tribunales Electorales Departamentales	Constitucional (art. 205)	Instancia Intermedia	Permanente	9	5	Ciudadanía (No necesariamente Abogados)	Presidente (1); Parlamento (4)
		Juzgados Electorales	Constitucional (art. 205)	Primera Instancia	Temporales	Variable	1	Ciudadanía (No necesariamente Abogados)	TED

CLASIF. IDEA-SRCE	ÓRGANISMO	ÓRGANOS	RANGO NORMATIVO DEL ÓRGANO	RANGO JURISDICCIONAL	DURACIÓN	UNIDADES	MIEMBROS POR UNIDAD	ORIGEN DE LOS MIEMBROS	ÓRGANO ELECTOR
BRASIL									
TE	Poder Judicial	Tribunal Superior Electoral	Constitucional (art. 118)	Instancia final	Permanente	1	7 (+)	PJ (5); Ciudadanía (Abogados)	PJ; Presidente
		Tribunales Regionales Electorales	Constitucional (art. 118)	Instancia Intermedia	Permanente	27	7 a 9	PJ (5); Ciudadanía (Abogados)	PJ; Presidente
		Jueces Electorales	Constitucional (art. 118)	Primera Instancia	Permanente	?	1	PJ	TRE
		Juntas Electorales	Constitucional (art. 118)	?	Temporales	Variable	3 a 5	PJ (1); ciudadanía (2 a 4, no necesariamente abogados)	TRE
CHILE									
TE	Tribunal Calificador de Elecciones	Tribunal Calificador de Elecciones	Constitucional (art. 95)	Instancia Final	Permanente	1	5	PJ (4); Ciudadanía (1- No necesariamente Abogado)	PJ (Sorteo)
		Tribunales Electorales Regionales	Constitucional (art. 96)	Primera Instancia	Permanente	16	3	PJ (1); Ciudadanía (2 Abogados)	PJ; TCE

CLASIF. IDEA-SRCE	ÓRGANISMO	ÓRGANOS	RANGO NORMATIVO DEL ÓRGANO	RANGO JURISDICCIONAL	DURACIÓN	UNIDADES	MIEMBROS POR UNIDAD	ORIGEN DE LOS MIEMBROS	ÓRGANO ELECTOR
COLOMBIA									
TE	Consejo Nacional Electoral	Consejo Nacional Electoral	Constitucional (art. 120)	Instancia única	Permanente	1	9	Ciudadanía (Abogados)	Parlamento
COSTA RICA									
OAE	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Constitucional (art. 9)	Instancia única	Permanente	1	3 (época no electoral) / 5 (época electoral)	Ciudadanía (Abogados)	PJ
ECUADOR									
TE	Tribunal Contencioso Electoral	Tribunal Contencioso Electoral	Constitucional (art. 220)	Instancia única	Permanente	1	5	Ciudadanía (Abogados)	Ciudadanía (Const. Art. 224)
EL SALVADOR									
OAE	Tribunal Supremo Electoral	Tribunal Supremo Electoral	Constitucional (art. 208)	Instancia Final	Permanente	1	5	Ciudadanía (Abogados)	Parlamento
		Juntas Electorales Departamentales	Legal (Código Electoral art. 91)	Instancia Intermedia	Temporales	14	3 a 5	Ciudadanía (No necesariamente Abogados)	Ciudadanía (C.E. art. 91)
		Juntas Electorales Municipales	Legal (Código Electoral art. 95)	Primera Instancia	Temporales	262	3 a 5	Ciudadanía (No necesariamente Abogados)	Ciudadanía (C.E. art. 95)

CLASIF. IDEA-SRCE	ÓRGANISMO	ÓRGANOS	RANGO NORMATIVO DEL ÓRGANO	RANGO JURISDICCIONAL	DURACIÓN	UNIDADES	MIEMBROS POR UNIDAD	ORIGEN DE LOS MIEMBROS	ÓRGANO ELECTOR
MÉXICO									
TE	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	Sala Superior	Constitucional (art. 99)	Instancia Final	Permanente	1	7	Ciudadanía (Abogados)	Senado
		Salas Regionales	Constitucional (art. 99)	Primera Instancia	Permanente	6	3	Ciudadanía (Abogados)	Senado
PARAGUAY									
PJ	Poder Judicial	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Constitucional (art. 274)	Instancia Final	Permanente	1	3	PJ	Senado-Presidente
		Tribunales Electorales	Constitucional (art. 274)	Instancia Intermedia	Permanente	10	3	PJ	Consejo de la Magistratura
		Juzgados Electorales	Constitucional (art. 274)	Primera Instancia	Permanente	17	1	PJ	Consejo de la Magistratura

CLASIF. IDEA-SRCE	ÓRGANISMO	ÓRGANOS	RANGO NORMATIVO DEL ÓRGANO	RANGO JURISDICCIONAL	DURACIÓN	UNIDADES	MIEMBROS POR UNIDAD	ORIGEN DE LOS MIEMBROS	ÓRGANO ELECTOR
PERÚ									
TE	Jurado Nacional de Elecciones	Pleno del Jurado Nacional de Elecciones	Constitucional (art. 177)	Instancia Final	Permanente	1	5	PJ (1); MP (1); Ciudadanía (3-Abogados)	PJ; MP; Ciudadanía
		Jurados Electorales Especiales	Legal (Ley 26486)	Primera Instancia	Temporales	Variable	3	PJ (1); MP (1); Ciudadanía (1-No necesariamente Abogados)	PJ; MP; PJNE (Sorteo)
URUGUAY									
OAE	Corte Electoral	Corte Electoral	Constitucional (art. 322)	Instancia Final	Permanente	1	9	Ciudadanía (No necesariamente Abogados)	Parlamento
		Juntas Electorales	Legal (Ley 7690)	Primera Instancia	Permanente	19	5	Ciudadanía (No necesariamente Abogados)	Ciudadanía
VENEZUELA									
PJ	Tribunal Supremo de Justicia	Sala Electoral del TSJ	Constitucional (art. 297)	Instancia única	Permanente	1	5	PJ	Parlamento

3. Análisis de los cuadros

Como se observó, se ha descrito el caso de trece SRCE distintos por cada país de la región. En cada uno de ellos se puede encontrar diversos ORCEs, con estructuras y conformaciones variadas. En ese sentido, a continuación, se hará un breve análisis de cada uno de los ítems analizados en los cuadros anteriores, todo ello, con algunas especificaciones especiales sobre cada ORCE.

- En primer lugar, se hablará sobre la Clasificación IDEA-RCE de los distintos ORCE de la región. De los trece casos analizados se puede ver que tres ORCEs son tribunales ordinarios del Poder Judicial, cuatro son organismos de administración electoral (OAE) y seis son tribunales electorales especializados.

Ahora bien, sobre este punto se debe mencionar algunas precisiones. La primera, es que cuando se clasifica a un ORCE como un OAE, esto se realiza sobre la base de la idea de que se trata de organismos que, realizando principalmente funciones administrativas, realizan también funciones jurisdiccionales como complemento de sus funciones principales. En ese sentido, al haber clasificado los ORCEs de Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Uruguay como OAEs, lo que se quiere decir es que tales organismos, realizando tareas principalmente administrativas -como la organización de los procesos electorales-, adicionalmente también tienen la función de dirimir conflictos de carácter electoral.

Adicionalmente, en los cuatro países citados en el párrafo anterior, ocurre un fenómeno común. Este consiste en que todos estos casos los ORCEs, calificados como OAEs, son los únicos organismos encargados del Poder Electoral en su respectivo país. Es decir, no existe un organismo administrativo, a parte de ellos, encargado de otras funciones administrativo-electorales, por lo que toda la gestión electoral, que incluye tanto funciones administrativas como jurisdiccionales, les ha sido exclusivamente reservada.

- En segundo lugar, se puede observar que los ORCE de Colombia, Costa Rica Ecuador y Venezuela se encuentran organizados bajo el modelo jurisdiccional de instancia única, mientras que los ORCE de los nueve países restantes se encuentran configurados bajo el modelo de pluralidad de instancia.

Como dato interesante debe señalarse que siete de los nueve países analizados configuraron a sus ORCEs bajo la modalidad de pluralidad de instancia e hicieron esto sin que exista una relación de pertenencia entre dichos ORCEs y el Poder Judicial. Vale decir, que tanto en Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay existe una pluralidad de instancia en sus ORCE a pesar de su organización independiente del Poder Judicial.

Por otro lado, una observación sobre la pluralidad de instancia se hace necesaria. Tal y como se afirmó con anterioridad, la clasificación en la que se basa el presente análisis gira en torno a la naturaleza del organismo que, en instancia definitiva,

tiene la última palabra al momento de resolver el contencioso electoral. Sin embargo, es necesario señalar que se debe entender “instancia electoral definitiva” como la instancia final a la que, regularmente, acudirían los ciudadanos de un país para obtener una respuesta final.

No obstante, se debe precisar que existen casos excepcionales de ciertos ORCEs que, a pesar de ser constitucionalmente las entidades competentes para emitir la última palabra en un proceso contencioso-electoral, sus fallos pueden ser factibles de ser recurridos ante una instancia distinta, no por la vía regular, sino de manera extraordinaria, por ejemplo, ante un Tribunal Constitucional. Así pues, un ejemplo real de este punto lo configura el caso peruano cuyo ORCE, el JNE, emite fallos constitucionalmente inimpugnables los cuales, sin embargo, en ocasiones muy excepcionales han sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por violaciones al debido proceso.

Cabe mencionar que el hecho de exista la posibilidad de un recurso extraordinario resoluciones definitivas bajo el argumento de la violación de derechos fundamentales se debe a la influencia de la ideología teórica de la constitucionalización de los ordenamientos jurídicos, con una clara y creciente presencia en las mentes de los miembros de las altas cortes latinoamericanas. Como corolario de esta afirmación, se cita la opinión de Miguel Á. Pérez Astudillo, uno de los actuales miembros del Tribunal Contencioso Electoral Ecuatoriano quien señala que, si bien dicha entidad tiene la facultad de emitir fallos en última instancia, estos podrían ser recurridos por la vía de amparo “cuando el afectado consider[e] que en el fallo dictado por el Tribunal se ha vulnerado un derecho constitucional”(PÉREZ A. 2016, 207) ³.

- En tercer lugar, en cuanto a la temporalidad o permanencia de los ORCEs, hay que señalar que en los países con modelo de instancia única se ha establecido un modelo de permanencia. Mientras tanto, en los tribunales con un modelo de pluralidad de instancia la permanencia se ha configurado tanto en torno al nivel jerárquico de la instancia como al del periodo electoral. Así pues, se tiene que sin importar si el país se encuentra en periodo electoral o no, las cortes de instancia final de todos estos países se han configurado como permanentes. Distinta es la situación de las cortes de instancias inferiores de países como Bolivia, Brasil, El Salvador y Perú, comunidades en las que sus órganos de primera instancia no solo funcionan únicamente durante cada periodo electoral -luego del cual se desactivan-, sino que también estos se han configurado como entidades de número variable (excepto en el caso de El Salvador, país que durante sus últimas elecciones generales -del año 2014- contó con 262 Juntas Electorales Municipales).

³ El Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador es de reciente data. Su establecimiento se debe a la Constitución Política del Ecuador del año 2008. Sin embargo, esto no quiere decir que en Ecuador no haya habido un ORCE antes de él. Así pues, el sistema de resolución de conflictos que lo precedió estuvo configurado por el Tribunal Supremo Electoral, creado por la Constitución de 1998 (art. 209), y los Tribunales Electorales Provinciales, todos ellos organizados en una estructura de doble instancia.

- En cuarto lugar, se analizará ahora la procedencia de los miembros de los ORCEs. Como puede verse en los cuadros, una de las principales fuentes de miembros de los ORCEs provienen de la ciudadanía, excepto en aquellos casos en los que los ORCEs forman parte del Poder Judicial. Ahora bien, tal vez información más interesante que se puede obtener de los cuadros no radica en saber si los miembros de las ORCEs son o no ciudadanos, sino en saber si estos ciudadanos son abogados o son legos, teniendo en cuenta el hecho de que las entidades de las que forman parte son OJ.

Así pues, antes de continuar con el análisis es necesario precisar a qué nos referimos cuando proferimos la expresión “modelo de jurados”. Un “modelo de jurados” es aquella configuración normativa de un OJ que permite la integración de esta entidad a personas no necesariamente expertas en Derecho. En ese sentido, un modelo de jurados admite en un OJ la adhesión de profesionales de otras ciencias o artes, o, sencillamente, la adhesión ciudadanos con la capacidad de resolver conflictos según su leal saber y entender.

De esta manera, siguiendo estas indicaciones, en los cuadros puede observarse una serie de fenómenos interesantes. En primer lugar, tanto Bolivia como Uruguay actualmente vienen manteniendo un modelo de configuración de sus ORCEs basada en un modelo de jurados radical, puesto que en sus principales normas jurídicas no se exige que sea un requisito indispensable el ser abogado para formar parte de sus ORCEs, ni a nivel de primera línea ni a nivel de instancia final.

Por otro lado, en el caso de Brasil, El Salvador y Perú, se puede observar que, si bien estos países han mantenido el modelo de jurados, este se limita únicamente a sus órganos jurisdiccionales electorales de primera línea, no existiendo el mismo en instancia final. Tal es el caso de Brasil con sus llamadas Juntas Electorales, el caso de El Salvador, con sus también llamadas sus Juntas Electorales -tanto Departamentales como Municipales- y, asimismo, el caso de Perú, a nivel de los llamados Jurados Electorales Especiales. Cabe resaltar que, en los casos de Brasil y Perú, la conformación de estos órganos no solo incluye ciudadanos legos, sino que también incluye a miembros del Poder Judicial.

Finalmente, está el caso *sui generis* de Chile, país en el que, según los cuadros, a uno de los miembros del Tribunal Calificador de Elecciones, su máxima instancia jurisdiccional de carácter electoral, no le es exigido el ser abogado como condición para formar parte de dicha corte. Todo ello en contraste con sus Tribunales Regionales Electorales, órganos de su SRCE que sí exigen como requisito a sus miembros el ser abogados. Como dato adicional sobre el caso chileno, hay que resaltar que la peculiar configuración del TCE sí ha tenido eco en la práctica. Tal es el caso del ministro don Mario Ríos Santander, filósofo de profesión y miembro del TCE durante el cuatrienio 2012-2016.

En quinto lugar, en cuanto a los electores de los miembros de cada una de las instancias de los diversos SRCE analizados, se afirma el hecho de que no existe un patrón regular de electores. Al respecto, cada país se ha designado a un particular órgano elector y se ha adoptado un particular método de elección de autoridades de sus ORCEs, con el objeto de garantizar la imparcialidad y la independencia de los mismos. Así, en los diversos SRCEs se ha encontrado variaciones internas que presentan dentro sí sus propios niveles de jerarquía, pudiendo ser los miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo e incluso la ciudadanía, los encargados de elegir a los miembros cada uno de los órganos de sus SRCEs.





CAPÍTULO III

Los Jurados Electorales Especiales

1. El Jurado Nacional de Elecciones: Funciones y estructura

En el Perú, el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE) es un organismo de gestión electoral que, junto a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, forma parte del Sistema Electoral peruano. Como órgano de dicho sistema, el JNE tiene como objetivo 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 (Const. Art. 176).

Las funciones del JNE, por otro lado, están establecidas en la Constitución. Entre ellas pueden encontrarse funciones administrativas (como la fiscalización del sufragio y el registro de organizaciones políticas) y jurisdiccionales (como la administración de justicia en materia electoral). Dichas funciones son las siguientes:

Artículo 178° Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala.

Estructuralmente, el JNE es un organismo jerárquicamente organizado. Según la Ley 26486, emitida el 17 de junio de 1995 y actual Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante LOJNE), el JNE está compuesto por dos tipos de órganos, los permanentes y los temporales. Estos órganos son los siguientes:

Artículo 8°. La estructura orgánica del Jurado Nacional de Elecciones es la siguiente:

- a. Órganos Permanentes:
Alta Dirección: Pleno del Jurado Nacional de Elecciones
Secretaría General Órgano de Control: Oficina de Control Interno y Auditoría
Órganos de Asesoramiento y de Apoyo
- b. Órganos Temporales:
Jurados Electorales Especiales

Según la Constitución, el Pleno del JNE es la máxima autoridad del JNE. Su composición incluye a las siguientes personas: 1. Un miembro elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. Este miembro es el que preside el Pleno. 2. uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso, se concede licencia al elegido. 3. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. 4. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos. 5. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos (Const. Art. 179).

El Pleno del JNE, a su vez, tiene funciones tanto administrativas como jurisdiccionales, siendo estas últimas las principales. Esto último, se extrapola del artículo 181 de la Constitución en el que expresamente se señala que el Pleno del JNE tiene por función solucionar conflictos en materia electoral en grado de última instancia, apreciando los hechos con criterio de conciencia y resolviendo conforme a las leyes y a los principios generales del derecho. Sus resoluciones en materia electoral, referéndum o consultas populares son emitidas en instancia final y definitiva y no son susceptibles de revisión por autoridad alguna⁴.

2. Los Jurados Electorales Especiales: Estructura

Ahora bien, la Constitución no señala en modo alguno qué órgano debe ser el encargado de resolver conflictos en materia electoral en grado de primera instancia. Sin embargo, a través de la LOJNE, ley de desarrollo constitucional, se ha delegado esta función a jurados de primera línea denominados Jurados Electorales Especiales (JEE). Estos jurados tienen una jerarquía administrativa y jurisdiccional menor a la del Pleno de JNE y se caracterizan por ser órganos colegiados establecidos únicamente para cada proceso electoral, es decir, son temporales.

En cuanto a su estructura, los JEE están conformados, actualmente, por tres miembros: Un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público y un representante de la ciudadanía. Como puede verse, se trata de un tribunal escabinado ya que uno de sus miembros es un ciudadano común, no necesariamente abogado, conocido también como "lego". Esta conformación se encuentra reflejada en el artículo 33 de LOJNE que señala el siguiente:

⁴ Hecho que fue modificado posteriormente por el Tribunal Constitucional peruano a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 2730-2006-PA/TC, *Caso Arturo Castillo Chirinos c. JNE*, en la que el mencionado Tribunal declaró la nulidad de la Resolución N° 1186-2006-JNE emitida por el Pleno del JNE por haber verificado en ella violaciones al derecho al debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva, presunción de inocencia y ejercicio de la ciudadanía del demandante.

Cuadro 1. Estructura de los JEE

<p>Artículo 33°. Los jurados electorales especiales están constituidos por tres miembros:</p> <p>a. Un juez superior titular en ejercicio de la corte superior bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del jurado electoral especial, quien lo preside. Simultáneamente, la misma corte superior designa a su suplente.</p> <p>Los Jurados Electorales Especiales ubicados en capitales de departamento, así como en la Provincia Constitucional del Callao, deberán ser presididos necesariamente por Jueces Superiores Titulares en ejercicio; salvo en aquellos Distritos Judiciales que no cuenten con Jueces Superiores Titulares o se encuentren cubriendo cargos que por ley requieran contar con dicha condición, en cuyo caso los Jurados Electorales Especiales pueden ser cubiertos por Jueces Superiores provisionales.</p> <p>En las demás sedes de los Jurados Electorales Especiales que no puedan cubrirse por Jueces Superiores Titulares, serán presididos por Jueces Superiores Provisionales. La designación de los Presidentes de los Jurados Electorales Especiales, a que se refieren los párrafos precedentes, será realizada por la Sala Plena de la Corte Superior de cada Distrito Judicial.</p> <p>b. Un miembro designado por el Ministerio Público, elegido entre sus fiscales superiores en actividad y jubilados. Simultáneamente, también designa a su suplente.</p> <p>c. Un miembro titular y un suplente designados por el Jurado Nacional de Elecciones mediante sorteo en acto público de una lista de veinticinco ciudadanos que residan en la sede del jurado electoral especial y que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Dicha lista es elaborada mediante selección aleatoria sobre la base computarizada de los ciudadanos de mayor grado de instrucción en cada circunscripción electoral.</p>
--

Cabe hacer, sin embargo, una precisión histórica en cuanto a la conformación de los JEEs. Esta refiere al número y tipo de miembros que han tenido los JEEs desde la Constitución de 1993. Después de entrar en vigencia la actual norma fundamental, se publicó la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE 26486) el 21 de junio de 1995. En ella se previó la creación de JEEs con cinco miembros (art. 33): Un representante del Poder Judicial, quien presidiría el JEE y cuatro miembros legos, designados por el Pleno del JNE. Más tarde, con la Ley Orgánica de Elecciones (LOE 26859), publicada el 9 de octubre de 1997, el número de miembros se redujo a tres (art. 44): Un representante del Poder Judicial, presidente del JEE, y dos legos designados por el Pleno del JNE. Finalmente, con la publicación de la Ley 29688 el 20 de mayo de 2011, se cambiaron los artículos 33 y 44 de ambas leyes orgánicas. La variación se enfocó en la estructura de los JEEs y se cambió a uno de los miembros legos por un representante del Ministerio Público, reduciendo el número de miembros legos a uno. Dicha norma fue luego objeto de precisiones de carácter organizativo que fueron introducidas por la Ley 30194, publicada el 15 de mayo de 2014 constituyéndose así, la actual estructura orgánica de los JEEs.

3. Los Jurados Electorales Especiales: Funciones

Por otro lado, en el plano funcional, los JEE, al igual que el Pleno del JNE, son órganos con funciones tanto administrativas como jurisdiccionales. Así, según la LOJNE sus funciones son las siguientes:

Cuadro 2. Funciones de los JEE

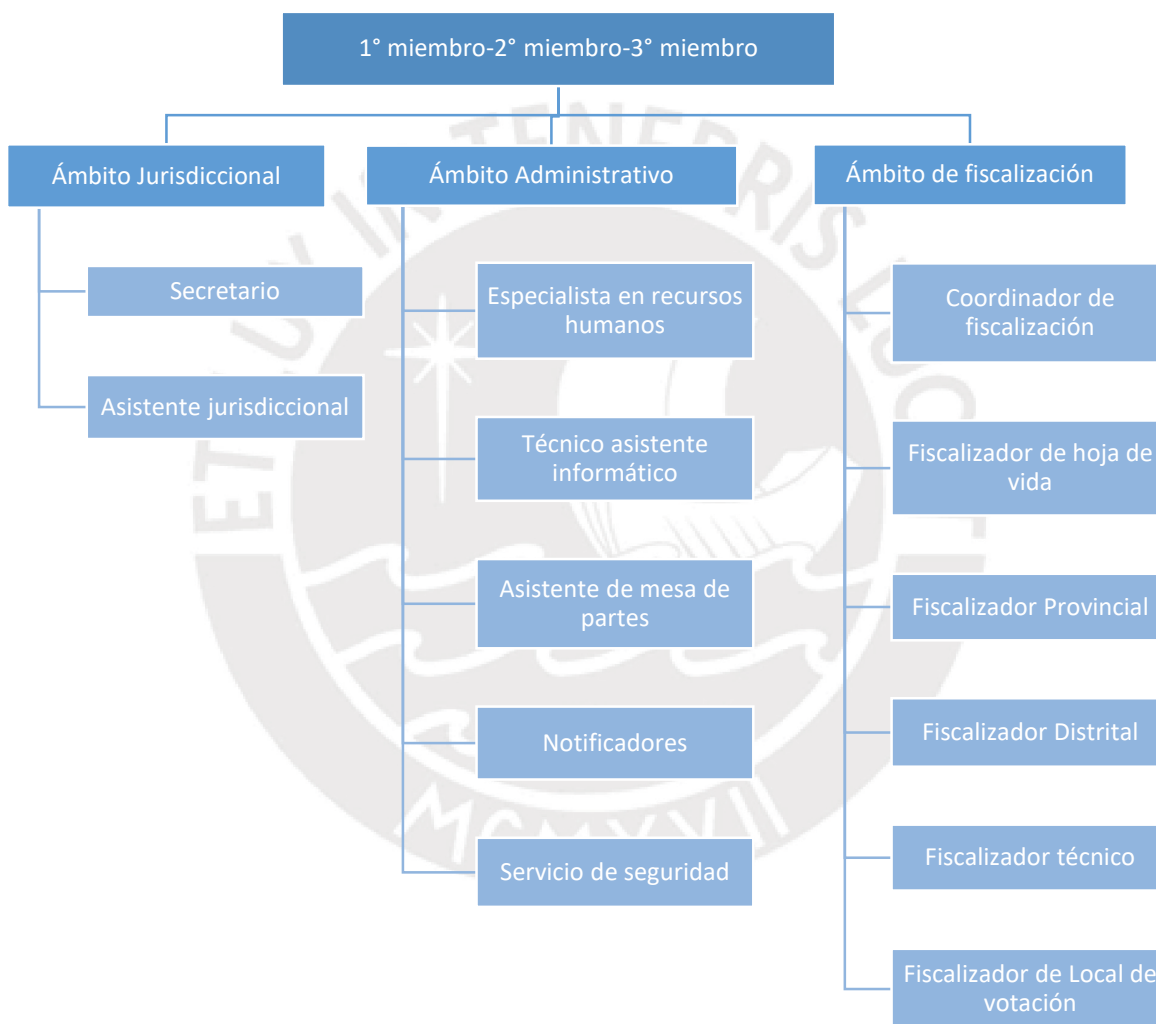
Artículo 36°. Los Jurados Electorales Especiales tendrán dentro de su respectiva jurisdicción las siguientes funciones:

- a. Inscribir y expedir las credenciales de los candidatos o sus listas,
- b. Expedir las credenciales de los personeros de las agrupaciones que participen en los procesos electorales del referéndum u otras consultas populares;
- c. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio;
- d. Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares;
- e. Velar por el cumplimiento de las resoluciones y directivas del Jurado Nacional de Elecciones, de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a la administración de justicia electoral;
- f. Administrar, en primera instancia, justicia en materia electoral;
- g. Proclamar los resultados del referéndum o de otro tipo de consulta popular llevados a cabo en ese ámbito;
- h. Proclamar a los candidatos elegidos en virtud de proceso electoral;
- i. Expedir las credenciales correspondientes a los candidatos elegidos en virtud de proceso electoral ante su jurisdicción;
- j. Declarar, en primera instancia, la nulidad de un proceso electoral, del referéndum u otras consultas populares llevados a cabo en su ámbito, en los casos en que así lo señale la ley;
- k. Resolver las tachas formuladas contra los ciudadanos sorteados para conformar las mesas de sufragio;
- l. Efectuar las consultas de carácter genérico no referidas a casos específicos, ante el Jurado Nacional de Elecciones sobre la aplicación de las normas electorales, en caso de ser necesario;
- m. Poner en conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones las infracciones o delitos cometidos por las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos, en aplicación de las normas electorales;
- n. Resolver las impugnaciones que hubiesen sido hechas durante la votación y el escrutinio en las mesas de sufragio;
- o. Remitir al Jurado Nacional de Elecciones los resultados electorales obtenidos;
- p. Administrar los fondos que se le asignen;
- q. Designar a su personal administrativo para el cumplimiento de sus labores, de acuerdo a su presupuesto;
- r. Presentar, antes de su cese, los estados de cuenta y ejecución de presupuesto al Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad de sus miembros;
- s. Aprobar o rechazar las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos, organizaciones políticas u opciones y conceder los recursos de apelación, revisión o queja que interponga contra sus resoluciones, elevando los actuados al Jurado Nacional de Elecciones;
- t. Ejercer las demás atribuciones relacionadas con su competencia.

4. Organigrama de un Jurado Electoral Especial y cargos jurisdiccionales

La estructura y funciones referidas a los cargos que conforman cada JEE se encuentran definidos en el Reglamento General de Jurados Electorales Especiales (Resolución 437-2014-JNE, del 30 de mayo de 2014, en adelante RGJEE, y su modificatoria, la Resolución N°0036-2016-JNE del 13 de enero de 2016)⁵. A continuación, se verá el organigrama de un JEE y, luego, una descripción de los cargos relacionados a la función jurisdiccional.

Cuadro 3: Organigrama de un JEE. Elaboración propia



⁵ Los cambios introducidos por la resolución modificatoria fueron dos: La introducción de la figura del Fiscalizador de Hoja de Vida como personal asignado a los JEE que inscriben candidatos y la modificación de nominal de los miembros de un JEE. Inicialmente, con la Resolución 437-2014-JNE el miembro designado por el Ministerio Público fue nominado también como “Primer Miembro”, mientras que el lego recibió la denominación de “Segundo Miembro”. La modificatoria introducida por la Resolución N°0036-2016-JNE, reservó la denominación de “Primer Miembro” para el representante del Poder Judicial, mientras que las denominaciones de segundo y tercer miembro se adjudicaron al fiscal designado por el Ministerio Público y al lego, respectivamente.

- **Presidente del JEE.** Según el artículo 7.1.2 del RGJEE, el presidente de un JEE tiene las siguientes funciones:

- a) Presidir y conducir las sesiones y audiencias públicas del JEE.
- b) Suscribir en tiempo oportuno los acuerdos y resoluciones emitidos por el JEE en cumplimiento de sus funciones.
- c) Resolver en última instancia los actos administrativos de su competencia, con arreglo a la normatividad vigente.
- d) Coordinar con la DNFPE la ejecución de la fiscalización electoral, cumpliendo con las políticas y directrices que emita dicho órgano de línea, a fin de garantizar la uniformidad de criterios a nivel nacional y la cautela de la legalidad del proceso electoral y del sufragio.
- e) Realizar la programación de las actividades por cada remesa asignada al JEE, la cual deberá ser informada a la sede central del JNE.
- f) Remitir la Declaración Jurada de Bienes y Rentas al inicio y término del proceso electoral.
- g) Cumplir y hacer cumplir las leyes, pronunciamiento, directivas y demás instrumentos normativos del JNE.
- h) Emitir el informe de conformidad de servicios previa recepción del informe de actividades del personal que presta servicios en el JEE.
- i) Autorizar las comisiones de servicio y dar conformidad de las actividades realizadas por los comisionados.
- j) Presentar el informe final dentro del plazo máximo de diez (10) días naturales contados a partir del día siguiente de la última proclamación de resultados de su ámbito.
- k) Rendir cuentas documentadas del presupuesto asignado, en los plazos establecidos y de acuerdo a las normas vigentes.
- l) Realizar otras funciones y atribuciones inherentes y afines a su competencia, conforme a la legislación electoral vigente y otras que le sean asignadas por el Pleno del JNE.

- **2° y 3° miembros del JEE:** Las funciones de estos dos jurados, según el art. 7.1.4 del RGJEE, son las siguientes:

- a) Asistir a las sesiones y audiencias públicas del JEE.
- b) Suscribir en tiempo oportuno los acuerdos y resoluciones emitidos por el JEE en cumplimiento de sus funciones.
- c) Velar por el cumplimiento de las leyes, pronunciamientos, directivas y demás instrumentos normativos del JNE.
- d) Remitir la Declaración Jurada de Bienes y Rentas al inicio y término del proceso electoral.
- e) El primer miembro del JEE es el Tesorero del JEE.
- f) El segundo miembro del JEE es el encargado de administrar el Fondo Fijo para Caja Chica del JEE.

- **Secretario del JEE:** Según el artículo 7.2.2 del RGJEE, el secretario del JEE es el abogado seleccionado y contratado por el JNE para coadyuvar de manera directa con las labores jurisdiccionales del JEE. Es el fedatario de los acuerdos adoptados por el JEE y actúa con reserva respecto de las deliberaciones y

decisiones del JEE. Según el citado dispositivo normativo, entre sus funciones se hallan:

- a) Dar cuenta al presidente de los escritos que se presenten al JEE.
- b) Organizar los expedientes de causas promovidas ante el JEE, dando cuenta oportuna al pleno del JEE para su resolución.
- c) Proyectar oficios, resoluciones, actas, acuerdos y otros documentos necesarios para el cumplimiento de las funciones del JEE.
- d) Organizar y custodiar la documentación producida y recibida por el JEE.
- e) Custodiar los expedientes jurisdiccionales del JEE.
- f) Dar fe de los acuerdos y resoluciones emitidos por el JEE, suscribiendo los mismos.
- g) Expedir copias simples y copias certificadas de acuerdo a lo previsto en el TUPA.
- h) Facilitar los expedientes en trámite, para su estudio, a los personeros, promotores de revocatoria, autoridades sometidas a consulta o sus abogados.
- i) Dar trámite a las solicitudes de información presentadas ante el JEE.
- j) Ejecutar los acuerdos, pronunciamientos y resoluciones del JEE.
- k) Supervisar el cumplimiento del horario de atención de la mesa de partes del JEE, así como su debido funcionamiento.
- l) Disponer la publicación y notificación de pronunciamientos del JEE, a través de notificaciones, publicación en el panel del JEE y publicación en el portal electrónico, a través del SIPE-SG, según sea el caso.
- m) Organizar el trabajo para la resolución de las actas electorales observadas remitidas por la ODPE, desde la recepción de las actas observadas hasta la verificación del cumplimiento de las resoluciones por parte de la ODPE, a través del portal electrónico de dicha institución.
- n) Supervisar el registro de la información en el SIPE-SG, de acuerdo a las indicaciones impartidas por la SG, manteniéndolo constantemente actualizado.
- o) Organizar el sistema de recepción, trámite, archivo y custodia de documentos del JEE.
- p) Entregar al presidente del JEE, antes de culminar su función, el inventario de los expedientes y documentación producida y recibida por el JEE.
- q) Entregar al especialista de recursos y servicios, antes de culminar su función, los expedientes y documentación producida y recibida por el JEE.
- r) Cumplir las leyes, resoluciones, reglamentos, acuerdos y demás comunicados emitidos por el JNE.
- s) Otras funciones que le sean asignadas por el presidente del JEE

- **Asistente jurisdiccional.** Según el artículo 7.3.2 del RGJEE, el Asistente jurisdiccional es el abogado o bachiller seleccionado y contratado por el JNE, encargado de apoyar al secretario en el cumplimiento de sus funciones, con tareas que le son asignadas por este. Según el citado dispositivo normativo, sus funciones son las siguientes:

- a) Analizar los expedientes de causas promovidas ante el JEE y proyectar las resoluciones y otros pronunciamientos del JEE, dando cuenta al secretario.
- b) Ingresar la información jurisdiccional en el SIPE-SG y mantener actualizado dicho sistema.
- c) Publicar los pronunciamientos del JEE, en el portal electrónico institucional del JNE, a través del SIPE-SG.
- d) Otras funciones afines a su competencia que le sean asignadas por el Presidente y el Secretario del JEE.

5. Jurados Electorales Especiales constituidos: Periodo 2006-2017

En el Perú los jurados electorales existen desde 1931, año en que se creó el JNE. Desde entonces los jurados de primera línea se han caracterizado por ser órganos temporales, lo que ha dado lugar a la creación de un significativo número de JEEs hasta la actualidad. En ese sentido, por razones informativas, se ha visto conveniente hacer un breve conteo de los JEEs que se han creado para cada proceso electoral, desde el año 2006 hasta el año 2017, como una pequeña muestra de la importancia que estas entidades han tenido en tan solo 11 años de procesos electorales⁶.

Cuadro 5. Distribución de JEEs por elección. Elaboración: Propia

Conformación	Elecciones		N° de JEE creados
JEE: 3 miembros: (1) Rep. del PJ (2) Rep. de la ciudadanía	1	Generales 2006	25
	2	Municipales agosto 2006	8
	3	Regionales y municipales 2006	92
	4	Municipales 2007	14
	5	Municipales complementarias 2007	14
	6	Revocatorias 2008	3
	7	Revocatorias 2009	20
	8	Nuevas elecciones municipales 2009	20
	9	Elecciones para el CNM 2010	1
	10	Nuevas elecciones municipales 2010	1
	11	Referéndum FONAVI 2010	91
	12	Regionales y municipales 2010	91
	13	Nuevas elecciones municipales 2011	1
	14	Municipales complementarias 2011	1
JEE: 3 miembros (1) Representante del PJ (1) Representante del MP (1) Representante de la ciudadanía	15	Generales 2011	28
	16	Revocatorias 2012	16
	17	Complementarias municipales 2012	1
	18	Revocatorias 2013	21
	19	Nuevas elecciones municipales 2013	21
	20	Revocatorias de Lima Metropolitana 2013	11
	21	Nuevas elecciones municipales de Lima Metr. 2013	10
	22	Nuevas elecciones municipales 2014	10
	23	Regionales y municipales 2014	96
	24	Elecciones para CNM 2015	1
	25	Municipales complementarias 2015	6
	26	Consulta vecina-Demarcación territorial 2015	1
	27	Municipales 2015	2
	28	Generales 2016	60
	29	Revocatorias 2017	5
	30	Municipales de marzo 2017	1
	31	Municipales de diciembre 2017	4
TOTAL			676

⁶ La razón de que se haya tomado en cuenta este periodo es debido a la facilidad del acceso a este tipo de datos. Estos pueden encontrarse en: <http://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/604/MENU-LATERAL-CENTRAL/Procesos-electorales>

Como puede verse en el cuadro anterior, han sido desde el año 2006 hasta el 2017 se han creado 676 JEEs. Este hecho llama la atención, pues se trata de instituciones transitorias que cumplen un rol fundamental en el control de la legalidad, tanto en su rol administrativo, como entidades fiscalizadoras, registrales y proclamadoras, como jurisdiccional, pues resuelven conflictos conforme a ley.

Los anterior, llama a reflexión pues da origen a interesantes preguntas. ¿Porqué, siendo tan importantes, los JEEs tienen carácter transitorio?, ¿cómo es el proceso de creación de un JEE?, ¿cuáles han sido los principales problemas jurisdiccionales a los han estado vinculadas?, ¿es necesaria la creación de JEEs permanentes? Estas interrogantes, que son el fondo de la presente investigación, serán resueltas en los capítulos que vienen a continuación.





CAPÍTULO IV

Una breve historia sobre la temporalidad de los Jurados Electorales Especiales

1. Introducción

Hoy en día, al año 2018, los JEE se caracterizan por ser órganos temporales. Sin embargo, las razones de esta situación no son del todo claras. No existe ningún trabajo que, hasta la fecha, se haya enfocado en descifrar el origen de dicha temporalidad. Asimismo, tampoco existen trabajos orientados a investigar las razones por las que actualmente la temporalidad se mantiene. Así las cosas, surge la pregunta, ¿por qué en el Perú los jurados electorales de primera línea son exclusivamente temporales?

De esta manera, el objetivo del presente capítulo será determinar la razón de la temporalidad de los JEE. En ese sentido, como se verá a continuación, la respuesta que se propone es que la conservación de la temporalidad de los JEE se debe a tres razones principales. La primera consiste en la preservación de la idea tradicional de que los conflictos electorales se agotan con los procesos electorales; la segunda, consiste en la influencia de esta idea en la elaboración del Estatuto electoral de 1931, sistema normativo que estableció la forma y funciones originarias del primer JNE; y, la tercera, consiste en una tradición normativa iniciada por este estatuto. Estas tres razones explican el mantenimiento de la temporalidad de los jurados electorales primera línea como órganos temporales a lo largo de los más de ochenta años transcurridos desde su creación.

2. Jurados electorales: Permanentes y temporales

2.1. Antes del Estatuto de 1931

El siglo XIX se caracterizó por su gran inestabilidad electoral. Como era de esperarse, no existían órganos de gestión electoral autónomos e independientes como los que hoy conocemos por lo que los procesos electorales eran gestionados por instituciones sujetas al poder político de turno. En estas circunstancias, la organización y dirección de los procesos electorales en el Perú decimonónico eran llevados a cabo por órganos electorales denominadas mesas o juntas electorales. Estos órganos eran de carácter temporal e involucraban tanto a ciudadanos comunes como autoridades civiles locales. Las funciones de estos órganos eran variadas e iban desde la elaboración una especie de padrón electoral hasta el escrutinio de los votos. Como era de esperarse, en la práctica, estos órganos no garantizaban la transparencia de las elecciones y eran

instituciones endebles frente desmanes y a los más variados actos fraudulentos⁷. En ese sentido, Cesar GAMBOA B. divide el devenir histórico de estos órganos electorales en dos etapas. La primera (1822-1855), marcada por una dañina influencia del poder de las élites provinciales y, la segunda (1855-1896), marcada por una simplificación de sus funciones y la nueva influencia de asociaciones políticas de alcance nacional en desmedro de la influencia de las elites locales (Cfr. GAMBOA B. 2005).

Ante esta situación, el intento de reforma más importante surgió a finales del siglo XIX. En 1895, el Ministro de Gobierno Antonio Bentín dirigió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley conteniendo las bases de una futura reforma electoral que se suponía cesaría con la arbitrariedad, procuraría la verdad de las elecciones e instauraría definitivamente el sufragio directo en el Perú⁸. Para lograr esto, Bentín propuso la creación de un Gran Jurado Electoral, jurados departamentales, jurados provinciales y comisiones escrutadoras encargadas de ejercer, todas juntas, una especie de Poder Electoral. Sin embargo, una vez en el Congreso, el proyecto de Bentín terminó siendo modificado sustancialmente, salvo en lo concerniente al voto directo. Así, el Congreso terminó elaborando un proyecto sustitutorio, el mismo que fue aprobado dando origen a la Ley Electoral de 1896 (Cfr. BASADRE 1980, 48-52).

La Ley Electoral de 1896 descartó la instauración de los jurados electorales del Proyecto de Bentín y, en su lugar, creó un sistema de juntas. Este sistema estaba conformado por la Junta Electoral Nacional, Juntas Electorales Departamentales, Juntas de Registro Provinciales y Juntas Escrutadoras. La Junta Electoral Nacional era la más alta instancia electoral y tenía funciones registrales -formaba un Registro General de la República-, y de dirección y control de las juntas electorales inferiores -elegía a los presidentes de las Juntas departamentales y hacía efectiva la responsabilidad de funcionarios electorales en procesos irregulares. En cuanto a las juntas inferiores, estas eran temporales y tenían funciones similares a las a las antiguas juntas o mesas electorales, aunque a diferencia de estas últimas, sus principales miembros eran ahora nombrados por la Junta Electoral Nacional (Cfr. AGUILAR G. 2002, 13-18).

La Ley de 1896 tuvo tristes resultados en la práctica ocasionados, principalmente, por el accionar de la Junta Electoral Nacional, por el origen de sus miembros y por el poder centralizado que esta tenía. En estas circunstancias, en 1912, el presidente Billingurst, le encargó a Alberto Ulloa Cisneros y a una comisión dirigida por él la elaboración de un nuevo proyecto de reforma. Terminado el proyecto de Ulloa, una de las propuestas más innovadoras fue dejar en manos de la ciudadanía la persecución de

⁷ Por ejemplo, la llamada "toma de mesas" era una las más comunes conductas perniciosas durante época electoral. La "toma de mesas" no era sino el asalto de los locales de votación por los prosélitos de algún caudillo o personalidad local con la finalidad de alterar los resultados (Cfr. BASADRE 1980, 30).

⁸ Hasta ese entonces, el principal modelo de elección en nuestro país había sido el de las "elecciones indirectas". Estas elecciones se configuraban en dos etapas, una primera en la que ciudadanos comunes de una circunscripción elegían a un grupo selecto de personas denominado "colegio electoral", y una segunda etapa, en la que los miembros de este colegio electoral elegían a la autoridad civil. Sin embargo, hubo pequeñas excepciones temporales en las que se dieron elecciones directas en nuestro país. Sobre las elecciones directas e indirectas en el siglo XIX véase GAMBOA B. 2003.

las irregularidades que surgieran en cada proceso electoral y, asimismo, que fuera el Poder Judicial el encargado de velar, sin restricciones, por la legalidad de los procesos electorales, lo que involucraba resolver las denuncias presentadas por la ciudadanía.

El Proyecto de Ulloa, de manera similar a como ocurrió con el de Bentín, fue modificado sustancialmente una vez en el Congreso. El texto sustitutorio elaborado por este último daría lugar a la Ley 1777, Ley de Elecciones Políticas de 1912. Esta ley terminó modificando ampliamente las competencias que el Proyecto le atribuía al Poder Judicial. A diferencia del proyecto de Ulloa que proponía atribuir totalmente la jurisdicción electoral al Poder Judicial en una estructura de doble instancia, la Ley de 1912 repartió la jurisdicción electoral entre las denominadas Juntas Departamentales (art. 18), los Jueces ordinarios y la Corte Suprema de Justicia (art. 28 y ss.), cada uno de ellos con competencias electorales exclusivas por razón de la materia. Así, por ejemplo, las Juntas departamentales resolvían reclamos sobre el registro de las juntas registrales y escrutinio de las juntas escrutadoras, los tribunales comunes resolvían sobre delitos y faltas cometidos durante el proceso electoral y la Corte Suprema resolvía sobre nulidades totales. Asimismo, esta ley establecía que la jurisdicción electoral tuviera un carácter temporal, ya sea porque las juntas departamentales eran en sí órganos temporales, ya sea porque a las cortes ordinarias y la Corte Suprema tenían periodos breves para resolver los conflictos electorales.

2.2. El Anteproyecto de una Ley de Elecciones y el Estatuto de 1931

Así las cosas, aunque en un principio la Corte Suprema, máximo órgano del Poder Judicial, realizó sus labores con ejemplar independencia⁹, la confianza en ella fue diluyéndose poco a poco durante el oncenio de Leguía (Cfr. BASADRE 1980, 78-79). La injerencia del poder político que se empezó a manifestar incluso dentro de la Corte Suprema puso de nuevo en el tapete la idea de que la administración electoral debía ser ejercida por una entidad autónoma. Así las cosas, este problema sería recién resuelto durante el gobierno de don David Samanez Ocampo quien, preocupado por la situación electoral y política del Perú de aquel entonces, encargó, en 1931, la elaboración de un nuevo proyecto de reforma. El resultado fue el denominado *Anteproyecto de una Ley de Elecciones* (MINISTERIO DE GOBIERNO 1931)¹⁰, una novedosa propuesta que sugería la creación administración electoral autónoma, encargada a un conjunto de organismos electorales entre los que se debía hallar un Registro Electoral Nacional y un sistema de Cortes Electorales, entre se debían encontrar una Corte Electoral Nacional y veintidós Cortes Electorales Departamentales.

⁹ Algunas compilaciones de jurisprudencia electoral emitida por la Corte Suprema pueden encontrarse en: CORTE SUPREMA DEL PERÚ 1913 y 1915.

¹⁰ Este Anteproyecto contiene una "Exposición de motivos", "Bases para la aplicación de la Ley General de Elecciones", así como los votos discordantes de cada miembro de la Comisión que lo elaboró. En cada uno de estos apartados se explican los fundamentos de la forma y funciones de un futuro organismo que encarnase el Poder Electoral, que a la dación del Estatuto sería conocido como el Jurado Nacional de Elecciones.

Según la “Exposición de motivos” del *Anteproyecto*, lo que se buscaba con la creación de cortes electorales era subordinar el interés político de partidos y candidatos a la “función judicial” que estas debían ejercer (*Óp. Cit.* p. 9). De allí la propuesta de incluir miembros del Poder Judicial en la conformación de estos órganos. Por otro lado, en cuanto a la duración de las cortes electorales, según las “Bases para la aplicación de la Ley General de Elecciones” del *Anteproyecto*, se sugería que estos órganos debían ser temporales, tanto para elecciones generales como municipales (*Óp. Cit.* p. 15). Así, específicamente el *Anteproyecto* menciona que el cargo de miembros de las cortes duraría “hasta la terminación del proceso electoral”, hecho que se suponía debía suceder una vez que el Congreso se hubiera instalado y que el presidente de la República hubiera asumido el cargo (*Óp. Cit.* p. 22). Lamentablemente, en ninguna parte del *Anteproyecto* se mencionan las razones por la que las cortes debían ser temporales, sin embargo, es fácil suponer que se concibieron así debido a que se pensaba que los problemas electorales se agotaban al culminarse los procesos electorales.

Ahora bien, al poco de remitido el Anteproyecto al Ejecutivo, este promulgó el Decreto Ley 7177, la primera Ley electoral en el Perú que creaba un organismo electoral autónomo: Los Jurados Electorales, conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (órgano equivalente al Pleno del JNE) y los Jurado Departamentales de Elecciones. Sin embargo, a diferencia del anteproyecto, el Estatuto de 1931 no estableció nada textual sobre la temporalidad o permanencia de los jurados electorales aunque, por las continuas sesiones públicas que el Jurado Nacional de Elecciones registró en aquella época, es de suponer que al menos este órgano fue de carácter permanente (Cfr. CHÁVEZ L. 2002, 18-9). Por otro lado, en cuanto a los Jurados Departamentales de Elecciones, en el Estatuto tampoco se estableció texto alguno sobre su permanencia o temporalidad, aunque es de suponer que en la práctica estos fueron órganos de carácter transitorio, ya que en el anteproyecto fueron pensados así.

Más tarde el Estatuto fue modificado por la Ley 8252¹¹, norma que señaló de manera expresa el carácter de cada jurado, ya sea permanente o temporal. De esta manera, en el artículo 14 de dicha norma, se señaló al Jurado Nacional de Elecciones (el órgano) como una entidad de carácter permanente, mientras que los jurados de primera línea fueron señalados como órganos de carácter temporal. Asimismo, es necesario señalar que una de las modificaciones más significativas de esta norma modificatoria fue la creación de los Jurados Electorales Provinciales, adicional al cambio de denominación de los Jurados Departamentales de Elecciones, ahora llamados Jurados Electorales Departamentales.

El fenómeno anterior, esto es, el de la configuración de la máxima instancia electoral como órgano permanente y las instancias de primera línea como órganos temporales, se repetiría a lo largo de todos los cuerpos normativos que dieron forma al Jurado Nacional de Elecciones, hasta el día de hoy. Esta afirmación puede comprobarse fácilmente al observar las diversas normas de rango legal que desarrollaron la

¹¹ Promulgada el 29 de abril de 1936.

estructura y funciones del Jurado Nacional de Elecciones (el organismo) desde 1931 hasta la actualidad.

Cuadro evolutivo de normas electorales. Elaboración: Propia

Constitución	Norma electoral	Tipo	Emisión	Publicación
1920	D. Ley 7177	1° Estatuto	26/05/1931	No se ubica
	D. Ley 7287	Modificatoria	20/08/1931	No se ubica
1933	Ley 8252	Modificatoria	29/04/1936	No se ubica
	Ley 8901	2° Estatuto (1° Parte)	14/06/1939	11/07/1939
	Ley 8932	2° Estatuto (2° Parte)	09/08/1939	30/09/1939
	D. Ley 11172	3° Estatuto	30/09/1949	02/11/1949
	Ley 13713	Modificatoria	30/10/1961	31/10/1961
	D. Ley 14250	4° Estatuto	05/12/1962	06/12/1962
	1979	D. Ley 22652	Modificatoria	27/08/1979
1993	D. Ley 26337	Modificatoria	22/07/1994	23/07/1994
	Res. N°043-94-JNE	Texto único integrado	09/08/1994	10/08/1994
	Ley 26344	Modificatoria	25/08/1994	26/08/1994
	Ley 26486	5° Ley Orgánica (LOJNE)	17/06/1995	21/06/1995
	Ley 26859	(LOE)Modificatoria	29/09/1997	01/10/1997
	Ley 29688	Modificatoria	19/05/2011	20/05/2011
	Ley 30194	Modificatoria	14/05/2014	15/05/2014

3. Algunas conclusiones sobre la temporalidad de los JEE

Vista la evolución de los órganos electorales, se concluye que no sería sino hasta 1931 el año en el que se creó un sistema de gestión electoral autónomo. Esta afirmación no es novedosa; sin embargo, del repaso histórico anterior se extrapolan algunas conclusiones que sí podrían ser interesantes en cuanto a las funciones y estructura Jurado Nacional de Elecciones.

La primera es que la gestión electoral hasta 1896 estaba en manos de los ciudadanos comunes y de las autoridades civiles organizados en mesas y juntas. Así las cosas, no sería sino a partir del Proyecto de Bentín en el que se empezaría a gestar una idea de gestión electoral enfocada, principalmente, en la creación de un organismo autónomo que llevara a cabo tanto funciones administrativas como jurisdiccionales. El proyecto de Bentín, sin embargo, no prosperó tal y como se puede comprobar al revisar la Ley Electoral de 1896, aunque con esta Ley la administración electoral dejaría de estar en manos de la ciudadanía para pasar a las del Estado

Ahora bien, con la Ley 1777 de 1912, se darían algunos cambios sustanciales. Unos de los principales se centrarían en la atribución de competencias jurisdiccionales

especiales al Poder Judicial centradas en la resolución de conflictos de carácter electoral, especialmente, procesos de nulidad. Vale la pena resaltar la jurisdicción especial atribuida a las Juntas Electorales Departamentales sobre reclamos de carácter electoral. No sabemos a ciencia cierta si éstas ejercieron esta función con independencia y probidad, aunque podríamos decir que hay en ellas un claro antecedente de los futuros Jurados Electorales de primera línea.

Con todo, la situación cambiaría con el Estatuto de 1931, cuerpo normativo con el que se implantaría, por vez primera, un modelo de gestión electoral autónomo. Con este Estatuto la gestión electoral, que comprende tanto funciones de administración como de jurisdicción, se encargaría por completo a un solo organismo: Los Jurados Electorales (el Registro Electoral, en la práctica, estaba supeditado a las acciones del Jurado Nacional de Elecciones [el órgano]). Esta situación permaneció hasta la década de los noventa en la que, por orden de la Constitución de 1993, se planteó un nuevo modelo de gestión electoral, consistente en la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales y su distribución entre tres organismos electorales diferentes: El Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE-el organismo), las dos primeras, con funciones netamente administrativas y, la tercera, con funciones tanto administrativas como jurisdiccionales.

La segunda conclusión tiene que ver con la temporalidad de los órganos que imparten justicia electoral. La permanencia del Jurado Nacional de Elecciones es una característica que puede verse a partir de 1931 y, con claridad, a partir de 1936. Sin embargo, todo parece indicar que la temporalidad de los Jurados Electorales de primera línea se debe, principalmente a tres razones. La primera, de carácter doctrinario, consiste en la idea que de que todo lo “electoral” se agota al terminarse el proceso electoral. Esta idea se hacía presente ya en los antiguos órganos temporales de gestión electoral del siglo XIX como las juntas electorales y, de manera especial, las juntas electorales creadas con la Ley de 1912. La segunda razón, de carácter histórico, consiste en el traslado de esta idea a la reglamentación de los jurados de primera línea en el Estatuto de 1931. Y la tercera razón, consistente en la creación de toda una tradición normativa iniciada con dicho Estatuto que se ha mantenido vigente a lo largo de más de ochenta años.



CAPÍTULO V

Creación y clausura un Jurado Electoral Especial: Un estudio de caso

La estructura jerarquizada del JNE, consistente en un jurado nacional y una serie jurados locales de primera línea, se ha mantenido desde su creación, en 1931, hasta el día de hoy. Pero esta jerarquía no ha sido la única que ha perdurado. Particularmente, los jurados de primera línea -con diversos nombres y competencias-, también han tenido características que han resistido al paso del tiempo. Una de estas características ha sido su transitoriedad, siempre limitada por la duración de un periodo electoral. De esta manera, sobre la base de este hecho surge la siguiente interrogante, ¿cómo se crea y se clausura un JEE en la actualidad?

El objetivo del presente capítulo será responder la pregunta anterior. En ese sentido, por motivos prácticos, esta operación se realizará a partir de un estudio de caso, el mismo que servirá para describir los procesos de creación y clausura de un JEE. Por tal motivo, se ha elegido al JEE de Lima, creado para las denominadas “Elecciones Municipales de marzo de 2017” (en adelante EMM2017), como objeto de dicho estudio.

1. Cuestiones preliminares

Antes de iniciar con el estudio de caso, deben hacerse algunas precisiones. La primera está relacionada con el número de miembros que forman parte de un JEE. Inicialmente, en la Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones de 1995 se estableció que el número de miembros de un JEE fuera de cinco personas: Un representante del Poder Judicial, quien presidía el jurado, y cuatro representantes de la ciudadanía, también conocidos como jurados legos. Sin embargo, cuando la ley orgánica fue modificada por la Ley N°29688, publicada el 21 de mayo de 2011, el número de miembros de cada jurado se redujo a tres personas: Un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público y un representante de la ciudadanía. La modificatoria cobró vigencia a partir del 4 de julio del 2011, esto es, al día siguiente de las elecciones municipales complementarias del año 2011 y es esta misma conformación tripartita la que se encuentra vigente en la actualidad (año 2018).

La segunda precisión está relacionada con la denominación de los jurados. Según el Reglamento de gestión de los Jurados Electorales Especiales, vigente desde junio de 2014, el representante del Poder Judicial debía denominarse ‘Presidente’, el representante del Ministerio Público, ‘Primer miembro’, y el representante de la ciudadanía, ‘Segundo miembro’. Sin embargo, como consecuencia de la Resolución modificatoria N°0036-2016-JNE, vigente desde enero del 2016, estas denominaciones cambiaron. Ahora el representante del Poder Judicial, el del Ministerio Público y el de la ciudadanía se denominan primer, segundo y tercer miembro, respectivamente. Por tal motivo será esta última la nomenclatura que será usada en el presente trabajo.

La tercera precisión consiste en una división pedagógica del proceso electoral que será de utilidad para entender la creación de un JEE. Esta división implica dos fases. La primera fase comprende el periodo existente entre la convocatoria a elecciones y el día anterior al día de la votación, mientras que la segunda fase comprende el periodo existente entre el día de la votación y clausura del proceso electoral por parte del Pleno del JNE.

Finalmente, se debe señalar que será la fuente documental el principal insumo a utilizar. De esta manera, entre las fuentes se hallan la Ley orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (N°26486, LOJNE), Ley Orgánica de Elecciones (N°26859, LOE), el Reglamento de gestión de los JEE (Resolución 437-2014-JNE, RGJEE)¹², el Reglamento de Organización y funciones del JNE (Resolución 001-2016-JNE, ROFJNE), así como las resoluciones administrativas emitidas por el Pleno del JNE, relevantes para la activación de un JEE, y las resoluciones emitidas por los mismos JEE¹³. Cabe resaltar que toda esta información es de carácter público y puede ser encontrada en portal web institucional del JNE¹⁴.

La cuarta precisión está relacionada al JEE creado para las EMM2017. Debe señalarse que las elecciones para las que este JEE fue creado no fueron elecciones comunes, sino más bien “elecciones especiales”. La expresión “elecciones especiales” en adelante será utilizada para referir a las elecciones que se dan con ocasión de la creación de una nueva región, distrito o provincia. En ese sentido, para el caso específico de las EMM2017, las elecciones especiales que se llevaron a cabo fueron el resultado de la creación de los distritos de Neshuya, Alexander Von Humboldt (ambas en la región de Ucayali) y Pucacolpa (Ayacucho) en el año 2015.

2. Estudio de caso

2.1. Creación del JEE de Lima para las EMM2017

La creación de un JEE es un proceso que se inicia con la convocatoria y culmina con la instalación de un JEE. El encargado de convocar un proceso electoral es el presidente de la República, mientras que el encargado de instalar un JEE es el Pleno del JNE.

La convocatoria a elecciones varía según el proceso electoral de que se trate. Así para las elecciones generales la convocatoria es realizada por el presidente de la República con una anticipación de no menos de 120 ni mayor de 150 días calendario anteriores a la fecha de la elección (LOE art. 82); para las elecciones regionales, por otro

¹² Todos estos documentos pueden ser encontrados en JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2016. Asimismo, toda la normativa contenida en este libro se encuentra disponible vía web. Deben tenerse en cuenta las modificatorias.

¹³ Estas resoluciones pueden ser encontradas en:
http://aplicaciones007.jne.gob.pe/conjeejne/wf_default.aspx

¹⁴ La dirección concerniente a los JEE se encuentra en:
<http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/default.aspx>

lado, la anticipación es de 240 días (LOER art. 4), mientras que para las elecciones municipales la anticipación es de 150 días (LOEM art. 3). Es necesario resaltar que la convocatoria en el caso de elecciones municipales complementarias¹⁵ debe realizarse dentro de los noventa días naturales posteriores a la instalación del Concejo Municipal elegido en la elección municipal que se complementa¹⁶.

Una vez convocado un proceso electoral, los miembros del Pleno del JNE proceden a la instalación de los JEEs. Para ello, el Pleno del JNE debe definir el número de JEEs que se formarán para el proceso electoral correspondiente, la fecha de inicio de sus actividades, su denominación, su ubicación física y su ámbito de competencia, este último también denominado "circunscripción administrativa y de justicia electoral".

De esta manera, habiendo descrito de forma general el proceso de creación de un JEE, se verá ahora cómo es que, en la práctica, este proceso tiene lugar. Para tal objeto se describirá a continuación algunos detalles de cada paso de este proceso, actividad que será complementada con la descripción del proceso de creación del JEE de Lima creado para las EMM2017.

Paso 1. Las EMM2017 fueron convocadas por el presidente Ollanta Humala un 9 de julio de 2016 a través del Decreto Supremo N° 043-2016-PCM. Las elecciones fueron de carácter especial puesto que se convocaron para los novísimos distritos de Neshuya, Alexander Von Humboldt (ubicados en la provincia de Padre Abad, departamento de Ucayali) y Pucacolpa (provincia de Huanta, departamento de Ayacucho). La fecha de votación fue fijada para un 12 de marzo de 2017.

Paso 2. Ahora bien, durante esta investigación se halló que las decisiones que toman los miembros del Pleno sobre el número de JEEs a crear se basan en dos criterios de gestión. El primer criterio es la "envergadura del proceso electoral" y obedece a una serie de variables como, por ejemplo, el número de votantes de una circunscripción electoral y el número de circunscripciones electorales que habrá en una elección. Este primer criterio, a su vez, está íntimamente relacionado a un segundo criterio denominado "optimización de recursos" a partir del cual se busca la creación del número estrictamente necesario de JEEs en las ubicaciones adecuadas de manera tal que puedan economizarse recursos tanto humanos como materiales.

Como consecuencia de lo anterior, en un proceso electoral un JEE no necesariamente será ubicado físicamente en la misma "circunscripción administrativa y de justicia electoral" en la que se llevarán a cabo las elecciones, sino que podrá ser

¹⁵ Las elecciones complementarias se realizan cuando se haya declarado nula una elección. La nulidad, a su vez, se declara como consecuencia de haberse comprobado graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la votación, cuando no hayan asistido más de 50% de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos (LOE art. 36)

¹⁶ Las elecciones, tanto regionales como municipales, se realizan el segundo domingo de octubre cada cuatro años. Por otro lado, las elecciones municipales complementarias tienen una fecha distinta, teniéndose que realizar estas el primer domingo del mes de julio.

establecido en un lugar distinto a éste con la finalidad de que pueda operar con mayor eficacia y eficiencia. Cabe resaltar que, para evitar que la distancia entre la ubicación física del jurado y la circunscripción bajo su competencia genere problemas para los electores y candidatos que deseen presentar peticiones ante el JEE, el JNE puede disponer la instalación de mesas de partes descentralizadas en mismo lugar de la elección o en lugares cercanos a éste.

En ese sentido, volviendo al ejemplo de las EMM2017, una vez convocadas las elecciones, el 22 de setiembre de 2016 el Pleno del JNE emitió la Resolución N°1193-2016-JNE, con el objetivo de: a) Unir las circunscripciones de Neshuya, Alexander Von Humboldt y Pucacolpa bajo una única circunscripción administrativa y de justicia electoral, es decir, bajo la jurisdicción de un único JEE; b) establecer la instalación de dicho JEE en el distrito capitalino de Jesús María -de allí que recibiera el nombre de "JEE de Lima"; c) disponer que la fecha de inicio de sus actividades fuera el 1 de diciembre del 2016; y, finalmente, d) ordenar la creación de mesas de partes en las Oficinas Desconcentradas del JNE ubicadas en los distritos de Callería (provincia de Coronel Portillo, Ucayali) y Huanta (provincia de Huanta, Ayacucho).

Cuadro 1. Datos generales del JEE de Lima para las EMM2017

	JEE	Distrito Sede	Competencia territorial		
			Departamento	Provincia	Distrito
1	Lima	Jesús María (Lima, Lima)	Ucayali	Padre Abad	Neshuya
					Alexander Von Humboldt
			Ayacucho	Huanta	Pucacolpa

Paso 3. Una vez dispuesta la creación de un JEE se procede a la designación de sus tres miembros. Así, en el caso del primer miembro, el Pleno del JNE debe solicitar a los miembros de la Corte Superior de Justicia, bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del JEE, que designen a su representante. Esta designación se realiza después de una votación en Sala Plena, en la que se elige al representante de entre los jueces superiores titulares en actividad. La Corte Superior debe designar también un suplente.

En el caso del segundo miembro, el Pleno del JNE debe solicitar a la Junta de Fiscales Superiores del Distrito Fiscal, bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del JEE, que designen a su representante. Esta designación se realiza después de una votación en Junta, en la que se elige al representante de entre los fiscales superiores, en actividad o jubilados. La Junta debe designar también un suplente.

La designación del tercer miembro, por otro lado, implica un proceso distinto de las designaciones del primer y segundo miembros. En este caso, la designación está determinada por el azar, mas no algún mecanismo de elección por votación. En primer lugar, el Pleno del JNE debe solicitar a la RENIEC la elaboración de una lista de 25 ciudadanos que residan en el distrito sede del JEE y que se encuentren inscritos en el RENIEC. Luego, el RENIEC debe elaborar dicha lista de manera aleatoria sobre la base

computarizada de los ciudadanos que, además de cumplir con el requisito anterior, tengan entre 35 y 70 años y gocen del mayor grado de instrucción en el distrito. Luego, el RENIEC debe publicar la lista seleccionada¹⁷ con la finalidad de que la ciudadanía pueda conocer a los seleccionados y proponer tachas contra ellos. El plazo para proponer tachas es de cinco días a partir de la publicación de la lista y debe presentarse en la mesa de partes de la Junta Superior de Fiscales del correspondiente distrito fiscal. De esta manera, será una comisión conformada por tres fiscales la que solucionará dichas tachas. Las resoluciones emitidas por esta comisión podrán ser recurridas ante el Pleno del JNE dentro de un plazo de tres días hábiles a partir de su notificación. La decisión que emita el Pleno será definitiva. Después de resueltas las tachas, o en caso de que estas nunca se hubieran presentado, el Pleno del JNE procede a la elección del tercer miembro a través de un sorteo. De esta manera, se designa al tercer miembro titular y a su respectivo suplente.

Así pues, para el caso de las EMM2017, observamos que, después de haber sido notificadas por el Pleno del JNE, tanto la Corte Superior de Justicia de Lima como la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal de Lima, remitieron sendos oficios al Pleno del JNE el 16 y 21 de noviembre de 2016, respectivamente, eligiendo a doña Hilda Cecilia Piedra Rojas de Pinedo y a doña Clever Chávez Borbor, como sus respectivas representantes titulares, y a don Ciro Lusman Fuentes Lovato y a doña Ela Mercedes Monge Palomino como sus respectivos representantes suplentes.

Para la elección del tercer miembro, por otro lado, la RENIEC elaboró una lista de 25 ciudadanos que fue publicada el 18 de octubre del 2016, contra los cuales no se presentó ninguna tacha. De esta manera, los magistrados del Pleno del JNE se reunieron para realizar el sorteo correspondiente. A partir del resultado del sorteo, doña Gladys Justina Peña Machado y don Miguel Alfredo Marchese García fueron designados como tercer miembro titular y tercer miembro suplente, respectivamente. La elección quedó registrada en un acta de sesión pública con fecha 11 de noviembre del 2016.

Designados los tres miembros, el Pleno del JNE emitió la Resolución N°1262-2016-JNE, con fecha 24/11/16, con la que se declaró la conformación del JEE de Lima correspondiente a las EMM2017.

Cuadro 2. Conformación del JEE de Lima correspondiente a las EMM2017

N°	JEE	Distrito sede	Titulares	Suplentes
1	Lima	Jesús María (Lima, Lima)	Presidente Hilda Cecilia Piedra Rojas de Pinedo	Presidente Ciro Lusman Fuentes Lovato
			Segundo miembro Clever Chávez Borbor Tercer miembro Gladys Justina Peña Machado	Segundo miembro Ela Mercedes Monge Palomino Tercer miembro Miguel Alfredo Marchese García

¹⁷ En el RGJEE se menciona una lista de las formas en las que se debe publicar dicha lista en su art. 6.6.3.2.

Paso 4. Una vez designados los miembros del JEE, se procede a la instalación del JEE en la fecha y lugar programados por el Pleno del JNE. Cabe precisar que la instalación de un JEE involucra también la designación de su personal administrativo y jurisdiccional. Con la instalación, asimismo, se inicia la “fase operativa del JEE”, denominada así debido a que durante este periodo los miembros del jurado y el personal a su cargo se encuentran plenamente facultados para cumplir sus funciones, tanto jurisdiccionales como administrativas.

Ahora bien, es importante señalar que, después de instalado el JEE, la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE organiza una corta jornada de capacitación en favor de los miembros de cada JEE y de su personal administrativo y jurisdiccional. Estas jornadas duran aproximadamente tres días e involucran temas referidos al funcionamiento del sistema electoral peruano, al trámite de revocatorias, dispensas, justificaciones y preinscripciones de multas, propaganda electoral, publicidad estatal, actas observadas y, según sea el caso, temas sobre jurisprudencia en materia electoral y redacción de resoluciones de carácter jurisdiccional.

Particularmente, en el caso del JEE de Lima para las EMM2017, podemos observar que tanto los miembros del jurado como su personal jurisdiccional y administrativo, fueron capacitados los días 5, 6 y 7 de diciembre del año 2016, tal y como consta en el archivo de prensa y publicaciones del JNE¹⁸.

2.2. Los comicios electorales: Un breve intermedio

Los comicios electorales son los actos más importantes de un proceso electoral. Estos se realizan durante un día especial y su gestión se encuentra a cargo de la ONPE. En la actualidad, los comicios se realizan una vez que se abren las mesas de votación, fenómeno que sucede aproximadamente a las 8:00 horas, y culminan con el cierre de dichas mesas, fenómeno que, generalmente, tiene lugar a las 16:00 horas.

Ahora bien, los comicios marcan el inicio de una segunda etapa en el proceso electoral y, con ella, la generación de nuevos procesos jurisdiccionales para los JEEs. Estos procesos se originan como consecuencia de las votaciones y se encuentran referidos, principalmente, a impugnaciones de identidad, apelaciones de votos impugnados ante los miembros de mesa, solución de actas observadas, entre otros.

Como sucede con la primera etapa del proceso electoral, en la segunda etapa los JEEs juegan también un rol fundamental. Esta afirmación se apoya en el hecho de que, en muchas ocasiones, el conteo final de los votos dependerá una pronta solución de los

¹⁸ Cfr. JNE, *JNE capacita a miembros del JEE de lima por elecciones municipales 2017*. Noticia del 05/12/16. Disponible en: <http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/JNECAPACITAAMIEMBROSDELJEEDELIMAPORELECCIONESMUNICIPALES2017.aspx> (visitado el 12/06/17)

* El fiscalizador de Hoja de vida fue introducido como consecuencia de la Resolución N°0036-2016-JNE (13/01/16), modificatoria del RGJEE.

conflictos que se originen en torno a dicho conteo. Un ejemplo de ello son los procesos originados por actas observadas. Las actas de votación son instrumentos en los que se consignan los votos emitidos por cada mesa. Sin embargo, muchas veces estas actas son observadas por los personeros legales, por lo que tal cuestionamiento debe ser resuelto por alguien imparcial. En ese sentido, el órgano encargado de dar solución a este tipo de problemas es el JEE, y su decisión es de tal importancia que, sin ella, la ONPE no podrá continuar con el conteo final de votos válidos.

En ese orden de cosas, una vez que el JEE ha resuelto todos los procesos contenciosos surgidos bajo su competencia, es cuando se inicia el camino hacia el final del proceso electoral y, con ello, la clausura de un JEE. Teniendo ello como referencia, lo que se hará a continuación será describir este breve proceso.

2.3. Clausura del JEE de Lima para las EMM2017

Como puede verse, la creación de un JEE es un proceso que se caracteriza por su complejidad. Involucra el movimiento de personal y recursos de diversas instituciones como, por ejemplo, del Poder Judicial, del Ministerio público y del mismo JNE. Este proceso se repite cada vez que se da inicio a un proceso electoral y culmina con la instalación de los JEEs. Asimismo, una vez instalados los JEE, estos inician su fase operacional hasta el momento en que se produce su clausura, acto que se realiza simultáneamente a la conclusión de un proceso electoral.

Ahora bien, a diferencia de la creación de un JEE, la clausura no es un proceso, sino un acto. Dicho acto, a su vez, se encuentra contenido dentro de la segunda fase del proceso electoral que, como se precisó al inicio de este capítulo, es una fase que tiene comienzo el día de la votación. En ese sentido, para efectos prácticos, en este apartado se describirá la clausura de un JEE contextualizándola como un acto contenido dentro de la segunda fase de un proceso electoral.

Paso 1. El camino a la clausura de un JEE comienza con la proclamación de los resultados de las elecciones. Al cerrarse de los comicios, los miembros de cada mesa de votación proceden al conteo de los votos y, luego, al llenado de las actas electorales. Luego, las actas de todas las mesas de una circunscripción son remitidas a la correspondiente Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (órgano descentralizado de la ONPE, también conocido como ODPE) para el conteo final -en caso de elecciones municipales- o parcial -en caso de elecciones generales- de los votos. En caso de haber actas observadas, la ODPE deberá remitirlas al JEE correspondiente para que emita una decisión en cuanto a su validez¹⁹. Si el acta es declarada válida por el JEE, esta deberá ser devuelta a la ODPE para su contabilización.

¹⁹ El procedimiento aplicable a las actas electorales observadas puede observarse en Resolución N°331-2015-JNE, Reglamento del procedimiento aplicable a las actas observadas en elecciones generales y de representantes al parlamento andino, art 18; y en la Resolución N°3000-2014-JNE, Reglamento del procedimiento aplicable a las actas observadas en elecciones regionales y elecciones municipales, art. 14.

Terminado el cómputo total, la ODPE remite los resultados al JEE correspondiente. A partir de este momento, el procedimiento varía según se trate de la elección de una autoridad municipal -alcalde y regidores-, regional -gobernador regional y consejeros regionales- o nacional -presidente de la República, vicepresidentes, congresistas o parlamentarios andinos.

En el caso de la elección de una autoridad municipal, una vez que es la ODPE ha remitido el cómputo al JEE, este último procede a proclamar los resultados y, en consecuencia, a las autoridades electas. Este hecho se registra en un acta denominada "Acta de proclamación de resultados de cómputo y de autoridades municipales distritales electas". Luego, el JEE esperará, por un plazo de tres días hábiles, posibles pedidos de nulidad contra los resultados proclamados²⁰.

Por otro lado, cuando se trata de la elección de una autoridad regional o nacional, una vez que la ODPE ha remitido sus resultados al JEE correspondiente, el presidente de esta última entidad se limita a consultar si hay algún tipo observación contra el resultado. De no haber observaciones, la ODPE procede a la "proclamación de los resultados finales de la circunscripción" (este es un acto de trámite, distinto de la "proclamación de las autoridades electas"). Al día siguiente de este suceso, el JEE realiza un "Acta de cómputo" de su circunscripción electoral que luego remite tanto a la ONPE como al Pleno del JNE. Luego, el Pleno del JNE procede a la proclamación de los resultados²¹.

Ahora bien, en el caso particular de las EMM2017, las proclamaciones de las autoridades electas correspondientes a los distritos de Neshuya, Alexander Von Humboldt y Pucacolpa fueron realizadas por el JEE de Lima, un 21 de marzo del año 2017, es decir, nueve días después de realizados los comicios. Las proclamaciones quedaron registradas en sendas actas signadas por los tres miembros del jurado. En estos tres documentos, además, se dejó constancia de que no hubo ningún acta observada por la ODPE y que tampoco fue presentado ningún pedido de nulidad contra ninguno de los resultados.

Cuadro 3. Datos sobre las actas electorales en la EMM2017

Distrito	Mesas de sufragio		Actas electorales		Resoluciones emitidas por el JEE		
	Nº de mesas instaladas	Nº de actas recibidas	Nº de actas contabilizadas	Nº de actas anuladas por resolución	Sobre apelaciones contra lo resuelto por la mesa de sufragio	Sobre actas observadas en el centro de cómputo	Sobre pedidos de nulidad de votación
Neshuya	12	12	12	0	0	0	0
Alexander Von Humboldt	7	7	7	0	0	0	0
Pucacolpa	7	7	7	0	0	0	0

²⁰ Esto conforme a la Ley N°26864, Ley de Elecciones Municipales.

²¹ Esto conforme a la Ley N°26859, Ley Orgánica de Elecciones, arts. 304-319, y a la Ley 27683, Ley de Elecciones regionales.

Cuadro 4. Datos sobre los resultados de las EMM2017

Distrito	Alcalde proclamado	Organización política	N° de votos	Porcentaje obtenido
Neshuya	Marco Sánchez Vidarte	Región Futuro	978	32.16%
Alexander Von Humboldt	Tiofilo Fortunato Espinoza Bañez	Alianza para el Progreso	820	48.78%
Pucacolpa	Teodoro Toscano Crispín	Unión por el Perú	524	53.03%

Paso 2. El siguiente paso consiste en la entrega de credenciales en audiencia pública a las autoridades electas. Vencido el plazo para solicitar nulidades o habiendo éstas sido resueltas, procede el señalamiento de fecha para la entrega de credenciales. Cabe resaltar que este paso es diferente según se trate de la elección de autoridades municipales, regionales o nacionales. En el caso de la elección de autoridades municipales, es el JEE correspondiente el que señala la fecha de entrega de credenciales y, asimismo, el que las otorga. En el caso de elección de autoridades regionales o nacionales o regionales, es el Pleno del JNE el órgano que señala la fecha entrega de credenciales y, asimismo, el que las otorga.

En el caso de las EMM2017, por ejemplo, el JEE de Lima programó la realización de la ceremonia de entrega de credenciales para un jueves 30 de marzo. A esta asistieron el alcalde y los cinco regidores electos por cada provincia.

Paso 3. Luego de entregadas las credenciales, los cargos del segundo y tercer miembro del JEE pierden vigencia. Sin embargo, el representante del Poder Judicial mantiene vigente su cargo de presidente del JEE hasta el momento en que le entrega al Pleno del JNE un “Informe final” sobre la actuación del JEE que presidió²². Para la concreción de este acto, el primer miembro cuenta con un plazo no mayor de 10 días calendario después de realizada la entrega de credenciales, bajo responsabilidad.

Paso 4. Finalmente, el Pleno del JNE emite una resolución declarando concluido el Proceso electoral y, con él, la clausura del JEE correspondiente.

En el caso de las EMM2017, después de que Pleno del JNE hubo visto el informe final remitido por presidente del JEE, aquel emitió la resolución N°0146-2017-JNE, de fecha 05/04/17, en la que declaró por concluido el Proceso de Elecciones Municipales de marzo 2017. Y es de esta manera en que un proceso electoral y un JEE se dan por concluidos.

²² Este informe final puede resultar importante para futuros trabajos de investigación cuantitativos pues, según la Ley N°26859, Ley orgánica de elecciones en ellos, el Presidente de cada JEE señala, debe señalar en él:

Artículo 335°. El Informe final de cada Jurado Electoral Especial cubre los siguientes puntos:

- a) Hechos relacionados con el aspecto legal que se suscitaron durante el proceso electoral haciendo resaltar aquéllos que retrasaron el normal funcionamiento del cómputo de votos.
- b) Relación de impugnaciones y sus respectivas resoluciones.
- c) Presupuesto y ejecución del mismo.
- d) Documentos sustentatorios del presupuesto.



CAPÍTULO VI

Los Jurados Electorales Especiales y el problema de la doble instancia en sede electoral

Como se sabe, como organismo jurisdiccional, el JNE cuenta con una doble instancia al momento de impartir justicia electoral. Entre las instancias se encuentran los JEE como entidades jurisdiccionales de primera línea, mientras que el Pleno del JNE cumple la función de ser instancia final. Sin embargo, existen dos problemas relacionados a esta dualidad de instancias. El primero, es que dicha dualidad no se encuentra prevista de manera taxativa en la constitución, sino en la LOJNE y en la LOE y, el segundo, es que dicha dualidad solo es posible durante periodo electoral, mas no durante periodo no electoral pues no existen, en este lapso de tiempo, JEEs.

En ese sentido, el objetivo del presente capítulo será realizar una defensa de la dualidad de instancia como una garantía que debe efectivizarse en sede electoral durante periodo no electoral. De esta manera, se ofrece una propuesta basada en dos tesis. La primera, es que existe una razón normativa ordenada por el Tribunal Constitucional peruano que insiste en la doble instancia electoral para periodo no electoral y, la segunda, consiste la necesidad práctica de una doble instancia para periodo no electoral debido a la expansión de las competencias del JNE a procesos contenciosos durante épocas no electorales, expansión ocasionada por la emisión de normas parlamentarias.

De esta manera, para sustentar nuestra propuesta dividiremos el presente apartado en cinco acápite. En el primero se hablará sobre el carácter jurisdiccional de los jurados electorales.

1. Jurados Electorales como órganos jurisdiccionales: Una cuestión histórica

Inicialmente, los jurados electorales fueron pensados como órganos jurisdiccionales y su historia así lo demuestra. El nacimiento de estos, como se vio en el Capítulo IV, tuvo lugar a través del Estatuto de 1931, en respuesta a las decisiones arbitrarias con las que se habían resuelto los conflictos electorales hasta ese entonces, decisiones influidas por el mal uso del poder político de turno o de intereses personales de ciertos caudillos. Así, los jurados electorales se alzaron como órganos independientes y autónomos caracterizados por su imparcialidad, cualidad necesaria para un sistema de entidades creadas con el objeto de resolver conflictos electorales a partir de la aplicación de la ley.

Históricamente, pueden encontrarse en el Estatuto una serie de señales que permiten afirmar el carácter jurisdiccional de los jurados electorales. En primer lugar, pueden encontrarse razones en el *Anteproyecto* del Estatuto. En este precedente, se aprecia que los jurados electorales fueron inicialmente denominados "Cortes

electorales”. De hecho, existe en el *Anteproyecto* un párrafo que señala que con la creación de tales órganos se lograría “subordinar a las Cortes Electorales el interés político de partidos y candidatos” y que, además, con la determinación clara de sus atribuciones se lograría impedir “que se cree un sentimiento falso de poder discrecional: los funcionarios del sufragio no pueden ser árbitros de la elección sino meramente órganos responsables de una entidad jurídica” (MINISTERIO DE GOBIERNO 1931, p. 10).

Más tarde, el carácter jurisdiccional de los jurados señalado en *Anteproyecto* se ratificó con el artículo 48 del Estatuto de 1931 que, textualmente, señalaba: “El Poder Judicial, conforme al inciso 3° del artículo 67 de la Constitución de 1920, tiene jurisdicción en la aplicación de este Estatuto. Sus miembros, además de las atribuciones especiales que se les señala, presidirán los jurados electorales en la forma que este Estatuto determina”. En dicha disposición puede verse que, con el objeto de atribuir funciones jurisdiccionales a los jurados electorales, no facultados por la Constitución para realizar tal labor, los creadores del Estatuto incluyeron miembros del Poder Judicial dentro del nuevo Poder Electoral para evitar incumplir con el artículo 67 de la Constitución que, hasta ese momento, señalaba que sólo el Poder Judicial podía impartir justicia electoral²³. Así, con esta fórmula, los creadores del Estatuto no sólo crearían una autoridad jurisdiccional idónea para resolver casos electorales, sino que lo harían respetando la Constitución de 1920 que, hasta ese momento, le había reservado la característica de jurisdiccional exclusivamente al Poder Judicial.

Así las cosas, según el Estatuto de 1931, las funciones jurisdiccionales de los jurados electorales se fijaron de la siguiente manera:

“Atribuciones de los Jurados electorales

Art. 82° Serán atribuciones del jurado nacional de elecciones:

(...)

4. Resolver los recursos de nulidad referentes a las elecciones de representantes, en la forma prescrita por este Estatuto;
5. Resolver las reclamaciones y tachas que se presenten dentro de los plazos establecidos en este Estatuto sobre la constitución de los jurados departamentales de elecciones; la calificación y registro de las listas de candidatos; el ejercicio de sus derechos por los personeros de los partidos; la validez del sufragio y la legalidad del escrutinio y, en general, todos los casos que el presente estatuto contempla; y
6. Aclarar todas las dudas que se presenten sobre la aplicación de este Estatuto y dictar los reglamentos e instrucciones que juzgue necesarios.

²³ **Art. 67°** El Sufragio, en las elecciones políticas, se ejercerá conforme a la Ley Electoral sobre las bases siguientes:

1° Registro permanente de inscripción;

2° Voto popular directo;

3° Jurisdicción del Poder Judicial, en la forma que determine la ley, para garantizar los procedimientos electorales, correspondiendo a la Corte Suprema conocer de los procesos e imponer las responsabilidades a que hubiere lugar en los casos que igualmente la ley establezca. (El subrayado es propio)

Art. 84° Serán atribuciones de los jurados departamentales de elecciones:

1. Resolver en apelación las reclamaciones sobre el sufragio, el escrutinio y, en general, los diversos casos comprendidos en el inciso 59 del artículo 82.
2. Resolver las reclamaciones sobre la designación del personal de las mesas receptoras y sobre su funcionamiento;
5. Enviar los actuados al jurado nacional cuando se presentare recurso de nulidad.

2. Los jurados y el origen de sus funciones administrativas

Ahora bien, es cierto que los jurados electorales fueron inicialmente pensados para ser órganos jurisdiccionales; sin embargo, esto no impidió que se atribuyeran a éstos funciones administrativas. Así pues, según el Estatuto de 1931, una de las funciones que debía cumplir el Jurado Nacional de Elecciones (el órgano) se encontraban:

- La elaboración y publicación de un informe estadístico de la totalidad de electores por departamento, provincia y distrito (art. 47).
- Revisar los escrutinios de las elecciones para presidente de la república, analizar el cómputo general y proclamar al elegido (art. 82.1).
- Determinar el cociente electoral para los efectos de la representación de las minorías y señalar, conforme a las disposiciones pertinentes del estatuto, la proporción en que los partidos tengan derecho a tal representación (art. 82.2).
- Proclamar y otorgar las respectivas credenciales a los candidatos elegidos por voto acumulativo cuyos nombres figuren en las listas oficiales inscritas y registradas por los partidos (art. 82.3).

Mientras que las de los Jurados Departamentales de Elecciones quedaron como sigue:

- Hacer la proclamación de representantes a Congreso a base de los escrutinios realizados según este Estatuto, otorgándoles la respectiva credencial (art. 84.3).
- Proclamar a los electos como representantes a Congreso (art. 84.4.)
- Realizar el escrutinio de las elecciones para representantes y presidente de la República, mediante el procedimiento establecido en el artículo 132 del Estatuto.

Funciones administrativas como estas evolucionaron en el tiempo y aumentaron en número, llegándose a atribuir a los jurados, tal y como vemos hoy en día, funciones registrales y de control.

Existen diversas razones por las que los jurados, desde el inicio, fueron adjudicatarios de funciones administrativas. La primera se debe a la influencia que la

técnica del Derecho Electoral de la época²⁴. Para la época de la creación del Estatuto de 1931, países como España contaban ya con autoridades electorales que, además de ejercer funciones jurisdiccionales, ejercían también funciones administrativas²⁵. La segunda razón consiste en la confianza que se tenía en los jurados electorales como un sistema electoral dotado de autonomía e independencia y, en consecuencia, idóneo para administrar el proceso de escrutinio. Así pues, con el Estatuto de 1931 se implantó un modelo de gestión electoral que reunía en un organismo principal -el sistema de jurados electorales- las funciones de jurisdicción y administración electoral.

3. La Constitución de 1993 y la división del trabajo electoral

El modelo de gestión electoral implantado por el Estatuto de 1931 reunió en el JNE funciones jurisdiccionales y administrativas. Esta situación se mantuvo por casi sesenta años hasta la dación de la actual Constitución de 1993. Con esta norma fundamental se cambió el viejo modelo de gestión electoral en el que el JNE administraba las elecciones, las controlaba y ejercía jurisdicción sobre ellas, por un nuevo modelo descentralizado en el que las funciones de administración y jurisdicción serían ahora distribuidas entre tres organismos autónomos distintos: El RENIEC, la ONPE y el JNE.

Cabe precisar que el nuevo modelo de gestión no dividió las funciones de manera tajante. A pesar de que el RENIEC y la ONPE fueron los adjudicatarios de funciones exclusivamente administrativas, el JNE, por su parte, se mantuvo como una entidad de funciones mixtas. Así pues, las funciones del JNE se establecieron como sigue:

“Artículo 178º. Compete al Jurado Nacional de Elecciones:

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
6. Las demás que la ley señala.”

Asimismo, en cuanto al Pleno del JNE, la Constitución refirmó el carácter principalmente jurisdiccional de dicho órgano, situación que se comprueba al observar el artículo 181 de la Constitución mediante el cual se le atribuyó la siguiente función:

²⁴ Esta razón se hace evidente en el Estatuto de 1931, cuyo preámbulo textualmente señala: “para la más adecuada realización de los fines del sufragio popular es menester la adopción de un Estatuto Electoral que responda al progreso de la técnica del Derecho Electoral moderno”.

²⁵ Un análisis histórico de los organismos electorales en España, incluyendo una historia de los diversos ORCEs que se han formado en dicho país, puede encontrarse en PASTOR A. 2011.

“Artículo 181°. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables.”

Sin embargo, esta división de funciones no fue pacífica pues una serie de discusiones nació en torno a ella y a sus posibles consecuencias. Estos debates involucraron no sólo a políticos, sino también a importantes juristas del medio. Dichos debates partieron, principalmente, de una supuesta distribución ineficiente de funciones entre los organismos electorales, por lo que puede decirse que fueron discusiones de “carácter funcional”.

Por un lado, se puede encontrar la postura institucional del JNE que sostenía que todas las funciones de gestión electoral debían ser reunificadas bajo la dirección del JNE, tal y como había sido hasta antes de la Constitución de 1993²⁶. En las antípodas se encontraban los defensores de la división de funciones, cuyo argumento principal sostenía que, con la Constitución del 93, si bien se había hecho bien al dividir funciones, tal división se realizó de manera deficiente debiéndose haber adjudicado al JNE únicamente funciones de carácter jurisdiccional, dejando para la ONPE todas aquellas de carácter administrativo (como las funciones fiscalización o de registro)²⁷.

Hoy en día, al año 2018, las discusiones funcionales se han mitigado, aceptándose más bien la división de funciones tal y como fue realizada por la Constitución de 1993.

²⁶ El mismo JNE presentó un texto institucional (Cfr. JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2001?) conteniendo una serie de opiniones de reconocidos juristas quienes, en resumen, sostenían que la tripartición de la gestión electoral en tres organismos autónomos e independientes implicaba una serie de problemas de diversa índole y que, en consecuencia, el sistema debía reunificarse bajo la dirección del JNE. Entre estas personalidades se encontraba don Víctor García Toma, quien fundamentaba sus argumentos en razones históricas; don Jorge Silva Santisteban y don Domingo García Belaúnde, quienes sostenían que la división se había dado, inicialmente, con propósitos malintencionados por parte del fujimorismo y enfatizaban, además, que la división era poco eficaz en términos operativos; y, finalmente, el reconocido jurista Juan Chávez Molina, que sostenía razones de carácter filosófico relativos al ejercicio del Poder. Cabe resaltar la posición institucional JNE presentado como artículo final del libro, en el que el JNE no sólo se mostró a favor de la unificación, sino que también realizó una propuesta de reforma.

²⁷ Tal vez el defensor más recalcitrante de la división y adjudicación estricta de funciones entre administrativas y jurisdiccionales entre la ONPE y el JNE ha sido Carlo Magno Salcedo Cuadros, Jefe de Área Electoral y Constitucional de la Gerencia de Asesoría Jurídica de la ONPE (2003-2009). Sus opiniones, extendidamente encontradas en SALCEDO C. 2004 son, en parte, son una respuesta a Los diversos argumentos a favor de la reunificación de la gestión electoral bajo la dirección del JNE encontrados en JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2001?.

4. El problema de la doble instancia en sede electoral

4.1. Sobre la doble instancia como norma

Con el artículo 178 de la Constitución se adjudicó una serie de funciones, entre jurisdiccionales y administrativas, al Jurado Nacional de Elecciones. Entre aquellas de carácter administrativo se distinguen las de fiscalización, de registro y de educación y, asimismo, se adjudicó una de carácter jurisdiccional consistente en “administrar justicia en materia electoral”.

Ahora bien, como se vio en el Capítulo I, la función de “administrar justicia” equivale a “solucionar conflictos de manera imparcial con posibilidad de cierre”. En el Perú, esto puede confirmarse con el artículo 138 de la misma Constitución que le confiere al Poder Judicial la potestad de “administrar justicia”, función que es realizada siempre con posibilidad de cierre. En otras palabras, desde un punto de vista lingüístico, todo parece indicar que lo que la Constitución de 1993 pretende es que el JNE sea una entidad jurisdiccional, independientemente de las funciones administrativas que pueda cumplir.

Sin embargo, como se ha sostenido a lo largo de todo este trabajo, el carácter jurisdiccional no se deriva de una mera interpretación de las reglas de la Constitución, sino también de un análisis histórico del JNE. Cabe recordar que el hecho de que el JNE haya sido creado como una entidad jurisdiccional fue producto de una serie de acontecimientos y necesidades históricas que hicieron que esto fuera posible. Estas mismas necesidades han estado presentes durante todo nuestro periodo republicano, antes y después del Estatuto de 1931 y, en modo alguno, fueron ajenas al legislador Constituyente de 1993²⁸.

Llegados a este punto surge la pregunta, ¿y qué tiene que ver el carácter jurisdiccional del JNE con la garantía de la doble instancia? La respuesta a esta interrogante puede encontrarse en el artículo 139.6 de la Constitución. Dicho dispositivo normativo dice textualmente lo siguiente:

“Artículo 139°. Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
(...)
6. La pluralidad de instancia

Del texto anterior se puede identificar dos hechos. El primero, consiste en una incorrección lingüística de carácter técnico y, la segunda, consiste en una cuestión normativa. En cuanto al primer fenómeno, se puede decir que el legislador, al redactar este artículo, incurrió en un error de técnica legislativa con la expresión ‘principios y

²⁸ Esto último se puede comprobar al revisar los debates en torno a la organización y funciones del Jurado Nacional de Elecciones. (CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO 1998a, Tomo III:1790 y ss.; 1998b, Tomo IV:2324 y ss.)

derechos de la función jurisdiccional' puesto que, materialmente, no es posible que una función tenga principios o derechos. Por otro lado, el segundo fenómeno consiste, a pesar del error advertido, en la posibilidad de desprender de dicho artículo la orden general de garantizar la doble instancia para todo proceso jurisdiccional, incluso en sede electoral.

Las razones para garantizar la doble instancia en todo tipo de proceso jurisdiccional, incluida la jurisdicción electoral, pueden encontrarse en el diario de los debates del legislador constituyente de 1993. Entre las discusiones de los constituyentes existe especialmente una relacionada con la posibilidad de que, excepcionalmente, pueda haber procesos con una única instancia²⁹. Dicha propuesta perteneció a los constituyentes Lourdes Flores Nano y Carlos Ferrero Costa. Sin embargo, cuando ambos legisladores sometieron tal propuesta a discusión, la mayoría de sus pares, como Enrique Chirinos Soto, se mostraron reacios a ella. El principal argumento esgrimido contra tal postura fue la del constituyente Carlos Fernández Arce quien defendió la idea de que "todo proceso tenga dos instancias" debido a que siempre existe la posibilidad de que la primera instancia emita una decisión errada. Por esta razón, creía él, era importante garantizar al ciudadano la facultad de poder acudir ante una instancia superior con la finalidad de disminuir el margen de error en la decisión de un caso. Finalmente, la propuesta de la instancia única fue descartada, mientras que la dualidad de instancias para todo proceso jurisdiccional quedó garantizada como una razón normativa de rango constitucional (Cfr. CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO 1998a, Tomo III:1456-57).

En ese sentido, a pesar de la redacción deficiente del artículo 139, es posible inferir, sobre la base de argumentos históricos relacionados con la voluntad del legislador, la necesidad de garantizar la segunda instancia en todo proceso jurisdiccional y, en consecuencia, en todo proceso contencioso electoral. En este último tipo de procesos, sin embargo, solo se garantizó durante periodo electoral mas no durante el periodo no electoral.

4.2. La doble instancia en sede electoral durante periodo electoral

El JNE ha tenido diversos tipos de discusiones a lo largo de su vida institucional. Vimos párrafos atrás que una de ellas giró en torno a la división de funciones realizada por la Constitución de 1993. A esta discusión la calificamos de "funcional". Sin embargo, existieron otras discusiones, más recientes, que no se centraron en la distribución de funciones entre entidades, sino más bien en la defensa del ciudadano ante situaciones de desventaja generadas por el mismo Estado. Estas discusiones serán calificadas en este trabajo como de discusiones "carácter tutelar" y sus actores principales fueron el JNE y el Tribunal Constitucional (TC).

²⁹ La cuestión fue planteada pensando para casos de menor cuantía y, asimismo, pensando en la posibilidad de reducir el costo de tiempo de estos procesos.

La primera discusión de carácter tutelar entre el JNE y el TC se enfocó en la necesidad de que, en sede electoral, se garantizara la doble instancia durante un proceso electoral. En este punto la atención se centrará específicamente en la sentencia emitida en el caso *Espino Espino c. JNE* (Exp. N°2366-2003-AA/TC), emitida el 06/04/04, debido a que, en esta resolución, por primera vez, un órgano nacional (el TC) pondría sobre el tapete la necesidad de doble instancia en el ejercicio jurisdiccional del JNE. Cabe señalar que el caso *Espino Espino* es el primero de una categoría de casos originados por demandas de amparo, demandas que hoy se conocen como ‘amparos electorales’.

Durante el proceso de elecciones municipales y regionales del año 2002, el señor Juan Genaro Espino Espino presentó su candidatura a la alcaldía del distrito de San Juan Bautista, ubicado en la provincia de Ica, departamento de Ica. Sin embargo, personeros del partido opositor presentaron una tacha contra su candidatura ante el JEE de Ica argumentando que, en ese momento, Espino estaba siendo investigado en un proceso penal pendiente. Ante ello, el JEE decidió excluir a Espino de la contienda política. Espino, tras realizar otras acciones infructuosas ante el mismo JEE para revertir esta decisión, decidió recurrir ante el Pleno del JNE. Finalmente, sin embargo, el Pleno rechazó el pedido de Espino debido a que los JEE, según ley, eran la última -y única- instancia en materia de tachas contra candidatos a alcaldes o regidores.

Ante la imposibilidad de encontrar una solución favorable en sede electoral, Espino interpuso una demanda de amparo contra las resoluciones del JEE en sede constitucional, por haberse incumplido con la regla constitucional de presunción de inocencia. Sin embargo, el proceso electoral del año 2002 dentro del cual Espino fue candidato culminó mientras él esperaba una solución a su caso. Cabe precisar que la organización política de la cual él formaba parte resultó vencedora en las elecciones distritales, motivo por el cual Espino decidió solicitar en sede constitucional, adicionalmente, que se ordene su incorporación como Alcalde Electo del Concejo Distrital de San Juan Bautista. La demanda, que finalmente llegó al TC, fue declarada improcedente.

Ahora bien, el TC no rechazó la demanda de Espino por falta de razón, sino porque el proceso electoral del cual Espino había sido excluido ya había concluido. Así pues, a pesar del rechazo, el TC reconoció que tanto el JEE como el Pleno del JNE habían cometido sendos errores. El primero, por emitir una resolución en contra del mandato constitucional de presunción de inocencia y, el segundo, por negarse a revisar la resolución emitida por el JEE y, en consecuencia, violar la garantía de la doble instancia.

Así las cosas, a pesar de que el amparo electoral de Espino no tuvo un buen término a nivel personal, los efectos de la sentencia sí fueron de gran importancia. Así pues, lo interesante de la sentencia del TC radicó en el hecho de que, a través de ella, se emitieron una serie de argumentos relevantes sobre la doble instancia en sede electoral. El primero de tales argumentos señaló que “todo pronunciamiento que afecte derechos fundamentales necesariamente debe contar con la posibilidad de ser recurrido ante una autoridad diferente de quien lo tomó, como garantía de instancia

plural o expresión de un auténtico proceso debido”. Asimismo, el segundo de tales argumentos indicaba que, en tanto exista la posibilidad de que este tipo de afectaciones se produzcan como consecuencia resoluciones emitidas por un JEE, debía ser el Pleno del JNE el órgano encargado de repararlas puesto que el “Jurado Nacional de Elecciones [entiéndase “el Pleno”] es la máxima instancia en sede electoral y, por lo tanto, sus decisiones asumen una línea directriz que al resto de órganos electorales corresponde seguir” (Véase el fundamento 6 de la sentencia).

De esta manera, el caso *Espino Espino* se constituyó en un *leading case* a favor de la doble instancia durante periodo electoral. El problema, sin embargo, es que en dicho caso no trató en modo alguno el problema de la doble instancia durante periodo no electoral. A pesar de ello, veremos a continuación que los argumentos sobre la doble instancia en sede electoral esgrimidos por el TC en la sentencia del caso Espino pueden extenderse incluso a procesos contenciosos surgidos durante periodo no electoral, siempre que dichos procesos estén relacionados a normas que conformen la materia electoral. Asimismo, se verá más adelante cómo es que dicha dualidad de instancia va ligada, necesariamente, a la necesidad de crear órganos de primera instancia permanentes en sede electoral.

4.3. La doble instancia en sede electoral durante periodo no electoral

4.3.1. El origen del problema

En este punto es momento de tratar el problema referente a la doble instancia en sede electoral durante periodo no electoral. Sobre el particular puede decirse que tal problema se originó en el año 2003, cuando el Congreso emitió la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM o Ley N°27972, vigente al día de hoy) con la que se ordenó la forma y funciones de los gobiernos locales.

Con la LOM se regularon procesos administrativos de carácter contencioso relacionados a faltas cometidas por autoridades ediles. Estos procesos fueron los de vacancia y suspensión del cargo. Según la LOM, estos procesos concluían con una decisión administrativa emitida por el Concejo Municipal del cual la autoridad cuestionada formaba parte (Cfr. arts. 22 y ss.). Pero en la LOM se dispuso, además, que en caso una de las partes no estuviera de acuerdo con tal resolución, esta podía ser impugnada ante un organismo jurisdiccional distinto.

En ese sentido, el Parlamento prescribió, a través de la LOM, que fuera el JNE la entidad jurisdiccional encargada de resolver las impugnaciones de lo resuelto por los concejos municipales. Con esta orden, la “materia electoral” (constituida por todas las competencias jurisdiccionales atribuidas al JNE), de estar limitada únicamente a los procesos contenciosos durante periodo electoral, se expandió a procesos contenciosos surgidos en periodos no electorales. Con esto, podría decirse, fue el Parlamento el que marcó el inicio de la expansión de la jurisdicción del JNE a épocas no electorales.

La intención de regular los procesos de vacancia y suspensión fue una decisión razonable por parte del Parlamento. Lo mismo podría decirse de la decisión de atribuir la jurisdicción sobre este tipo de procesos al JNE. Sin embargo, esta adjudicación de nuevas competencias no fue configurada correctamente. Los procesos de vacancia y suspensión, por obvios motivos, solo pueden seguirse contra autoridades ya electas, por lo que su ocurrencia solo puede darse durante periodo no electoral. En ese sentido, como se sabe, la única autoridad existente en sede electoral durante este periodo es el Pleno del JNE. Tal situación, como se verá a continuación, originó que la garantía de la doble instancia en todo proceso jurisdiccional se incumpliera, particularmente, en sede electoral.

Así pues, cuando los procesos de vacancia y suspensión comprendidos en la LOM empezaron a hacerse efectivos, las autoridades vacadas comenzaron a recurrir las resoluciones municipales directamente ante el Pleno del JNE, por ser este el único órgano del JNE existente en periodo no electoral. Esto creó una situación problemática. Debido a que las resoluciones de este órgano se emiten “en instancia final, definitiva, y no son revisables” (Constitución de 1993, art. 181) los recurrentes se vieron envueltos en una situación de indefensión ante el Estado, pues se quedaron sin opción de recurrir las decisiones del Pleno del JNE cuando este erraba en sus fallos.

4.3.2. El debate JNE vs. TC: El amparo electoral

Al carecer de una segunda opinión en sede electoral, las autoridades sancionadas acudieron, en vía de amparo, al TC. Esto contribuyó a una serie de discusiones entre el JNE y el TC que se centraron, principalmente, en la posibilidad de TC de revisar las resoluciones del JNE a través del llamado “amparo electoral”³⁰ durante periodo no electoral.

En primer lugar, se debe señalar que las discusiones relacionadas a la posibilidad del “amparo electoral” y la doble instancia durante periodo no electoral, tienen sus

³⁰ El debate sobre la irrevisabilidad de las resoluciones jurisdiccionales del JNE tuvo sus antecedentes en la década de los 90's, durante el gobierno de Alberto Fujimori. En febrero de 1995, Susana Higuchi Miyagawa denunció al Estado peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por supuestas vulneraciones a su derecho a la participación política. Dichas violaciones surgieron como consecuencia de una resolución emitida por el JNE que le había impedido a ella, y a la lista de candidatos de la que formaba parte, la posibilidad de participar en las elecciones generales de 1995. Asimismo, Higuchi denunció que el Estado peruano no preveía en su normativa interna un recurso efectivo que le hubiera permitido impugnar esa decisión. Después de revisar el caso, la CIDH no sólo identificó una serie de irregularidades en la resolución emitida por el JNE, sino que también, después de haber revisado el artículo 181 de la Constitución, recomendó al Estado Peruano la modificación dicho artículo de manera tal que se previera la posibilidad de impugnar las resoluciones del JNE en caso estas vulneraran el derecho a la participación política de los ciudadanos peruanos. Debido a la coyuntura política de la época, el debate sobre la irrevisabilidad de las resoluciones del JNE quedaría relegado a un segundo plano y no sería sino hasta después del retorno de la democracia que sería reabierto. Así pues, sería el TC el encargado de poner, nuevamente, el tema de la irrevisabilidad de las resoluciones de JNE sobre el tapete generándose nuevas discusiones en el ámbito público. El caso *Higuchi Miyagawa c. Perú* puede verse en CIDH 1999.

antecedentes indirectos en el caso *Espino Espino c. JNE*. Sin embargo, el amparo electoral no tuvo reglas claras sino hasta la emisión de la sentencia emitida en el caso *Lizana Puelles c. JNE* (Exp. N°5854-2005-PA/TC). En esta sentencia, el TC estableció de una vez y como precedente vinculante la posibilidad de recurrir las resoluciones del Pleno del JNE ante el mismo TC a través de la configuración de las reglas del “amparo electoral”³¹. Este tipo de amparo fue previsto para casos en los que las resoluciones emitidas por el JNE incumplieran con reglas de rango constitucional, aunque ciertamente se enfocó en los procesos contenciosos originados durante periodo electoral³².

En segundo lugar, después de emitido el precedente *Lizana Puelles*, varias resoluciones del Pleno del JNE fueron recurridas en vía de amparo durante periodo no electoral, cada una por supuestos incumplimientos de diversas reglas constitucionales. Entre los casos más importantes destacan el caso *Castillo Chirinos c. JNE* (sentencia recaída en el Exp. N°2730-2006-PA/TC), sobre incumplimiento del mandato constitucional de presunción de inocencia en detrimento del Sr. Aturo Castillo quien fue vacado de su cargo de alcalde por tener una supuesta sentencia penal en su contra y, asimismo, el caso *Mozo Quispe c. JNE* (sentencia recaída en el Exp. N°07247-2013-PA/TC) sobre impedimento injustificado del ejercicio de un cargo político en detrimento del Sr. Santiago Mozo, quien fue vacado de su cargo tener una supuesta condena vigente. En ambos casos, el TC declaró fundada la demanda a favor de los recurrentes pues, en el primer caso, el proceso penal contra el señor Castillo aún no había concluido -por lo que la sentencia no era firme- mientras que, en el segundo caso, el señor Mozo había ya cumplido su condena y rehabilitado en todos sus derechos políticos.

³¹ Los principales debates doctrinarios sobre el llamado “amparo electoral” han sido excelentemente compilados por el profesor Christian Donayre en las citas a pie de página y referencias bibliográficas encontradas en DONAYRE M. 2010.

³² Cabe resaltar que, justo antes de que el precedente fuera publicado el 08/11/2005, el 09/08/2005 el mismo JNE presentó ante el Congreso una propuesta de Reforma al Código Procesal Constitucional solicitando que se modifique el artículo 8 inc. 5, que permitía cuestionar las resoluciones jurisdiccionales del JNE en la vía constitucional. Esta propuesta se presentó bajo el nombre de Proyecto de Ley N°13661/2005-JNE (JURADO NACIONAL DE ELECCIONES 2005a), el mismo que prosperó con la emisión de la Ley N°28642 (del 08/12/05) que ordenó lo siguiente:

“Artículo 5° No proceden los procesos constitucionales cuando:

(...)

8) Se cuestionen las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, bajo responsabilidad.

Resoluciones en contrario, de cualquier autoridad, no surten efecto legal alguno.

La materia electoral comprende los temas previstos en las leyes electorales y aquellos que conoce el Jurado Nacional de Elecciones en instancia definitiva.”

Sin embargo, este numeral modificado fue declarado inconstitucional por el TC en la sentencia recaída en el Expediente N°0007-2007-PI/TC, publicada el 22/06/07, abriéndose, nuevamente, la posibilidad de recurrir resoluciones jurisdiccionales del JNE a través de demandas de amparo.

Cada uno de los casos anteriores demostraron que el JNE podía incurrir en errores al momento de emitir sus fallos. El problema, es que en ninguno de estos casos el TC abordó explícitamente el tema de la doble instancia en sede electoral durante el periodo no electoral. Sin embargo, a pesar de no haberse mencionado explícitamente, el problema de la falta de garantía de doble instancia en sede electoral durante periodo no electoral quedó totalmente expuesto a través de la configuración del amparo electoral durante periodo no electoral por incumplimiento de reglas constitucionales.

Como puede verse, la posibilidad de incurrir en error al emitir una resolución, advertida tanto por el constituyente como por el TC -en este último caso, señalando el error del JNE de manera directa-, se alza como una razón de peso que sustenta la necesidad de jurados electorales de primera instancia durante periodo no electoral y, en consecuencia, la necesidad de garantizar la doble instancia durante dicho periodo.

5. La necesidad de órganos de primera instancia permanentes

Hasta ahora se ha visto dos razones importantes que impulsan a garantizar la doble instancia en sede electoral. La primera, de carácter normativo, tiene que ver con el mandato constitucional contenido en el artículo 139.6 de la Constitución. Esta disposición normativa ordena que todos los organismos jurisdiccionales en el Perú garanticen la pluralidad de instancia a las partes. La segunda razón, de carácter pragmático, tiene que ver con la disminución del margen de error en la emisión de resoluciones jurisdiccionales que emiten los órganos jurisdiccionales. En ese sentido, en el caso peruano se vio que ambas razones se encuentran íntimamente relacionadas en la medida en que la segunda fue la que orientó al constituyente de 1993 a incorporar la doble instancia como razón normativa en la Constitución.

Ahora bien, habiendo hablado ya sobre la temporalidad de los JEE, sobre la función jurisdiccional del JNE y sobre la necesidad de la doble instancia en sede electoral, es razonable tocar ahora el tema referente a la necesidad real de crear órganos de primera instancia permanentes en sede electoral para periodos no electorales. En ese sentido, lo que se hará en este último apartado será brindar algunos datos fácticos para sustentar dicha necesidad.

5.1. El mecanismo actual: El recurso extraordinario

Como es sabido, los JEE son órganos cuya duración se limita a periodos electorales, por lo que en épocas no electorales el Pleno del JNE es el único órgano jurisdiccional en sede electoral y, en consecuencia, la única y definitiva instancia. Esta situación generó que procesos como los de vacancia y suspensión de autoridades electas, comunes durante periodos no electorales, no tuvieran la posibilidad de ser vistos por una segunda instancia en sede electoral. Este fenómeno, de alguna u otra manera, no tardó en ser percibido por los miembros del Pleno del JNE, quienes plantearon diversos mecanismos de solución para resolver este nuevo problema.

En ese sentido, a la fecha, las soluciones propuestas por el Pleno del JNE han sido principalmente dos: La primera, de carácter procesal, centrada en la creación del llamado "Recurso Extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva", propuesta materializada a través de la Resolución N°306-2005-JNE (Cfr. JNE 2005b), vigente en la actualidad; y, la segunda, de carácter orgánico, centrada en la creación de nuevos jurados electorales de primera instancia permanentes ante los cuales se pudieran presentar reclamos durante periodo no electoral, propuesta que hasta el año 2018 solo ha sido sostenida a través de proyectos de ley (siendo el primero de ellos el Proyecto de Ley N° 590-2011-JNE).

De manera particular, el recurso extraordinario consiste en un medio impugnatorio que se presenta ante el mismo Pleno del JNE dirigido contra una resolución emitida por el mismo Pleno del JNE. Asimismo, solo existen dos motivos por los cuales puede proceder dicho recurso: Por violaciones al debido proceso y por violaciones a la tutela procesal efectiva. Visto así, todo parece indicar que dicho recurso fue un medio paliativo propuesto por el Pleno del JNE para solucionar, transitoriamente, el problema de falta de doble instancia durante periodo no electoral generado por los nuevos procesos de vacancia y suspensión previamente advertido por el TC. Todo ello hasta que el organismo pertinente, es decir, el Congreso de la República, decidiera reparar los problemas con las normas adecuadas y de manera permanente.

Por tal motivo, al ser un medio paliativo, el recurso extraordinario no resulta ser un medio idóneo con el que se pueda garantizar la doble instancia en sede electoral pues dicho recurso, tal y como fue configurado por el Pleno del JNE, procede contra las resoluciones que el mismo Pleno del JNE emite. En otras palabras, el mismo órgano que emite la resolución impugnada es el órgano que resuelve la impugnación. Cabe resaltar que la finalidad de este recurso es reparar únicamente incumplimientos a las reglas del debido proceso en las que el mismo Pleno del JNE haya incurrido.

Por estas razones, es necesario que el recurso extraordinario, un mecanismo paliativo y "transitorio", que tiene ya trece años en el medio, sea sustituido por un mecanismo idóneo. La propuesta de esta tesis consiste en que el mecanismo idóneo puede ser la constitución de nuevos jurados electorales permanentes de primera línea.

5.2. Procesos de vacancia y suspensión. Algunos datos

Es cierto que existe una razón normativa en la Constitución que ordena que los órganos jurisdiccionales garanticen la doble instancia en sede electoral a épocas no electorales. Asimismo, en párrafos anteriores se insistió en que el medio más idóneo para realizar esta garantía sería la instalación de jurados permanentes de primera línea. Sin embargo, si bien este mecanismo parece ser el más idóneo uno podría cuestionarse ¿Será realmente necesaria la creación de jurados permanentes? Y, si son necesarias, ¿cuántas son necesarias?, ¿incidirán considerablemente en el gasto público?

Plantear la creación de jurados electorales de primera instancia permanente implica una reforma transversal al sistema de gestión electoral. En ese sentido, para que una reforma como esta pueda prosperar, es necesario que ésta pretenda resolver problemas reales y no meramente normativos. Asimismo, para que un problema pueda ser calificado como “real”, este debe ser identificable a partir de datos fácticos que permitan afirmar que, efectivamente, se trata de una situación nociva para la ciudadanía.

Así las cosas, para sustentar la necesidad de crear jurados permanentes se verá, a continuación, un cuadro con algunos datos reales. Este cuadro partirá de dos ítems. El primero, referente al número de apelaciones contra resoluciones de concejo municipal -entre vacancias y suspensiones- sometidas ante el Pleno del JNE durante el periodo 2012-2016; y, en el segundo, el número de recursos extraordinarios contra las resoluciones del Pleno del JNE ante el mismo Pleno del JNE durante el mismo periodo.

Antes de mostrar los datos, sin embargo, es necesario tener en cuenta algunas precisiones. En primer lugar, se han contabilizado los recursos extraordinarios como expedientes distintos, ello en la medida en que las materias que se impugnan por apelación y las que se impugnan por recurso extraordinario son diferentes. Así pues, en el primer caso, lo que se busca con la apelación es la determinación de los hechos y la correcta aplicación e interpretación de la regla mientras que, en el segundo caso, lo que se busca con los recursos extraordinarios es hallar posibles incumplimientos a las reglas del debido proceso.

Procesos conocidos por el Pleno del JNE (2012-2016). Elaboración: Propia

AÑO	SUSPENSIONES		VACANCIAS		TOTAL
	Apelaciones	R. Extraord.	Apelaciones	R. Extraord.	
2012	43	14	257	74	388
2013	50	8	373	45	476
2014	33	1	251	8	293
2015	22	4	125	25	176
2016	34	6	197	17	254

5.3. El mecanismo propuesto: Jurados permanentes

Habiendo visto los datos atrás mencionados, se procederá a responder ahora a la pregunta sobre si los jurados de primera instancia permanentes son necesarios o no y, asimismo, un posible criterio de distribución.

En cuanto a la necesidad de jurados de primera instancia permanentes, se puede detectar que el número de procesos de vacancia y suspensión, anualmente, es significativamente pequeño a comparación del número de procesos que anualmente se

revisan en la vía ordinaria o en la vía constitucional. En ese sentido, uno podría afirmar, por ser pequeña la cantidad de expedientes, que no se justifica la creación de jurados electorales permanentes. Sin embargo, esta es una suposición errada por las siguientes razones.

En primer lugar, existe una percepción errada y generalizada que consiste en creer que la etapa administrativa de los procesos de vacancia y suspensión es, al mismo tiempo, la primera instancia en sede electoral. En ese sentido, se piensa que las resoluciones del Concejo municipal cierran, justamente, esa primera instancia. Sin embargo, esta idea adolece de errores fundamentales. Un Concejo Municipal es una autoridad fundamentalmente político-administrativa que, ante la falta de una autoridad jurisdiccional de primera línea, actúa como un sustitutorio de esta. Sin embargo, esta sustitución no es idónea en relación a los fines que persigue pues el Concejo municipal, al ser una entidad política, no garantiza la imparcialidad que se requiere en la emisión de resoluciones de carácter jurisdiccional. Dicho argumento sirve incluso para cuestionar la existencia misma de una vía administrativa en los procesos de vacancia y suspensión.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, es razonable que quien deba tener la palabra final sobre estos procesos debe ser una entidad distinta del Concejo Municipal. Sin embargo, debido a que en la LOM se ha previsto que el JNE es el organismo que tiene la última palabra, es necesaria la existencia de una autoridad de que cumpla las labores de primera instancia jurisdiccional ello, con la finalidad de reducir los márgenes de error en la emisión de “sentencias electorales”. Dicha autoridad no puede ser el Concejo Municipal por las razones anotadas en el párrafo anterior.

En ese sentido, la creación de jurados permanente parece ser la opción adecuada. Así, por ejemplo, la distribución de competencias por jerarquía podría ser la siguiente: A los Jurados de primera instancia permanentes se les podría atribuir las funciones jurisdiccionales de “apreciación de hechos y aplicación e interpretación de reglas”; mientras que al Pleno del JNE podría atribuírsele la unificación de criterios, la creación de líneas directrices para los jurados de primera instancia y, asimismo, recursos contra resoluciones de jurados de primera instancia por incumplimiento de las reglas del debido proceso.

Por otro lado, en cuanto al número y distribución de los jurados permanentes. Debido a la necesidad de órganos de primera instancia y, teniendo en cuenta el pequeño número de casos por vacancia y suspensión, los jurados de primera instancia electoral permanentes no tienen por qué ser numerosos. En ese sentido, para su distribución, puede dividirse el territorio peruano en grandes áreas geográficas multirregionales bajo la jurisdicción de un mismo jurado de primera línea.

Asimismo, estas áreas geográficas podrían estar determinadas por número de gobiernos distritales y provinciales -y no por el número de ciudadanos- puesto que será contra autoridades electas los principales procesos que los jurados de primera

instancia conocerán. Salvo que se decida extender la competencia a microprocesos electorales de periodo no electoral (elecciones dentro de partidos políticos o elecciones de autoridades universitarias, por ejemplo).





CONCLUSIONES

1. Los jurados electorales especiales (JEE) son entidades jurisdiccionales de primera instancia, con adicionales funciones administrativas, pertenecientes al Jurado Nacional de Elecciones. Estos jurados tienen por función impartir justicia en materia electoral ante cualquier conflicto surgido de un proceso electoral. Para ello, actúan imparcialmente aplicando la ley electoral para resolver dichos conflictos que se le presentan.

Ahora bien, la Constitución no señala en modo alguno qué órgano debe ser el encargado de resolver conflictos en materia electoral en grado de primera instancia. Sin embargo, a través de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE), ley de desarrollo constitucional, se ha delegado esta función a los JEE. Estos jurados tienen una jerarquía administrativa y jurisdiccional menor a la del Pleno de JNE, máxima autoridad del JNE.

Asimismo, los JEE, orgánicamente, tienen dos características principales. La primera, es que son órganos temporales, pues se crean una vez que se inicia un proceso electoral y se clausuran una vez que culmina el mismo. La segunda, es su peculiar estructura, pues se trata de tribunales escabinados, es decir, que mantienen en su estructura a un ciudadano común. Así pues, estos JEEs están conformados por un juez, representante del poder judicial y que es quien preside el jurado; un fiscal, representante del Ministerio Público; y un ciudadano lego, representante de la ciudadanía designado por el Pleno del JNE mediante sorteo.

2. Desde las elecciones generales del 2006 hasta las elecciones municipales del 2017, han existido 31 elecciones en total. Como consecuencia de todos estos procesos electorales se constituyeron, en total, 676 JEEs, todos ellos temporales. Cabe precisar que, de este total, los 382 jurados creados con ocasión de las elecciones generales del 2006 hasta las elecciones complementarias del 2011 se conformaron por dos miembros legos y un juez, quien presidía los JEE. Luego, a partir de las elecciones generales del 2011, la conformación cambió. A partir de este proceso, se eliminó a uno de los miembros legos y se introdujo a un representante del Ministerio Público. Con esta estructura se han constituido, hasta las elecciones municipales de diciembre de 2017, un total de 284 JEEs.
3. Los JEEs son el producto histórico de una necesidad de garantía de elecciones limpias. Así pues, después de un hacer un agudo seguimiento a la evolución de los órganos electorales desde el nacimiento de la República hasta la fecha, se concluye que no sería sino hasta 1931 el año en el que se creó un sistema de gestión electoral autónomo que veía en los jurados electorales, de primera y última instancia, las entidades idóneas para impartir justicia electoral. Cabe precisar que la 'gestión electoral' es una categoría que comprende el ejercicio de las funciones de

administración de procesos electorales, fiscalización y control y, asimismo, la función de resolver conflictos electorales.

La afirmación anterior no es novedosa; sin embargo, de tal repaso histórico se extrapolan algunas conclusiones que sí podrían ser interesantes en cuanto a las funciones y estructura del Jurado Nacional de Elecciones.

La primera es que la entera gestión electoral, hasta 1896, estaba en manos de los ciudadanos comunes y de las autoridades civiles organizados en mesas y juntas. Así las cosas, no sería sino a partir del Proyecto de Bentín en el que se empezaría a gestar una idea de gestión electoral enfocada, principalmente, en la creación de un organismo autónomo que llevara a cabo tanto funciones administrativas como jurisdiccionales. El proyecto de Bentín, sin embargo, no prosperó tal y como se puede comprobar al revisar la Ley Electoral de 1896, aunque con esta Ley la administración electoral dejaría de estar en manos de la ciudadanía para pasar a las del Estado.

Ahora bien, con la Ley 1777 de 1912, se darían algunos cambios sustanciales. Unos de los principales se centrarían en la atribución de competencias jurisdiccionales especiales al Poder Judicial centradas en la resolución de conflictos de carácter electoral, especialmente, procesos de nulidad. Vale la pena resaltar la jurisdicción especial atribuida a las Juntas Electorales Departamentales sobre reclamos de carácter electoral. No se sabe a ciencia cierta si éstas ejercieron esta función con independencia y probidad, aunque se puede decir que hay en ellas un claro antecedente de los futuros Jurados electorales de primera línea.

Con todo, la situación cambiaría con el Estatuto de 1931, cuerpo normativo con el que se implantaría, por vez primera, un modelo de gestión electoral autónomo. Con este Estatuto la gestión electoral, que comprende tanto funciones de administración como de jurisdicción, se encargaría por completo a un solo organismo: Los Jurados Electorales (el Registro Electoral, en la práctica, estaba supeditado a las acciones del Jurado Nacional de Elecciones [el órgano]). Esta situación permaneció hasta la década de los noventa en la que, por orden de la Constitución de 1993, se planteó un nuevo modelo de gestión electoral, consistente en la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales y su distribución entre tres organismos electorales diferentes: El Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE-el organismo), las dos primeras, con funciones netamente administrativas y, la tercera, con funciones tanto administrativas como jurisdiccionales.

La segunda conclusión tiene que ver con la temporalidad de los órganos que imparten justicia electoral. La permanencia del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones es una característica que puede verse a partir de 1931 y, con claridad, a partir de 1936. Por otro lado, la temporalidad de los Jurados Electorales de primera línea se debe, principalmente a tres razones. La primera, de carácter doctrinario,

consistente en la idea que de que todo lo “electoral” se agota al terminarse el proceso electoral. Esta idea se hacía presente ya en los antiguos órganos temporales de gestión electoral del siglo XIX como las juntas electorales y, de manera especial, las juntas electorales creadas con la Ley de 1912. La segunda razón, de carácter histórico, consiste en el traslado de esta idea a la reglamentación de los jurados de primera línea en el Estatuto de 1931. Y la tercera razón, consistente en la creación de toda una tradición normativa iniciada con dicho Estatuto que se ha mantenido vigente a lo largo de más de ochenta años, hasta nuestros días.

4. En cuanto a la creación de los JEE, se halló que las decisiones que toman los miembros del Pleno sobre el número de JEEs a crear se basan en dos criterios de gestión. El primer criterio es la “envergadura del proceso electoral” y obedece a una serie de variables como, por ejemplo, el número de votantes de una circunscripción electoral y el número de circunscripciones electorales que habrá en una elección. Este primer criterio, a su vez, está íntimamente relacionado a un segundo criterio denominado “optimización de recursos” a partir del cual se busca la creación del número estrictamente necesario de JEEs en las ubicaciones adecuadas de manera tal que puedan economizarse recursos tanto humanos como materiales.

Como consecuencia de lo anterior, en un proceso electoral un JEE no necesariamente será ubicado físicamente en la misma “circunscripción administrativa y de justicia electoral” en la que se llevarán a cabo las elecciones, sino que podrá ser establecido en un lugar distinto a éste con la finalidad de que pueda operar con mayor eficacia y eficiencia. Cabe resaltar que, para evitar que la distancia entre la ubicación física del jurado y la circunscripción bajo su competencia genere problemas para los electores y candidatos que deseen presentar peticiones ante el JEE, el JNE puede disponer la instalación de mesas de partes descentralizadas en mismo lugar de la elección o en lugares cercanos a éste.

5. Los procesos electorales influyen de manea determinantes en la estructura operativa de un JEE. Para explicar ello, es importante dividir el proceso electoral en dos fases. La primera fase comprende el periodo existente entre la convocatoria a elecciones y el día anterior al día de la votación, mientras que la segunda fase comprende el periodo existente entre el día de la votación y clausura del proceso electoral por parte del Pleno del JNE.

Durante la primera fase, los JEEs ven un determinado tipo de procesos, relacionados, principalmente, con la solución de conflictos relacionados a las condiduras electorales. Así, por ejemplo, durante esta fase, los principales conflictos que solucionan los JEE refieren a las tachas formuladas contra candidatos de un partido político.

Luego, los comicios marcan el inicio de una segunda etapa en el proceso electoral y, con ella, la generación de nuevos procesos jurisdiccionales para los JEEs. Estos procesos se originan como consecuencia de las votaciones y se encuentran referidos, principalmente, a impugnaciones de identidad, apelaciones de votos impugnados ante los miembros de mesa, solución de actas observadas, entre otros.

Como sucede con la primera etapa del proceso electoral, en la segunda etapa los JEEs juegan también un rol fundamental. Esta afirmación se apoya en el hecho de que, en muchas ocasiones, el conteo final de los votos dependerá una pronta solución de los conflictos que se originen en torno a dicho conteo. Un ejemplo de ello son los procesos originados por actas observadas. Las actas de votación son instrumentos en los que se consignan los votos emitidos por cada mesa. Sin embargo, muchas veces estas actas son observadas por los personeros legales, por lo que tal cuestionamiento debe ser resuelto por alguien imparcial. En ese sentido, el órgano encargado de dar solución a este tipo de problemas es el JEE, y su decisión es de tal importancia que, sin ella, la ONPE no podrá continuar con el conteo final de votos válidos.

En ese orden de cosas, una vez que el JEE ha resuelto todos los procesos contenciosos surgidos bajo su competencia, es cuando se inicia el camino hacia el final del proceso electoral y, con ello, la clausura de un JEE.

6. La dualidad de instancia es una garantía que debe efectivizarse en sede electoral durante periodo no electoral. Esta propuesta se apoya en dos tesis. La primera, es que existe una razón normativa ordenada por el Tribunal Constitucional peruano que insiste en la doble instancia electoral para periodo no electoral y, la segunda, consiste la necesidad práctica de una doble instancia para periodo no electoral debido a la expansión de las competencias del JNE a procesos contenciosos durante épocas no electorales, expansión ocasionada por la emisión de normas como, ejemplo, la Ley Orgánica de Municipalidades.

Para sustentar ambas tesis, asimismo, es necesario reafirmar al JNE como un organismo jurisdiccional. En ese sentido, los jurados son órganos jurisdiccionales y su historia así lo demuestra. En el *Anteproyecto* del Estatuto de 1931 ese señala que con la creación de los jurados electorales se lograría “subordinar a las Cortes Electorales el interés político de partidos y candidatos” y que, además, con la determinación clara de sus atribuciones se lograría impedir “que se cree un sentimiento falso de poder discrecional: los funcionarios del sufragio no pueden ser árbitros de la elección sino meramente órganos responsables de una entidad jurídica”. Por otro lado, con el objeto de atribuir funciones jurisdiccionales a los jurados electorales no facultados por la Constitución de 1920 para realizar tal labor, los creadores del Estatuto incluyeron miembros del Poder Judicial dentro del nuevo Poder Electoral y evitar, con ello, incumplir con el artículo 67 de la Constitución que, hasta ese momento, señalaba que sólo el Poder Judicial podía

impartir justicia electoral. De esta manera, el carácter principalmente jurisdiccional del JNE y de sus órganos se ha mantenido hasta el día de hoy.

Así las cosas, toca ahora ver la tesis normativa. Esta se basa en el artículo 139 inciso 6 de la Constitución de la Constitución de 1993 que establece como principio de la función jurisdiccional la pluralidad de instancias. En ese sentido, cabe la posibilidad de desprender de dicho artículo la orden general de garantizar la doble instancia para todo proceso jurisdiccional, incluso en sede electoral, máxime cuando el legislador constituyente acuño este artículo con el objeto de reducir el margen de error en cualquier proceso de solución de conflictos.

Esta tesis normativa, asimismo, ha tenido apoyo en diversas resoluciones del Tribunal Constitucional. En primer lugar, se encuentra la sentencia emitida en el Expediente N°2366-2003-AA/TC, caso *Espino Espino c. JNE*. Según los hechos del caso, el señor Espino, candidato a la alcaldía del distrito de San Juan Bautista (Ica) fue excluido del proceso electoral del año 2002 en el cual se encontraba en competencia. El JEE de Ica, que decidió su exclusión, fundamentó su decisión en el hecho de que el señor Espino tenía un proceso penal pendiente. Por tal motivo, el señor Espino acudió al Pleno del JNE para revertir dicha decisión; sin embargo, el Pleno del JNE rechazó su demanda argumentando que el JEE era la última -y única- instancia en materia de tachas contra candidatos a alcaldes o regidores. Esta resolución fue apelada ante el Tribunal Constitucional, organismo que concluyó que tanto el JEE como Pleno del JNE habían cometido errores en sus resoluciones. El primero, por incumplir la garantía constitucional de presunción de inocencia y, el segundo, por incumplir la garantía constitucional de dualidad de instancia.

Por otro lado, la segunda tesis, de carácter pragmático, se encuentra en los procesos de suspensión y vacancia de autoridades locales que, por efecto de la Ley Orgánica de Municipalidades, son de competencia del JNE. Con esta orden, la "materia electoral" (constituida por todas las competencias jurisdiccionales atribuidas al JNE), de estar limitada únicamente a los procesos contenciosos durante periodo electoral, se expandió a procesos contenciosos surgidos en periodos no electorales en los cuales, como se sabe, el Pleno del JNE es la única entidad jurisdiccional en sede electoral.

Esta expansión dio pie a que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse, nuevamente, sobre resoluciones emitidas por JNE, aunque esta vez, sobre procesos de vacancia. Previamente, el Tribunal Constitucional allanó el camino para revisar resoluciones emitidas por el Pleno del JNE a través del precedente vinculante recaído en el Expediente N°5854-2005-PA/TC, caso *Lizana Puelles c. JNE*. En esta sentencia, el TC estableció, como regla, la posibilidad de recurrir las resoluciones del Pleno del JNE en sede constitucional a través de la configuración de un excepcional "amparo electoral". Ello, sin embargo, a pesar de que la Constitución dice taxativamente, en su artículo 181, que en materia electoral, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables, por lo que contra ellas no procede recurso alguno.

Luego el TC se pronunció sobre dos resoluciones emitidas por el Pleno del JNE en periodo no electoral en el caso *Castillo Chirinos c. JNE* (sentencia recaída en el Expediente N°2730-2006-PA/TC), sobre incumplimiento del mandato constitucional de presunción de inocencia en detrimento del Sr. Aturo Castillo, quien fue vacado de su cargo de alcalde por tener una supuesta sentencia penal en su contra y, asimismo, en el caso *Mozo Quispe c. JNE* (sentencia recaída en el Expediente N°07247-2013-PA/TC) sobre impedimento injustificado del ejercicio de un cargo político en detrimento del Sr. Santiago Mozo, quien fue vacado de su cargo tener una supuesta condena vigente. En ambos casos, el TC declaró fundada la demanda a favor de los recurrentes pues, en el primer caso, el proceso penal contra el señor Castillo aún no había concluido -por lo que la sentencia no era firme- mientras que, en el segundo, el señor Mozo había ya cumplido su condena y se había rehabilitado en todos sus derechos políticos.

Cada uno de los casos anteriores demostraron que el JNE podía incurrir en errores al momento de emitir sus fallos. El problema, es que en ninguno de estos casos el TC abordó explícitamente el tema de la doble instancia en sede electoral durante el periodo no electoral. Sin embargo, a pesar de no haberse mencionado explícitamente, el problema de la falta de garantía de doble instancia en sede electoral durante periodo no electoral quedó totalmente expuesto a través de la configuración del amparo electoral durante periodo no electoral por incumplimiento de reglas constitucionales.

Como puede verse, la posibilidad de incurrir en error al emitir una resolución, advertida tanto por el constituyente como por el TC -en este último caso, señalando el error del JNE de manera directa-, se alza como una razón de peso que sustenta la necesidad de jurados electorales de primera instancia durante periodo no electoral y, en consecuencia, la necesidad de garantizar la doble instancia durante dicho periodo.

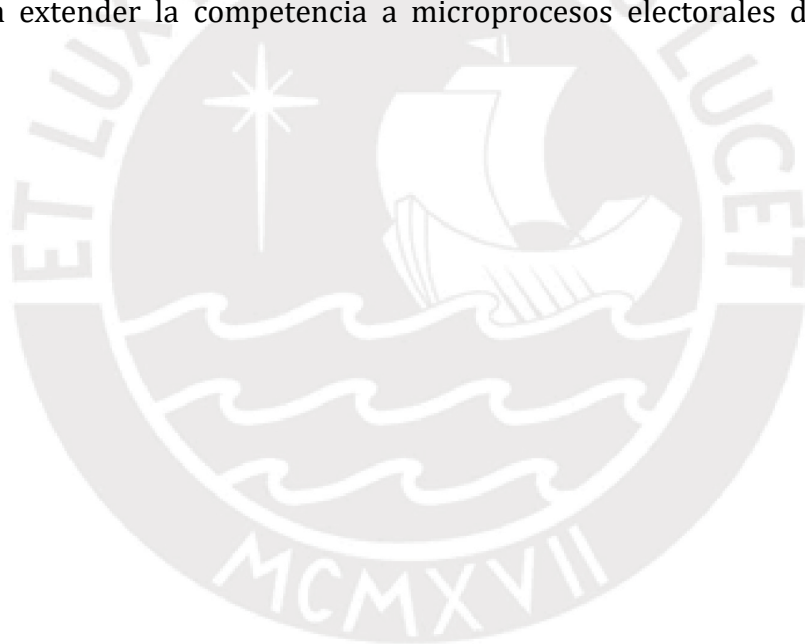
7. Así las cosas, las dos tesis antes anotadas permiten exigir el cumplimiento de la garantía de la doble instancia en sede electoral durante periodo no electoral. Cabe precisar que, a la fecha, el mismo Pleno del JNE ha cubierto esta necesidad a través de un recurso extraordinario contra sus propias resoluciones el cual, sin embargo, se presenta ante este mismo órgano. Así pues, ante esta solución inidónea -pues el que resuelve este recurso es el mismo órgano que emitió la resolución recurrida-, la tesis final que se propone en el presente trabajo apunta a la creación de jurados electorales de primera línea permanentes, avocados a conocer conflictos relacionados con vacancias, suspensiones de autoridades y, asimismo, conflictos surgidos con ocasión de microprocesos electorales llevados a cabo en universidades o partidos políticos.

Esta tesis se respalda por las siguientes dos razones: La primera, es que actualmente son los concejos municipales los que resuelven los procesos de suspensión y vacancia de autoridades. Estos Concejos fungen como órganos de resolución de conflictos de primera línea durante periodo no electoral. Sin

embargo, difícilmente estos órganos no garantizan la imparcialidad que se requiere para resolver este tipo de procesos. Esta afirmación se sustenta en que los concejos son órganos de carácter político e los que muchas veces se defienden intereses partidarios, por lo que son difícilmente compatibles con la función de impartir justicia electoral.

La segunda razón se apoya en la idea de que los jurados de primera instancia permanentes no tendrían por qué ser numerosos. Una revisión del número de procesos de suspensión y vacancia desde el año 2012 hasta el año 2016 da cuenta de un número relativamente escaso de conflictos durante periodo no electoral. Sin embargo, cabe la posibilidad de que este número aumente si expanden las competencias de los jurados permanentes a microprocesos electorales.

Asimismo, la distribución de los jurados de primera línea bien podría estar relacionada a la jurisdicción sobre grandes áreas geográficas determinadas por el número de gobiernos distritales y provinciales en cada área. Esto debido a que los procesos contenciosos, en su mayoría, involucrarían autoridades electas. Salvo que se decida extender la competencia a microprocesos electorales de periodo no electoral.



BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR G., Roisida. 2002. *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima: ONPE.
- BARRIENTOS DEL M., Fernando. 2011. *Gestión electoral comparada y confianza electoral en América Latina*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- . 2014. “Independencia e imparcialidad de los Organismos electorales en América Latina”. En *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, editado por Mikel BARREDA D. y Leticia RUIZ R. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- BASADRE, Jorge. 1980. *Elecciones y centralismo en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- CHÁVEZ L., Dany. 2002. *Jurado Nacional de Elecciones. 71 años en la historia del Perú*. Lima: JNE.
- CIDH. 1999. *Caso Higuchi Miyagawa. Informe No 119/99, Caso 11.428*. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/99span/De%20Fondo/Peru11.428.htm>.
- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. 1998a. *Debate Constitucional-1993*. Vol. Tomo III. Lima: Congreso de la República. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/TomoIII.pdf>.
- . 1998b. *Debate Constitucional-1993*. Vol. Tomo IV. Lima: Congreso de la República. <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/TomoIV.pdf>.
- CORTE SUPREMA DEL PERÚ. 1915. *Fallos de la Excma. Corte Suprema de Justicia, 1913-1915*. Lima: Empresa Tipográfica Lártiga.
- CORTE SUPREMA DELPERÚ. 1913. *Jurisprudencia electoral. Fallos de la Excma. Corte suprema*. Lima: J. Boix.
- DONAYRE M., Christian. 2010. *En defensa del Amparo Electoral*. Lima: Palestra.
- GAMBOA B., César. 2003. “¿Excepciones al modelo electoral gaditano? Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX”. *Elecciones*, Oficina Nacional de Procesos Electorales, núm. 2: 169–200.

- . 2005. “Los filtros electorales decimonónicos: Los órganos y los procedimientos electorales. Perú: 1821-1896”. En *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, editado por Cristóbal ALJOVÍN DE L. y Sinesio LÓPEZ, 179–262. Lima: IEP.
- IDEA, y et. al. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA (Existe una versión resumida y en castellano que puede encontrarse en: IDEA (2006) Diseño de Administraciones Electorales. Avance del manual de IDEA Internacional. Estocolmo: IDEA.
- . 2010. *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Citado por la versión al castellano de (2013) Justicia Electoral. México D.F.: IDEA, TPJF y UNAM.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. 2001? *Razones para una unificación. Opiniones y análisis de juristas*. Lima: JNE.
- . 2005a. *Proyecto de Ley que modifica el numeral 8) del artículo 5° de la Ley N°28237. Proyecto de Ley 13661/2005-JNE*.
- . 2005b. *Recurso Extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva. Resolución N° 306-2005-JNE*.
- . 2016. *Compendio de Legislación Electoral 2016. Sistematización de leyes y reglamentos en materia electoral. 2°*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- MINISTERIO DE GOBIERNO. 1931. *Anteproyecto de una Ley de Elecciones*. Lima: Imp. Hermanos Faura.
- NOHLEN, Dieter. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos. 2°*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- PASTOR A., Gema. 2011. *Calidad de la Democracia y Administración Electoral*. Madrid: Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios Análisis y Publicaciones.
- PÉREZ A., Miguel. 2016. *Instancias Jurisdiccionales ante el Tribunal Contencioso Electoral. 2° edición*. Quito: Tribunal Contencioso Electoral.
- SALCEDO C., Carlo Magno. 2004. “El modelo de Administración Electoral según la Constitución de 1993: La reforma deformada”. En *La Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales*, editado por Carlo Magno SALCEDO C., 15–56. Lima: Centro de Investigación Electoral de la ONPE.