

Conflictos de competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones

Ana María Villarreal Díaz¹

En el momento histórico que atravesaba el Perú, a raíz de la crisis política del año 2000, se dio prioridad a la necesidad de reconstruir la confianza de la población en sus instituciones electorales con el fin de asegurar un gobierno legítimo, proveniente de un proceso electoral verdaderamente democrático. Ello dio lugar a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) pusiera énfasis en la actividad de fiscalización y a que se asignara una suma presupuestal importante para esta actividad.

De conformidad con la ley electoral vigente, la organización y ejecución del proceso estuvo a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que renovó el 78 por ciento de su personal en todos los niveles, mientras que la labor de supervisión, la condujo el Jurado Nacional de Elecciones y la de actualización del padrón electoral, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Con una organización impecable, basada en la reorganización administrativa y funcional, y contando con el apoyo técnico de especialistas nacionales e internacionales, los nuevos funcionarios de los órganos electorales emprendieron la difícil tarea de organizar y llevar a cabo los comicios en un plazo menor a cuatro meses.

De esta forma se cumplió con el propósito del gobierno presidido por el Dr. Valentín Paniagua Corazao, quien estableció como una de las prioridades de su gestión realizar las elecciones generales de abril de 2001 con las garantías debidas de confiabilidad y transparencia, siendo consecuente con las necesidades del momento.

¹Abogado, consultora legal de la Organización de Estados Americanos (OEA), Consultora legal del Gobierno del Estado de Chihuahua, México, Oficial Jurídico en las misiones de observación electoral en las elecciones generales de Perú 2001, elecciones generales de Honduras 2001, elecciones generales de Bolivia 2002, elecciones congresales y municipales de República Dominicana 2002. Las opiniones aquí expresadas, corresponden únicamente a la autora por lo que no son atribuibles a la OEA o a cualquier institución de carácter público o privado.

Es por este motivo que las elecciones del 2001 contaron tanto con la fiscalización institucional del JNE como con la supervisión ejercida por la sociedad civil y otras instancias de observación, nacionales e internacionales.

En ese marco, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, encabezada por el ex Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, Dr. Eduardo Stein, presencié las cuestionadas elecciones del año 2000 y las del año 2001 y pudo comparar ambos procesos y constatar los cambios operados en la organización electoral. Lo anterior, le permitió a la Misión concluir que, a diferencia de los comicios del año 2000 que se vieron matizados por la existencia de un gran número de irregularidades, las elecciones del 2001 se caracterizaron por el desempeño transparente y profesional de los funcionarios electorales y por la neutralidad del Gobierno, calificándolas como transparentes, libres y justas².

Este reconocimiento también fue compartido por otros organismos internacionales y nacionales de observación y de asistencia técnica electoral tales como la Organización de las Naciones Unidas, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), la Asociación Civil Transparencia, el Consejo por la Paz, el Instituto Nacional Demócrata (NDI)/Centro Carter y la Unión Europea. La labor desempeñada por los organismos electorales fue especialmente valorada por la ciudadanía al otorgarles el más alto porcentaje histórico de aprobación a su gestión en las encuestas de opinión. Con ello, el Perú demostró haber recuperado el rumbo hacia la democracia, convirtiéndose así en un referente hemisférico en materia de elecciones.

Los logros mencionados se han visto, sin embargo, empañados en épocas recientes por la aparición de conflictos entre los organismos electorales. Estos conflictos encuentran su origen, principalmente, en una reglamentación insuficiente y confusa, en cuanto al rol que deben cumplir los órganos electorales, y en una inadecuada interpretación de las relaciones que deben sostener entre sí. De prevalecer esta situación de conflicto, se pondría en riesgo la confianza ciudadana que con tanto esfuerzo ha costado reconstruir así como el equilibrio del sistema electoral en su conjunto.

1. El sistema electoral peruano

La Constitución de 1993, que por primera vez en la historia del Perú se aprobó mediante un proceso de referéndum, incluye entre sus mandatos el de “asegurar que las votaciones se traduzcan en expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean el reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa”³.

² OEA: *Informe preliminar del Jefe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Elecciones Generales. Perú 2001*. OEA, 2001.

³ Artículo 176° de la Constitución Peruana de 1993.

Para lograr estos ideales, la Asamblea Constituyente de 1993 practicó reformas substanciales en materia electoral, tanto a nivel conceptual como estructural, de manera que, de un sistema monolítico y multifuncional, que mantuvo su vigencia durante los 60 años anteriores, se pasó a un sistema tripartito, compuesto por entes autónomos y de igual jerarquía. Según el modelo diseñado en la Carta Magna, las funciones administrativas y organizacionales del proceso las realiza la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y las jurisdiccionales y de fiscalización corresponden el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Por su parte, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) cumple con funciones complementarias que, dentro del ámbito electoral, consisten esencialmente en mantener y actualizar la información sobre el registro único de las personas, y coordinar con la ONPE la preparación y actualización del padrón nacional de electores. Para el cumplimiento de sus funciones, los tres entes deben sostener relaciones de coordinación entre sí de acuerdo con sus atribuciones⁴.

La composición y atribuciones de los tres organismos están reguladas tanto en la Constitución, como en otros cuatro principales cuerpos de Ley: La Ley Orgánica de Elecciones (LOE), la Ley Orgánica del Tribunal Nacional de Elecciones (Ley 26486), la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Ley 26487) y la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Ley 26497).

Las innovaciones introducidas, aún y cuando son comparables con algunos de los sistemas más modernos del Hemisferio, han presentado algunas dificultades que se deben, principalmente, a la inadecuada delimitación de las funciones y atribuciones de los entes electorales, lo que ha ocasionado fricciones y conflictos de competencia según se explicará más adelante.

2. La fiscalización electoral

2.1 La función fiscalizadora del Jurado Nacional de Elecciones

La Constitución peruana de 1993 atribuye al JNE, entre otras, la labor de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares y la de velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a la materia electoral⁵.

La tarea de fiscalización electoral se regula también en la Ley Orgánica de Elecciones y en la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Para el

⁴ Artículo 177° de la Constitución Peruana de 1993.

⁵ Artículo 178°, incisos 1 y 3, de la Constitución peruana de 1993.

cumplimiento de sus atribuciones, el JNE, en uso de las facultades que la Ley le confiere, dicta las resoluciones y reglamentación necesarias para su funcionamiento. Para cumplir su función fiscalizadora, el JNE ha creado la Gerencia de Fiscalización Electoral y ha elaborado un Plan General de Fiscalización que sienta las bases para el cumplimiento de esa tarea, procurando, además, que la fiscalización abarque todos los actos y actores que intervienen en el proceso, dentro de las atribuciones que le competen⁶ en temas tales como la verificación del padrón electoral, capacitación, logística, propaganda, informática y el cumplimiento de las garantías del proceso.

Para cumplir su mandato fiscalizador, el JNE contó en el proceso electoral del 2001 con la asesoría técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por intermedio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), para la puesta en práctica del Plan General de Fiscalización en las áreas de capacitación, informática y logística, y abarcó, por primera vez en la historia, la fiscalización integral de todo el proceso, desplegando en el territorio nacional a más de 4.000 fiscalizadores, tanto en la primera como en la segunda vuelta electorales y utilizando un avanzado sistema de informática a través de la infraestructura obtenida con apoyo del IFES⁷. El trabajo realizado permitió que, al concluir el proceso, el JNE presentara una valoración del proceso en su conjunto que, en términos generales, fue positiva.

De forma similar, el JNE implementó un Plan General de Fiscalización para el proceso de Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Municipales para el año 2001⁸. De acuerdo con este plan, el JNE desplegó a 22 fiscalizadores electorales, 23 fiscalizadores técnicos y 194 fiscalizadores locales a partir de los 22 Jurados Electorales Especiales y en forma concordante con el número de distritos que participaron en el proceso y los locales y mesas de cada lugar.

2.2 Los manuales de fiscalización

Para facilitar la labor de los fiscalizadores y lograr la unificación de sus criterios en la materia, la actual Gerencia de Fiscalización Electoral del JNE ha preparado tres manuales de fiscalización electoral: el Manual de Procedimientos de Fiscalización, el Manual de Procedimientos de Fiscalización para la Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales 2001 y el Ma-

⁶ El Plan General de Fiscalización electoral fue aprobado mediante Resolución 210-2001 JNE, de 27 de febrero de 2001.

⁷ JNE: Elecciones Generales 2001. Primera y Segunda Vuelta Electoral. Informe de Fiscalización Electoral. Lima: JNE, 2001. Págs. 3 – 6 y 15.

⁸ El Plan de Fiscalización fue aprobado mediante Resolución 687-2001-JNE de fecha 27 de septiembre de 2001. El proceso de Revocatoria contó con la participación de más de 215000 electores quienes decidieron sobre la continuidad en sus cargos de 166 alcaldes y 462 regidores. JNE: Informe de Fiscalización Electoral Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Municipales 2001. Lima: JNE, 2001. p.9.

nual de Procedimientos de Fiscalización Electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2002.

Estos documentos, además de contener una descripción detallada sobre las etapas del procedimiento, establecen las fórmulas para la evaluación de los distintos aspectos de los comicios. Los fiscalizadores consignan la información obtenida en los formularios diseñados por el JNE, la cual sirve de sustento para la elaboración del informe final que ofrece un balance general del proceso al concluir la jornada electoral.

De acuerdo con los lineamientos planteados en los manuales, los fiscalizadores electorales valoran el proceso aplicando tanto criterios objetivos (legalidad de los procedimientos) como subjetivos, al emitir un análisis sobre aspectos tales como la eficacia, confiabilidad y seguridad de los distintos actos electorales.

Esta valoración cualitativa presenta, sin embargo, el riesgo de que se emitan opiniones infundadas sobre el proceso y de que se formulen juicios anticipados sobre la legalidad del mismo. Como un ejemplo de lo dicho, se menciona el caso en que, de conformidad con el manual, el fiscalizador debe evaluar "si existió o no manipulación de la información por parte de las autoridades o candidatos" al realizarse las encuestas electorales⁹. Este análisis, esencialmente apreciativo, califica en forma unilateral el comportamiento de los actores del proceso sin brindarles oportunidad alguna de controvertir la opinión del funcionario fiscalizador.

Es por ello que resulta conveniente distinguir aquellos criterios que forman parte de la función fiscalizadora, de los que no se comprenden dentro de este supuesto. De esta manera, la información cualitativa y las apreciaciones subjetivas que proporcionan los funcionarios fiscalizadores no pueden considerarse una verdadera valoración sobre la legalidad del proceso, de acuerdo con el marco constitucional, por lo que en todo caso, dicha información debe ser cuidadosamente compartida sólo con las otras autoridades electorales en la búsqueda de soluciones conjuntas para el mejoramiento del sistema.

2.3 La necesidad de reglamentación complementaria en materia de fiscalización electoral

La concepción de un sistema electoral integrado por entes que realizan funciones específicas en forma autónoma requiere, como se señaló anteriormente, de una reglamentación que delimite sus respectivas competencias y que establezca la forma en que deben ser llevadas a cabo las relaciones de coordinación

⁹ JNE. *Gerencia de Fiscalización Electoral: Manual de Procedimientos de Fiscalización Electoral. Elecciones Regionales y Municipales 2002*. Lima: JNE, 2002. p.74.

entre sí. Con esto, se podría prevenir la duplicidad de funciones y la aparición de conflictos de competencia y de atribuciones.

En el caso peruano, la reglamentación de este sistema se ha realizado en forma parcial, de manera que, aunque la Ley enumera las atribuciones de cada uno de los órganos electorales, existen cuestiones de fondo y de forma que no han sido abordadas con la suficiente profundidad. Tal es el caso de la facultad de fiscalización que se atribuye al Jurado Nacional de Elecciones, respecto de la cual, la legislación ha sido omisa en dos temas de importancia según se indica a continuación:

2.3.1 Normas para precisar la función de fiscalización y determinar sus alcances

El marco jurídico existente en la materia no incluye normas específicas que regulen la actividad de fiscalización que se le atribuye al JNE. Esta falta de reglamentación ha dado lugar a que la fiscalización del proceso se haya interpretado por parte del JNE, principalmente, como una facultad de fiscalización de las actividades propias de la ONPE, determinando como objeto de fiscalización:

- Toda actividad relacionada con el desarrollo del proceso electoral, velando para que éstas se ajusten a las disposiciones vigentes en materia electoral y sobre;
- La conducta de los actores del proceso electoral¹⁰.

Por otro lado, entre las facultades que competen a la ONPE, está la de emitir reglamentos para la organización y ejecución del proceso electoral dentro del marco legal. Tal es el caso, por ejemplo, de la determinación de las particularidades de los procedimientos para el despliegue y repliegue de materiales electorales, el acopio rápido de actas, y los demás actos relacionados con su principal cometido.

A falta de normas claras que definan en qué consiste la fiscalización electoral, el JNE ha determinado qué actividades comprende esta función, de manera que ha incluido entre ellas la de revisar de oficio aquellas normas y procedimientos que la ONPE desarrolla para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior, ha sido entendido por la ONPE como una intromisión en el ejercicio de las facultades que le corresponden en forma exclusiva.

2.3.2 Procedimientos que rijan las relaciones de coordinación para el ejercicio de la función fiscalizadora

La ausencia en la Ley Electoral de un procedimiento para la fiscalización del JNE y para la conducción de las relaciones de coordinación, que por norma

¹⁰ JNE: *Proceso Electoral 2001*. AECI 2001.

general deben sostener los entes electorales, ha determinado que el JNE diseñe un mecanismo para cubrir esas actividades.

Como se menciona en párrafos anteriores, el JNE ha dispuesto que las resoluciones dictadas por la ONPE para el cumplimiento de sus funciones también abarquen el ámbito de su competencia. Es así que, a falta de normas que rijan la coordinación interinstitucional, el Jurado ha procedido a dictar resoluciones mediante las cuales, de oficio y unilateralmente, decreta la nulidad de otras resoluciones de la ONPE relativas a asuntos propios de su incumbencia. Es decir, sobre la administración y organización del proceso. Lo anterior impide, pues, arribar a soluciones conjuntas sobre los problemas o imprecisiones que el JNE haya detectado y, por ende, también impide el ejercicio constructivo de la función fiscalizadora.

Al no existir en la Ley un procedimiento para el ejercicio de la fiscalización ni sobre la regulación de las relaciones de coordinación entre los entes electorales, resulta aplicable la fórmula general de respeto a los principios de legalidad y debido procedimiento¹¹. Es por ello que, dada la imposibilidad de prever por anticipado toda la gama de conflictos de competencia que se pudieren presentar en el ejercicio de las funciones interinstitucionales, de acuerdo con estos principios, la autoridad que estima que se ha transgredido una disposición legal, debería comunicarlo de inmediato a su contraparte para que ésta exprese sus argumentos en defensa de sus acciones. En caso de no alcanzar un consenso, el debate debe entonces someterse, en última instancia, a la decisión de un órgano independiente de jerarquía superior.

Estos principios son los mismos que rigen los casos de conflictos de competencia y atribuciones entre los entes electorales. De acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Elecciones, en concordancia con el inciso 3) del artículo 202° Constitucional y el artículo 46° de la Ley 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es precisamente el Tribunal Constitucional quien resuelve en última instancia las controversias de esta naturaleza.

En el caso que nos ocupa, el procedimiento empleado por el JNE, al interpretar las actividades concernientes a su función fiscalizadora, se ha limitado a emitir resoluciones y posteriormente a publicarlas en el medio de comunicación oficial, lo que ha negado la posibilidad a los otros entes de presentar sus opiniones o argumentos que sustenten la acción implementada. Estas acciones se apartan, por ende, de los principios de legalidad y debido procedimiento, así como de la normativa en vigor aplicable a los casos de conflictos de competencia y de atribuciones entre los organismos electorales.

¹¹ Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), Artículo IV, incisos 1.1, 1.2 y 1.16. Lima: *El Peruano*, 11 de abril de 2001.

2.4 Los conflictos en el ejercicio de la función electoral

Como ya hemos dicho, la deficiente delimitación de las atribuciones de los entes electorales y la falta de reglamentación de las relaciones que deben sostener entre sí, ha dado lugar a la aparición de diversos conflictos que se podrían clasificar como sigue:

2.4.1 Conflictos de supremacía

Los órganos electorales sostienen distintos criterios de interpretación en cuanto a la función electoral y la estructura del sistema. Por un lado, el JNE sostiene una visión tradicionalista bajo la propuesta de que todas las funciones del quehacer electoral vuelvan a ejercerse por un solo organismo y, por el otro, la ONPE apoya la permanencia del sistema actual que separa las funciones administrativas de las jurisdiccionales.

A partir de la creación del JNE en 1931, cuya existencia fue posteriormente reconocida en la Constitución de 1933, el organismo había ejercido la función electoral en forma única y exclusiva hasta la promulgación de la constitución de 1993, en la que la función electoral fue reconfigurada mediante la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales. Para tal efecto, se integraron al sistema electoral dos entes más, que quedaron encargados de la organización y administración de los procesos y la compilación de la información relativa al individuo para la conformación del padrón electoral.

Los motivos que llevaron a la asamblea constituyente a crear ese nuevo esquema incluyen el de lograr la especialización y profesionalización de funciones y el del ejercicio independiente de la administración del proceso con respecto al juzgamiento y fiscalización del mismo.

El modelo actual ha representado, según algunas opiniones, el despojo de atribuciones que anteriormente correspondían al JNE, y constituye así una ruptura con un sistema que había probado tener éxito en el pasado. Bajo esta línea de pensamiento, algunos juristas han apoyado la reunificación de la función electoral proponiendo al JNE como un organismo único, que cumpla con las funciones de administración del proceso y resolución de controversias en materia electoral. Dentro de este esquema, se propone la subsistencia de la ONPE y el RENIEC como gerencias técnicas jerárquicamente dependientes del JNE. De acuerdo con estas opiniones, se lograría la unificación de criterios y el ahorro de costos, evitando asimismo la duplicidad innecesaria de funciones¹².

¹² García Toma, Víctor; Santiestevan de Noriega Jorge, García Belaúnde; Domingo; Ferrero Costa, Raúl y; Chávez Molina, Juan: *Razones para una unificación. Opiniones y análisis de Juristas*.JNE.

Uno de los argumentos utilizados como sustento de esta propuesta es que fue precisamente bajo el modelo actual que la administración del ex Presidente Fujimori manipuló tanto al sistema como a sus funcionarios para las elecciones del año 2000. Estas opiniones, sin embargo, no exponen cómo se pudo prevenir esa manipulación en el supuesto de la existencia de un único ente electoral.

Otros autores han manifestado su oposición a la concentración de todas las funciones electorales en un solo órgano colectivo, ya que propiciaría la falta de especialización funcional y operativa en la administración de grandes procesos, lo que se traduciría en una organización deficiente de los mismos¹³.

La unificación de las funciones administrativas y las jurisdiccionales presenta, además, el problema de la falta de independencia e imparcialidad en la emisión de las resoluciones. Dentro de este supuesto, la autoridad se convertiría así en juez y parte, al conocer sobre casos de impugnación referentes a sus propias funciones. Ello restaría por ende, validez y credibilidad a sus determinaciones.

2.4.2 Conflictos de competencia

Los vacíos en la ley, según se ha explicado anteriormente, han dado lugar a la aparición de situaciones de conflicto de competencia entre los tres órganos que integran el sistema electoral.

Entre los casos de conflicto presentados a raíz de las deficiencias antes señaladas se destacan los siguientes:

a) Resolución 486-2001-JNE, relativa al llenado y entrega de actas electorales

Esta resolución, emitida por el Jurado Nacional de Elecciones a tan sólo dos días de la fecha de la elección presidencial del año 2001 en su segunda vuelta electoral, dictaba disposiciones relativas al llenado y entrega de actas electorales que afectaban al Sistema de Acopio Rápido de Actas (ACRA), el cual fue implementado por la ONPE durante la primera ronda de elecciones.

El ACRA tiene como finalidad dar a conocer a la ciudadanía, de manera confiable y rápida, los resultados de la votación, para evitar así las especulaciones que pudieren tener lugar con motivo de la difusión de las encuestas a boca de urna. Este sistema prescribe que la segunda de las seis actas que llenan los miembros de mesa sale con destino a la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE), previamente al llenado de las restantes cuatro actas. En la Reso-

¹³ Rubio Correa, Marcial: *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo V. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial, 1999. p.381.

lución comentada, el JNE, invocando los artículos 288° y 291° de la Ley Orgánica de Elecciones, determinó que una vez concluido el escrutinio los miembros de mesa deberían efectuar, en un solo acto, el llenado y firma de los seis ejemplares del acta electoral por lo que la distribución a sus respectivos destinatarios (incluyendo el ejemplar del sistema ACRA) se haría en acto posterior.

Estos cambios, en caso de haber sido implementados, hubieren retrasado considerablemente la posibilidad de la difusión pública de los resultados preliminares, afectando la credibilidad de la ONPE ante la ciudadanía ya que, en fechas previas a las elecciones, había anunciado que la primera proclamación de los resultados oficiales se realizaría a pocas horas de finalizada la votación, el mismo día de la elección. La resolución del JNE, no fue implementada en atención, principalmente, a la imposibilidad de la difusión de esos cambios hacia todas las ODPEs del país, por lo que el sistema ACRA fue realizado durante esa elección de acuerdo con su concepción inicial. El sistema aludido probó su éxito el día de la elección, ya que permitió a la ONPE dar a conocer al público los primeros resultados oficiales a las 7 de la tarde del día de la votación, sobre el 40% del total de actas; con esto, superaba el récord histórico para el país en la entrega de datos electorales oficiales rápidos y confiables.

b) Resolución número 094-2002-JNE, que declara la nulidad de la resolución de la ONPE que aprobaba el manual para la verificación de firmas de las listas de adherentes de las organizaciones políticas

Con fecha 26 de diciembre de 2001, la ONPE publicó una resolución que aprobaba el manual del procedimiento de verificación de firmas de los adherentes que conforman las listas de ciudadanos que persiguen el ejercicio del derecho de participación ciudadana en asuntos públicos o de inscripción en organizaciones políticas¹⁴.

El JNE, por su parte, luego de estimar que la ONPE se había atribuido funciones que no le correspondían, emitió una Resolución mediante la cual declaró nula la aprobación del reglamento en cuestión, invocando que la anterior Ley 26859, había sido modificada por la Ley No 27369 atribuyendo al RENIEC esa función.¹⁵

Como respuesta a lo anterior, la ONPE emitió una nueva resolución mediante la cual determinó que continuaría con el ejercicio de su función constitucional de efectuar la verificación de firmas, en virtud del carácter transitorio de la Ley 26859, se refería únicamente al proceso electoral inmediato posterior a su publicación, es decir, el correspondiente al 2001¹⁶.

¹⁴ Resolución número 637-2001—J/ONPE.

¹⁵ Resolución 094-2002-JNE, dictada el día 19 de marzo de 2002.

¹⁶ Resolución 093-2002-J/ONPE de fecha 21 de marzo de 2002.

A su vez, el JNE emitió una nueva resolución, en la cual desconocía la anterior de la ONPE¹⁷ y, posteriormente, solicitaba la destitución del Jefe de la ONPE ante el Consejo Nacional de la Magistratura por considerar que sus acciones constituían faltas graves que ameritaban su remoción. Paralelamente, el JNE presentó una denuncia en contra del Jefe de la ONPE ante la Corte Superior de Justicia de Lima por usurpación de funciones y desobediencia de un mandato de autoridad. Este último procedimiento culminó con la declaración judicial de que no había lugar a la apertura de la instrucción contra el funcionario denunciado, destacándose, entre los considerandos de esta resolución, que el Jefe de la ONPE no tenía obligación alguna de acatar las resoluciones del JNE por ser ambos entes de igual jerarquía.

El conflicto de competencia fue resuelto en última instancia mediante la intervención del Congreso de la República el cual expidió, a modo de aclaración, la Ley 27706 determinando que la función de verificación de firmas correspondería en lo sucesivo, al RENIEC¹⁸.

c) Resolución número 148-2002-JNE que establece disposiciones para la fiscalización electoral del cómputo de resultados de las elecciones regionales y municipales de 2002

Últimamente, el JNE ha dictado una resolución relativa a la fiscalización electoral del cómputo de resultados de las elecciones regionales y municipales que se llevarán a cabo en el año 2002. Mediante esta resolución, el JNE dispuso que el sistema de cómputo de votos debe considerar una serie de medidas que incluyan la conectividad y acceso del JNE al sistema de cómputo de resultados, a las bases de datos desde las centrales de cómputo de la ONPE hacia el JNE y los Jurados Especiales Electorales, así como los respectivos códigos de acceso y software aplicable. En este caso, como en los anteriores, el JNE emitió y publicó una resolución sin mediar un proceso de consulta previa con la ONPE sobre la factibilidad y, en su caso, implementación de este procedimiento.

De esta manera, se ha observado que la emisión de resoluciones por parte del Jurado, resoluciones que abarcan temas que son competencia de la ONPE, ha originado un clima adverso que afecta el desempeño de las instituciones. El JNE al procurar el cambio de los procedimientos relativos a la organización y ejecución del proceso, asume atribuciones que son competencia de la ONPE. Por ese motivo, la labor de fiscalización debería limitarse a realizar los señalamientos pertinentes sobre los procedimientos que se estimen apartados de la Ley para que, en todo caso, sea el propio autor de los mismos quien se

¹⁷ Resolución No 104-2002-JNE de fecha 25 de marzo de 2002, publicada en *El Peruano*, 26 de marzo de 2002.

¹⁸ Ley que Precisa la Competencia de Verificación de Firmas Para el Ejercicio de los Derechos Políticos. Emitida por el Congreso de la República el 12 de abril de 2002 y publicada en *El Peruano*, 25 de abril de 2002.

encargue de dar una solución al tema y en su defecto, apelar a la autoridad superior, respetando siempre el principio del debido proceso.

Otras opiniones que refrendan esta aseveración señalan que “la administración pública enmarca su actividad dentro del respeto al principio de legalidad. En otras palabras, ésta debe actuar siempre en el marco de las competencias y atribuciones que le han sido asignadas por la ley. Ninguna de sus actividades, por lo tanto, puede justificarse en su propia autoridad, pues sólo la ley puede otorgar a los entes administrativos sus facultades de actuación”¹⁹. Aplicando el anterior criterio a la administración de los procesos electorales, y por constituir la función de fiscalización un acto administrativo, no jurisdiccional, ha de guiarse por los principios de legalidad y debido proceso que debe observar todo acto de la administración pública. Mediante la aplicación de estos principios, se lograría un ejercicio constructivo de la función de fiscalización equiparable a una auditoría electoral que permita encontrar y corregir las fallas en los procedimientos para lograr su perfeccionamiento.

2.4.3 Duplicidad de funciones

La crisis de confianza ciudadana proveniente de los sucesos del año 2000 creó la necesidad de invertir recursos extraordinarios que garantizaran la transparencia del proceso electoral del 2001. Para tal efecto, se tomaron una serie de medidas tales como el despliegue de un gran número de personas encargadas de vigilar y supervisar el proceso en todas sus etapas. Según se observó en las elecciones generales pasadas, los entes electorales se enfrascaron en una competencia para la contratación del personal que ejerció como funcionarios de los Jurados Especiales Electorales y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.²⁰ A estos esfuerzos se sumaron, además, los de otras instancias, nacionales e internacionales, tales como la Asociación Civil Transparencia (que desplegó a más de 20.000 observadores voluntarios), la Defensoría del Pueblo y los organismos internacionales que acudieron a observar el proceso. El proceso también fue supervisado por los partidos políticos en contienda mediante la representación de sus personeros y por la opinión pública, que ejerce su vigilancia a través de los medios de comunicación.

En esa oportunidad, los esfuerzos extraordinarios desplegados resultaron necesarios dada la situación que se vivía en el País, lo cual justificó, en su momento, la inversión masiva de recursos para lograr la reconstrucción de la democracia. Esta vigilancia multilateral, no obstante haber contribuido efectivamente a

¹⁹ García Sayán, Diego: Defensoría del Pueblo. Responsable de la publicación en Internet: Centro de Asesoría y Promoción Electoral. <http://www.iidh.ed.cr/capele.html>.

²⁰ Santiestevan de Noriega, Jorge: “El Jurado Nacional de Elecciones y la Necesaria Unidad del Sistema Electoral”. *Razones para una unificación. Opiniones y análisis de Juristas*. JNE. Pág. 38.

lograr la confiabilidad de los resultados comiciales y a la reconstitución de la confianza ciudadana en sus instituciones electorales, ocasionó que los actores involucrados realizaran en muchas ocasiones prácticamente la misma labor.

Para prevenir esta duplicidad, sería oportuno considerar en el futuro otras alternativas que permitan cumplir con la tarea de fiscalización en una forma más eficiente y a un costo menor. El ejercicio coordinado de la función fiscalizadora entre las instancias que ya realizan una auditoría electoral (separándose este concepto de la auditoría administrativa que ejercen las contralorías), como es el caso de la Defensoría del Pueblo, las organizaciones civiles como Transparencia y los partidos políticos, permitiría enfocar más efectivamente la vigilancia que se ejerce sobre los aspectos que comprende la función electoral, tales como gestión, capacitación electoral, educación cívica, informática y elaboración y actualización del padrón electoral, y optimizaría sus funciones reduciendo los costos aplicables a esta función.

2.4.4 Consideraciones presupuestarias

El tema presupuestario también ha contribuido a acrecentar, en gran medida, los conflictos entre los entes electorales. A raíz de la crisis económica por la que atraviesa el País, el gobierno se ha visto en la necesidad de aplicar una reducción presupuestaria a la actividad electoral. A lo anterior, cabe agregar que estas reducciones han sido desiguales en cuanto a los montos solicitados tanto por la ONPE y el JNE, situación que ha contribuido a agudizar el clima adverso que prevalece entre ambas instituciones. De esta manera, mientras que la asignación presupuestaria de la ONPE para las próximas elecciones Regionales y Municipales ascendió a 110 millones de soles de los 135 millones que había solicitado, al JNE sólo le autorizaron 28 millones de soles de los 66 millones que había presupuestado para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior llevó al JNE a declarar públicamente que, bajo esas circunstancias, solo estaría posibilitado a fiscalizar los aspectos de la informática electoral y la parte final del proceso.

Bajo la premisa de evitar que el mismo organismo electoral sea juez y parte de sus actuaciones, se ha considerado que el actual sistema electoral que separa las funciones administrativas de las jurisdiccionales es bueno en su concepción. Adicionalmente, la fórmula para el nombramiento de los integrantes de los organismos electorales busca garantizar la integridad profesional de sus funcionarios y su completa independencia respecto de presiones políticas. No obstante lo anterior, resulta indispensable encontrar los mecanismos que permitan lograr una mejor colaboración entre los órganos que intervienen en la función electoral con el fin de optimizar los recursos asignados a esta actividad al tiempo de garantizar la seguridad en la realización de los comicios.

3. Análisis comparativo de la función de fiscalización en los sistemas electorales de México, Colombia y Chile

Existen otros modelos electorales en el Hemisferio en los que, como en el caso del Perú, las actividades electorales de organización y ejecución del proceso se separan de la función jurisdiccional. Tal es el caso de los sistemas mexicano, chileno y colombiano. No obstante las similitudes en cuanto a la separación de funciones, en estos sistemas la fiscalización electoral se practica en forma muy distinta al modelo peruano debido, en gran parte, a su distinta conformación, estructura y a la asignación de responsabilidades específicas de vigilancia a los distintos entes que integran el sistema. A manera de ejercicio comparativo y de reflexión tenemos:

3.1 El sistema electoral de México

El derecho electoral mexicano adopta la figura de separación de las funciones administrativa y jurisdiccional. El Instituto Federal Electoral (IFE) se encarga de la organización y ejecución de los comicios y la administración de justicia en esta materia se ejerce directamente por el Tribunal Electoral.²¹

A raíz de las últimas reformas constitucionales introducidas en el año de 1996, el órgano jurisdiccional en materia de elecciones deja de existir en forma autónoma y se incorpora al Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado.

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y resuelve, en única instancia y en forma definitiva, sobre los casos de impugnación electoral. Los magistrados que integran la sala superior y las regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la comisión permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tanto la composición del IFE como sus funciones y atribuciones están reguladas, en principio, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en forma derivada, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²¹ El Instituto Federal Electoral (IFE) es un organismo público autónomo de carácter permanente e independiente en sus decisiones y funcionamiento que tiene a su cargo la responsabilidad de organizar las elecciones federales. Por la naturaleza del régimen jurídico-político mexicano y dentro del marco de autonomía del que disfrutan respecto a su régimen interior, los 31 estados y el Distrito Federal asumen las atribuciones relacionadas con la preparación, organización y conducción de sus propios procesos electorales, es decir, los relativos a la renovación de sus autoridades locales. Consecuentemente, cuentan con sus propias normas constitucionales (excepto el D.F.), ordenamientos legales y organismos en materia electoral. Fuente: IFE. (www.ife.org.mx)

El IFE está compuesto por cuatro órganos centrales: El Consejo General, la Presidencia del Consejo General, La Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. De ellos, el Consejo General es el órgano máximo de vigilancia del cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y el encargado de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia y objetividad guíen todas las actividades del Instituto²².

El nombramiento de los miembros del Consejo recae en los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, quienes proponen a los candidatos a ocupar los puestos de consejero presidente y los ocho consejeros electorales. Estos funcionarios resultan electos por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de diputados. También integran el Consejo, con derecho a voz pero no a voto, un número de consejeros del Poder Legislativo de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios con afiliación partidaria. Adicionalmente, cada partido político nacional tiene el derecho a designar a un representante propietario y a un suplente, quienes tendrán derecho a voz pero no a voto. Una fórmula similar se aplica a los nombramientos y actividades de los integrantes de los consejos locales y distritales del IFE.

El Consejo realiza sus actividades a través de comisiones especializadas que funcionan en forma permanente y atienden las áreas de: Fiscalización de los Recursos y Actividades de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica. Las atribuciones de cada una de estas comisiones se regulan en forma específica de acuerdo con sus áreas de especialidad. Adicionalmente a las antes señaladas, el Consejo también queda facultado para nombrar las comisiones temporales que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones²³.

Las funciones de supervisión y vigilancia del proceso se ejercen por el mismo IFE en todas las áreas de gestión y en los tres niveles de competencia: nacional, regional (por circunscripción plurinominal) y distrital, las cuales operan dentro del ámbito de sus respectivas competencias. A cada una de estas instancias corresponden distintas actividades de supervisión y vigilancia, las mismas que se especifican en el cuerpo de Ley. De esta manera, por ejemplo, los consejeros locales vigilan la observancia de las normas legales y de las resoluciones de las autoridades electorales y supervisan las actividades de las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral en la circunscripción de su competencia²⁴.

²² Artículo 72 y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²³ Artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁴ Artículo 105, incisos a) y l) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior, se puede deducir que, dentro del mismo organismo ejecutivo, el control y vigilancia de la actividad electoral se ejerce indirectamente por las agrupaciones políticas al otorgárseles la facultad, por conducto de sus respectivas representaciones parlamentarias, de nombrar a los integrantes de los órganos que ejercen esa función, además de la continua supervisión que se ejerce con la presencia de los representantes partidarios.

Paralelamente, la Ley contempla la existencia de una instancia llamada Comisión Nacional de Vigilancia, presidida por el Director del Registro Federal de Electores, que cuenta con la presencia de los partidos políticos para coadyuvar en los trabajos relativos al padrón electoral²⁵.

En 1994, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, una instancia dependiente de la Procuraduría General de la República de México, dotada de autonomía técnica, que conoce de los casos de denuncias sobre delitos electorales con facultades de integrar las averiguaciones previas correspondientes, ejercitar la acción penal en su caso, intervenir en los procesos respectivos hasta su conclusión, y en los juicios de amparo y cualesquiera otros procedimientos conexos.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, el diseño del sistema mexicano incluye un sistema de auto-vigilancia del proceso eleccionario que se ejerce mediante la participación indirecta y la supervisión directa de las representaciones políticas del país en todos los niveles de gestión y de competencia. Con ello, el IFE busca asegurar el desarrollo efectivo y transparente de los comicios.

3.2 El sistema electoral de Colombia

La organización electoral colombiana está compuesta por dos organismos independientes entre sí, que se encargan de realizar separadamente las funciones administrativas y jurisdiccionales del proceso.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) es la máxima autoridad electoral y se compone de no menos de siete miembros. Éstos elegidos por el Consejo de Estado de ternas elaboradas por los partidos y movimientos políticos y reflejan la composición política del Congreso.

De acuerdo con la Ley, el Consejo ejerce la administración de justicia en materia electoral atribuyéndosele, asimismo, la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral velando por el cumplimiento de las normas electorales²⁶.

²⁵ Artículo 92, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁶ Artículo 265 de la Constitución de Colombia de 1991.

Una de las peculiaridades del sistema electoral colombiano es la politización de los organismos que lo integran. En la actualidad, el CNE está compuesto por nueve magistrados, de los cuales cinco provienen del Partido Liberal, dos del Partido Conservador y dos están reservados para los partidos políticos que no participan en el gobierno y que constituyen minorías políticas o grupos independientes.

Este esquema se repite en forma similar en la Registraduría, donde el Registrador Nacional del Estado Civil es elegido por el Consejo Nacional Electoral. Ello determina que, no obstante existe una separación de funciones, la independencia de los funcionarios no se garantiza plenamente, al provenir del Consejo la designación del más alto cargo del órgano administrativo.

El régimen electoral, según ha sido concebido, permite que la vigilancia del proceso la ejerzan los mismos partidos desde el interior. Este sistema, que había sido considerado exitoso en el pasado, en la actualidad ha sido criticado por la opinión pública, mencionándose entre sus principales fallas, precisamente, la composición politizada de sus organismos, donde se favorece a los dos partidos políticos que encabezan la votación, con la consiguiente falta de representatividad de los partidos minoritarios. Según algunas opiniones, este sistema promueve el clientelismo y la manipulación, por lo que se ha sugerido la implementación de la carrera electoral destacando el carácter técnico que debe poseer la Registraduría.

3.3 El sistema electoral de Chile

De conformidad con el sistema chileno, las funciones jurisdiccionales se separan de las administrativas, que a su vez se realizan por cinco distintos entes electorales.

La administración de justicia, en materia electoral, se ejerce, a nivel nacional, por un tribunal especial, denominado Tribunal Calificador de Elecciones que se integra por:

- a. Tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en votaciones sucesivas y secretas, por la mayoría absoluta de sus miembros,
- b. un abogado elegido por la Corte Suprema en la misma forma que el anterior y
- c. un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo por un lapso no inferior a tres años, elegido por sorteo.

A nivel local, la función jurisdiccional electoral se ejerce por tribunales electorales regionales que funcionan dentro de sus respectivos ámbitos territoriales. Estos tribunales se integran por un ministro de la Corte de Apelaciones respec-

tiva, elegido por ésta, y por dos miembros designados por el Tribunal Calificador de Elecciones, de entre personas que hayan ejercido la profesión de abogado o desempeñado la función de ministro o abogado integrante de Corte de Apelaciones por un plazo no inferior a tres años. Entre otras funciones, los tribunales electorales regionales conocen sobre el escrutinio general y la calificación de las elecciones que la ley les encomiende y resuelven las reclamaciones a que dieren lugar. Sus resoluciones son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones²⁷.

Las funciones de administración y ejecución del proceso electoral recaen en cinco organismos cuyas funciones están reguladas en dos principales cuerpos de Ley: La Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley número 18.556 de 1986) y la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios (Ley número 18.700 de 1988).

De acuerdo con el derecho electoral chileno, los organismos más importantes del sistema electoral, son: El Servicio Electoral, Las Juntas Electorales, las Juntas Inscriptoras, las Mesas Receptoras de Sufragios y los Colegios de Escrutadores.

El Servicio Electoral es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, entre cuyas funciones está la de "Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en esta ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente"²⁸.

El Director del Servicio Electoral es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado por votación mayoritaria.

Las juntas electorales se integran de la siguiente forma:

1. En las provincias cuya capital sea el asiento de la Corte de Apelaciones: Por el fiscal de la Corte de Apelación, el defensor público de la capital de provincia y el conservador de bienes raíces de la misma.

2. En las demás capitales de provincia: Por el Defensor Público, un notario y el conservador de bienes raíces competentes en todo o parte del territorio jurisdiccional que se les asigne²⁹.

²⁷ Artículo 84 y 85 de la Constitución Política de la República de Chile.

²⁸ Artículo 90, inciso a) de la Ley Orgánica Constitucional N° 18556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral de 1986 actualizada a mayo de 2000.

²⁹ Artículo 6° de la Ley Orgánica Constitucional N° 18556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral de 1986 actualizada a mayo de 2000.

La atribución principal de las Juntas Electorales, que funcionan en las capitales de provincias, consiste en proponer al Director del Servicio Electoral la nómina de postulantes para ser designados miembros de las Juntas Inscriptoras.

Las Juntas Inscriptoras, integradas por tres miembros que designa al Director del Servicio Electoral (dos de ellos a propuesta en cuaterna de la Junta Electoral), realizan como principales funciones la de inscribir a los ciudadanos y a los extranjeros con derecho a sufragio en los Registros Electorales de sus respectivos ámbitos territoriales de competencia y la de verificar el padrón electoral. Las Juntas Inscriptoras obran en forma independiente de cualquier autoridad, sin embargo, están sujetas a la fiscalización del Servicio Electoral.

Las Mesas Receptoras de Sufragios tienen por finalidad recibir la votación y realizar los escrutinios y los Colegios Escrutadores realizan el escrutinio público y envían los resultados al Servicio Electoral.

A diferencia de los sistemas mexicano y colombiano, el sistema chileno busca la apoliticidad de los organismos que lo integran. Este principio se hace patente al establecer que las designaciones de sus miembros no podrán recaer en personas que sean parlamentario, candidato a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente o afiliado de partido político. Adicionalmente, en el caso del Servicio Electoral, la Ley prohíbe la designación de funcionarios que participen en actos de carácter político-partidistas o que apoyen a candidatos a cargos de elección popular o con ocasión de actos plebiscitarios.

En contraste con el modelo peruano, la vigilancia del proceso, según la ha concebido el sistema electoral de Chile, se realiza desde el interior de su propia división administrativa. Asimismo, el método para el nombramiento de los funcionarios que integran los órganos administrativos y su desvinculación con los partidos políticos busca determinar su independencia de presiones político-institucionales en el cumplimiento de esta función.

(ver cuadro en página siguiente)

CUADRO I. COMPARACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE PERÚ, MÉXICO, COLOMBIA Y CHILE EN FUNCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE CONTROL Y VIGILANCIA DEL PROCESO COMICIAL

País	Órgano Jurisdiccional Supremo		Órgano Administrativo Supremo		Control y Vigilancia Institucional	
	Nombre/ Siglas	Nombramiento Integrantes	Nombre/ siglas	Nombramiento Integrantes	Electoral ¹	Administrativo ²
Perú	JNE (organismo autónomo y descentralizado)	Corte Suprema de la República Junta de Fiscales Supremos Comunidad académica, Colegio de abogados	ONPE RENIEC	Consejo Nacional de la Magistratura	JNE Defensoría del Pueblo	Contraloría General de la República JNE
México	Tribunal Electoral (Dependiente del Poder Judicial)	Cámara de Senadores	IFE	Grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados	IFE Comisión Nacional de Vigilancia	Contraloría General de la República
Colombia	CNE (Organismo independiente)	Ternas propuestas por la representación política del Congreso	Registraduría Nacional del Estado Civil	CNE	CNE	Contraloría General de la República
Chile	TCE	Corte Suprema	Servicio Electoral	Presidente de la República, de acuerdo con el Senado	Servicio Electoral	Contraloría General de la República
			Juntas Electorales	Funcionarios Judiciales o auxiliares del Poder Judicial		
			Juntas Inscriptoras	Dirección del Servicio Electoral sobre las propuestas de las Juntas Electorales		
			Mesas Receptoras de Sufragios	Junta Electoral, por sorteo entre integrantes del Registro Electoral		
			Colegios Escrutadores	Presidentes de las Mesas Receptoras de Sufragios electos por sorteo		

¹Control electoral: Actividades de las áreas de informática, capacitación y logística.

²Control administrativo: Compras y contrataciones, administración del presupuesto.

Conclusiones

La fiscalización de la legalidad de los procesos electorales es una actividad necesaria en democracias que, como en el caso de muchos países del Hemisferio, han demostrado su fragilidad.

A partir de las reformas constitucionales de 1993, el sistema electoral peruano ofrece una mayor eficiencia en la organización y ejecución de los comicios, un mejor control sobre la actuación de los actores involucrados en el proceso, y la independencia del organismo encargado de juzgar las elecciones. El diseño del sistema presenta, sin embargo, algunas debilidades que han propiciado la aparición de conflictos entre los organismos que lo integran. Estos conflictos tienen su origen en la pugna por ejercer la supremacía en el quehacer electoral, situación que, aunada a la falta de normas claras que reglamenten la función de fiscalización a cargo del JNE, ha contribuido a acrecentar esta problemática.

Lo anterior se ha reflejado en el accionar descoordinado y conflictivo entre las instituciones, que ha causado fricciones, principalmente, entre los funcionarios que encabezan el JNE y la ONPE, actitudes que han trascendido necesariamente en una proyección negativa hacia el electorado.

Estas situaciones de conflicto entre los organismos han impedido, asimismo, una verdadera complementariedad en el ejercicio de sus funciones y han restado utilidad práctica a la función de fiscalización. De persistir esta situación, ello llevaría a un retroceso en los avances hasta ahora logrados y a un resquebrajamiento del sistema electoral.

Con el fin de prevenir la generación de desconfianza entre la población, es imperativo que la información que el JNE recaba, a partir de la evaluación de los procesos electorales, sea utilizada en forma responsable y constructiva. Por lo anterior, es recomendable que, en el ejercicio de la labor de fiscalización, el JNE aplique exclusivamente criterios objetivos de valoración ajustándose a los parámetros de legalidad y a los procedimientos aprobados por cada organismo para el cumplimiento de sus funciones en sus respectivas esferas de competencia.

En ese entendido, la fiscalización nunca deberá perseguir como finalidad desacreditar el trabajo que realizan los organismos electorales, sino más bien su utilización como herramienta que permita identificar oportunidades de mejoramiento para futuros procesos y así contribuir al perfeccionamiento del sistema electoral.

Para lograr los anteriores objetivos, sería recomendable que, dentro de un marco comparativo con otras experiencias en el Hemisferio, se considerara la

introducción de normativa clara y puntual que reglamente el ejercicio de la función de fiscalización. En ese caso, resultaría indispensable que dicha reglamentación especificara tanto el objeto de la fiscalización como su concordancia con la legislación vigente, y con los procedimientos establecidos por los propios organismos electorales para el cumplimiento de sus funciones. Lo anterior desincentivaría interpretaciones arbitrarias que pudieran trascender en la invasión de competencias entre los órganos que componen el sistema electoral.

La atención que reclaman otros temas de urgencia para el país hace imperativo que, en la medida que se vaya logrando la consolidación democrática en el Perú, en la misma proporción se reduzcan también los costos de los procesos electorales. Para lograr ese objetivo, sería recomendable aprovechar los esfuerzos que coordinadamente desempeñen otras instancias de fiscalización tales como la Defensoría del Pueblo y los partidos políticos, lo que contribuiría a evitar la duplicidad innecesaria de funciones y a reducir los costos de esa labor, al tiempo de consolidar la transparencia y seguridad de las elecciones.

Estas experiencias, sobre el desempeño de los organismos electorales en los últimos tiempos, permitirán al legislador obtener la información necesaria para identificar las fortalezas y debilidades del sistema en el curso de las reformas constitucionales que actualmente adelanta el Congreso de la República.

Bibliografía

- GARCÍA TOMA, Víctor; Santiestevan de Noriega Jorge, García Belaúnde; Domingo; Ferrero Costa, Raúl y; Chávez Molina, Juan: *Razones para una unificación. Opiniones y análisis de Juristas*. Lima: JNE, 2002.
- JNE: *Elecciones Generales 2001. Primera y Segunda Vuelta Electoral. Informe de Fiscalización Electoral*. Lima: JNE, 2001.
- JNE: *Informe de Fiscalización Electoral Consulta Popular de Revocatoria de Autoridades Municipales 2001*. Lima: JNE, 2001.
- JNE: *Gerencia de Fiscalización Electoral: Manual de Procedimientos de Fiscalización Electoral. Elecciones Regionales y Municipales 2002*. Lima: JNE, 2002.
- JNE: *Proceso Electoral 2001*. Lima: AECI, 2001.
- OEA: *Informe preliminar del Jefe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. Elecciones Generales. Perú 2001*. Lima: OEA, 2001.
- RUBIO CORREA, Marcial: *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo V. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1999.