

CONSIDERACIONES SOBRE EL PERFIL PROFESIONAL DEL TERCER MIEMBRO DE LOS JURADOS ELECTORALES ESPECIALES

Roling Marcellini Durand

INTRODUCCIÓN

No hay sistema electoral perfecto, y por eso estamos obligados a revisarlo periódicamente en función de las buenas y las malas experiencias adquiridas, basados en el compromiso que tenemos como ciudadanos con el propósito de mejorar nuestros regímenes electorales. Ante ello, según Tanaka (2017), en los últimos años, ha habido un consenso entre diversos líderes de opinión en cuanto a lo necesario que es el implementar una reforma político-electoral, para tener una mejor administración de justicia. Es más ya se han incluido propuestas de reforma en este tema en el Proyecto de Código Electoral de 2019 y en otros proyectos. Esto con la intención de rediseñar el presente modelo, situación que demanda una especial atención por parte de todos los actores de la vida política de la nación.

La reforma electoral no es un tema novedoso, pues se viene promoviendo desde hace buen tiempo atrás, sin embargo, hasta la fecha no causa el efecto en aspectos concretos de la justicia electoral como el que abordaremos a continuación. De hecho, plantear una modificación

o reforma de las normas electorales no es una tarea fácil; pero esto se ha convertido en una necesidad imperiosa e histórica para el fortalecimiento de la democracia peruana y la mejora en la administración de justicia electoral (Tanaka, s. f.).

En esta oportunidad, me referiré, con especial atención, a la calidad y la condición del Tercer Miembro que integra cada Jurado Electoral Especial (JEE). La pregunta que nos formulamos es ¿el Tercer Miembro es el más idóneo para conformar el JEE teniendo

«¿El Tercer Miembro es el más idóneo para conformar el JEE teniendo en consideración que su condición profesional es una cuestión de azar?»

en consideración que su condición profesional es una cuestión de azar? En este trabajo nos enfocamos básicamente en cuáles serían los aciertos si dicho profesional tendría la condición de abogado consi-

derando que los dos miembros restantes son un Juez Superior Titular en ejercicio (Primer Miembro), quien es designado por la Corte Superior de Justicia bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del JEE; y un fiscal superior (Segundo Miembro) designado por la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal respectivo.

En ese sentido, en el transcurso de este ensayo, trataremos de funda-

mentar la vital importancia de la reforma respecto a que el Tercer Miembro, que integra cada JEE, sea una mujer o un hombre de leyes; asimismo, propondremos que ya no sea elegido de manera aleatoria por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, sino que sea elegido entre los miembros hábiles del Colegio de Abogados que corresponde al distrito judicial en el que se ubique la circunscripción administrativa.

Sería de vital importancia dicha propuesta, dado que su aplicación conduciría a una especializada y eficaz práctica de la justicia electoral. Comprender las diferentes variables de análisis que se darían en un caso en concreto en los comicios electorales, con la especialización de los profesionales que integran un jurado, ayudaría a identificar fácilmente los problemas que se suscitarían en él. Dado que el análisis y la interpretación del caso deben ir a la par con las normas y los reglamentos electorales. Esto conllevaría a la adopción de acuerdos, fallos, deliberaciones, nulidades y votaciones mejor sustentados a base de la jurisprudencia electoral; y, además, de aprobarse el Anteproyecto de Ley de Código Electoral 2020 actualizado con exposición de motivos, dicho sustento abarcará «[la observancia de] la doctrina jurisprudencial electoral y [el cumplimiento obligatorio de] los precedentes electorales vinculantes emitidos por el Jurado Nacional de Elecciones» (2020, p. 47).

Con esto, se quiere dar a entender que al tener los miembros de los Jurados Electorales Especiales una profesión acorde con el estudio de las normas y las leyes, se tendría un mejor criterio de resolución de conflictos en materia electoral. Es decir,

en la medida que la democracia sea el único escenario para hacer posible el real control del poder político y la realización de las personas mediante el ejercicio irrestricto de sus derechos, es necesario fortalecer permanentemente la labor jurisdiccional así como nuestras prácticas democráticas en su conjunto.

Es menester mencionar que el tema de nuestra propuesta ya ha ido ganando espacio en los medios de comunicación, los cuales adquieren la calidad de portavoces del pueblo, y resaltan indirectamente otra realidad en otros organismos de orden electoral a nivel latinoamericano. No es novedad que los aparatos jurisdiccionales se vean actualmente en el ojo de la tormenta, pero eso no es obstáculo para poder ensayar ideas que mejoren nuestra realidad; además, tenemos la certeza de que estas ideas repercutirán, de alguna manera, mañana más tarde en los reglamentos oficiales. Se necesita una mejor imagen en lo referente a la administración de justicia electoral, y nuestro ensayo puede ser un punto de inicio para la aplicación de una mejor administración de justicia.

ARGUMENTACIÓN

Comenzaremos refiriéndonos a los Jurados Electorales Especiales (JEE); estos son órganos temporales creados específicamente para cada proceso electoral, que están encargados de impartir justicia en materia electoral, en primera instancia, en conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en los artículos 32, 36 y en el literal c del artículo 33 (este último trata sobre la designación del Tercer Miembro del JEE) de la Ley N.º 26486,

Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Los JEE, como se dice en el artículo 5.2, literales *c*, *d*, *e* de la Resolución N.º 0483-2017-JNE, están conformados por:

el Presidente del JEE[, quien] es el juez superior designado por la Corte Superior de Justicia bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del JEE. El Segundo Miembro del JEE es el fiscal superior designado por la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal respectivo. [Sin embargo, respecto a la designación del] Tercer Miembro del JEE, es el ciudadano con domicilio en el distrito sede del JEE, seleccionado de manera aleatoria por el Reniec y designado por el JNE mediante sorteo en acto público. (2017, p. 4)

Como vemos los dos primeros miembros, aparte de ser profesionales en la carrera de Derecho, tienen la calidad de magistrados (del Poder Judicial y del Ministerio Público), pero respecto al Tercer Miembro habría una desproporcionalidad referente a lo profesional, dado que, como se plantea mediante ley, es seleccionado de manera aleatoria por el Reniec, lo cual supone que la persona elegida podría tener estudios superiores, pero con una especialización poco o nada vinculada al ámbito jurídico, pues es una cuestión de azar el que sea profesional en Derecho. Entonces, surge la pregunta ¿qué desventajas podría generar la designación del Tercer Miembro —quien no tiene la condición de abogado— mediante sorteo del Reniec, para que integre el JEE donde ejercerá la función jurisdiccional electoral?

Para responder dicha interrogante, tendríamos que remitirnos a la resolución antes mencionada a efecto de conocer las funciones general y específicas, y la estructura de los JEE, así como conocer más acerca de la designación de los miembros que conforman los JEE, y, específicamente, nos referiremos a las funciones del Segundo y del Tercer Miembro; puntos que denotan que los JEE desempeñan una **función jurisdiccional —en materia electoral—**, la cual deben desarrollar con autonomía y en aplicación de la Constitución y las leyes electorales.

Asimismo, sobre las funciones específicas del JEE, el artículo 6.2 de la referida resolución indica que:

Los JEE son órganos de carácter temporal creados para un proceso electoral específico[, y] competentes para dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades de gestión jurisdiccional y administrativa [en materia electoral;] así como controlar y coordinar las actividades fiscalizadoras y educativas, dentro de sus respectivas circunscripciones administrativas y de justicia electoral. (2017, p. 5)

Para profundizar en cuanto a la designación de los miembros de los JEE, veamos lo que se dice en la resolución antes mencionada:

[En primer lugar, se tiene la designación de los presidentes de los JEE,] el JNE solicita a la Corte Superior de Justi-

cia, bajo cuya circunscripción se encuentra la sede del JEE, que nombre al magistrado que presidirá el JEE. La designación se efectúa mediante elección en Sala Plena entre los jueces superiores titulares en actividad. La Corte Superior debe designar simultáneamente al respectivo presidente suplente. [En segundo lugar, respecto a la] designación de los miembros de los JEE representantes del Ministerio Público, el JNE solicita a la Junta de Fiscales Superiores del distrito fiscal respectivo que designe al miembro que integrará el JEE, entre sus fiscales superiores en actividad o jubilados. [Y, por otro lado, referente a] las listas de seleccionados para ser propuestos como terceros miembros de los JEE y sus suplentes, [se tiene que] una vez definidas las circunscripciones administrativas y de justicia electoral del proceso electoral, el JNE solicita al RENIEC que elabore una lista de veinticinco (25) ciudadanos que residan en el distrito sede del JEE y que se encuentren inscritos en el RENIEC. Dicha lista es elaborada mediante selección aleatoria sobre la base computarizada de los ciudadanos cuya edad esté comprendida entre los 35 y 70 años, con mayor grado de instrucción en el distrito. (2017, pp. 7, 8)

De lo anterior podemos decir que existe una rigurosa designación referente a dos miembros (Primer y Segundo Miembro); sin embargo, respecto al Tercer Miembro vemos que su elección se deja al azar sin importar su condición profesional, y deja la

posibilidad de que acceda al cargo quien tenga mayor grado de instrucción. Ahora bien, al resaltar básicamente la función JURISDICCIONAL de los JEE, lo idóneo sería que sus integrantes tengan conocimientos básicos en materia legal, para así coadyuvar a la labor que realizan los otros dos miembros. El artículo 7.1.4 de la Resolución N.º 0483-2017-JNE indica como funciones del Segundo y del Tercer Miembro las siguientes:

asistir a las sesiones y audiencias públicas del JEE, suscribir en tiempo oportuno los acuerdos y resoluciones emitidos por el JEE en cumplimiento de sus funciones, [así como] velar por el cumplimiento de las leyes, pronunciamientos, directivas y demás instrumentos normativos del JNE[, entre otras]. (2017, p. 11)

De lo acotado observamos que todos los miembros de los Jurados Electorales Especiales deberán asumir una función jurisdiccional, por lo que nos remitimos a la pregunta planteada en la introducción, pero esta vez la expresamos de diferente manera: ¿el Tercer Miembro del Jurado Electoral Especial, sin ser un especialista en Derecho, es un ciudadano idóneo y capaz de resolver temas jurídicos?

Ya el doctor Raúl Chanamé Orbe, ex-miembro del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en ponencia dada a través de la Escuela Electoral de Gobernabilidad del JNE, expresó igual idea a la que nos planteamos. Por su parte, Vera dijo que: «todos los miembros de los Jurados Electorales Especiales (JEE) sean abogados a fin de garantizar un mayor nivel de es-

pecialización y profesionalización en la resolución de casos» (2017, párr. 1).

Al respecto, Osterling (abogado, político y escritor peruano) resalta la capacidad del abogado en la resolución de problemas, además de su capacidad de argumentación analítica y profunda formación humanista, que coadyuva a la toma de decisiones referente a un caso en específico. Asimismo, él refiere el reconocimiento al derecho como una rama indispensable para la sociedad destacando que:

Una de las actividades más importantes que puede desempeñar un abogado es la función jurisdiccional. En efecto, existe en cada abogado un embrión de juez. Abogado litigante y magistrado se complementan en la difícil tarea de administrar justicia. Es por ello que la misión del juez resulta tan augusta como la del abogado en la lucha al servicio de la justicia y del derecho. (2004, p. 2)

Por nuestra parte, pensamos que un Tercer Miembro que no es especialista en derecho no es idóneo para resolver temas jurídicos. Si bien podemos decir que es un aspecto positivo la posibilidad de que un ciudadano no abogado pueda ser Tercer Miembro de los JEE, porque lo involucra en el control de la competencia electoral, también pensamos que debe haber una reforma con respecto a esto, la cual sería válida porque estaría basada en las experiencias adquiridas en los procesos electorales.

Sin lugar a dudas la intención de esta obra no es desmerecer a las demás

carreras profesionales en relación al derecho, sin embargo, la intención es resaltar las múltiples ventajas que tendría un JEE si el Tercer Miembro fuera abogado de profesión, la misma que le brindaría cualidades innatas para la administración de justicia. En el caso en concreto, si el Tercer Miembro del Jurado Electoral Especial fuese una persona de leyes, le brindaría a dicho organismo una cuota de dinamicidad del derecho y específicamente una cuota de especialización en temas referentes con la aplicación de la ley en el caso en particular.

Los datos de los que disponemos indican que hay un grado de especialización referente a los dos primeros miembros del Jurado Electoral Especial, por tener la condición de magistrados, pero al tener el Tercer Miembro una condición diferente, contrarrestaría la uniformidad del colegiado que lo integra. El reciente Anteproyecto de Ley de Código Electoral 2020 considera que hay que avanzar aún más en una especialización de Justicia en materia electoral desde la primera instancia, a cuyos efectos contempla diversas medidas; entre las que destaca que el Tercer Miembro sea abogado.

Esta situación contrasta llamativamente con la de otros países —como Estados Unidos, México y Uruguay— donde la materia electoral está mucho mejor vista que en nuestra realidad electoral peruana. El control de la competencia electoral en otros países es efectuada por diferentes órganos altamente especializados algunos de ellos adscritos al Poder Judicial (Galindo, Nohlen y Urruty, 2007). Si bien es cierto carecemos de datos estadísticos que con-

firmer esta hipótesis, sabemos de la abundante carga procesal que existe en Perú cuando se dan los comicios electorales (principalmente en Elecciones Municipales y Regionales); es así que, a puertas de la culminación de ciertos plazos electorales (según el cronograma electoral), colegas inmersos en la profesión son llamados para participar de una fiesta electoral, como miembros de los Jurados Electorales Especiales, secretarios y/o asistentes jurisdiccionales; por eso se ve que se les recarga la labor, dada la cantidad de expedientes electorales para analizar, pues deben proyectar el acuerdo adoptado con arreglo a las leyes electorales y la Constitución.

Dentro de una contienda electoral, son los Jurados Electorales Especiales los llamados a impartir justicia electoral brindando todas las garantías procesales de tutela jurisdiccional efectiva y el debido proceso, y esto hace suponer que para que se imparta una justicia electoral mucho más eficaz es necesario que todos los miembros del Jurado Electoral Especial sean abogados. Una propuesta evidente en relación a la elección del Tercer Miembro es que sea elegido entre los profesionales hábiles del Colegio de Abogados de la circunscripción donde se instale el JEE, a fin de que sean colegiados especializados (profesionales en derecho) todos los miembros que conforman el JEE, pues el Tercer Miembro es una pieza importante para colaborar y ayudar a los otros dos miembros.

La ventaja fundamental de la especialización judicial es que reduciría los costos marginales de la resolución de asuntos. Para juzgar cabalmente un caso hacen falta conocimientos e incluso destrezas y habilidades que

es posible que un profesional distinto a un abogado no posea. Si fuese abogado, se lograría que el tiempo y el esfuerzo requeridos para juzgar un caso adicional tiendan a disminuir o, dicho con otras palabras, que el costo marginal de producir una nueva resolución judicial decrezca, al menos hasta cierto punto.

Por otro lado, una ventaja que también se percibiría es que los miembros del Jurado emplearían el tiempo ahorrado en la realización de una o varias de las actividades jurisdiccionales que son mencionadas en la Resolución N.º 0483-2017-JNE. Coincidiendo con lo dicho por Doménech y Mora-Sanguinetti:

Cabe [que el tiempo ahorrado] lo inviertan en buscar cuál es la solución prescrita por el ordenamiento jurídico para los casos sometidos a su conocimiento, es decir, que intenten asegurar el acierto de las decisiones que han de tomar. [...] También [podrán] dedicar las horas liberadas por la especialización a mejorar la calidad de sus resoluciones, es decir, a justificarlas, a motivarlas, a detallar los fundamentos de hecho y de derecho que les han llevado a dictarlas. [...] Cabe, finalmente, que incrementen la *cantidad* de asuntos resueltos. (2015, p. 11)

En efecto, lo que se busca con una reforma respecto a la conformación del Tercer Miembro del JEE es que sea un abogado, variable puesta para la búsqueda de la especialización en el manejo de las leyes, y para obtener mucha mayor celeridad respecto

a los pronunciamientos del JEE, ya que con la decisión oportuna del Tercer Miembro, siendo abogado (quien está destinado a interpretar y a aplicar las normas incorporadas en la Constitución Política, los Códigos, las Leyes y los Reglamentos en materia electoral), se coadyuvará a los demás miembros del JEE a conseguir una oportuna deliberación de los pronunciamientos que los jurados emiten (por ejemplo: admisibilidad de listas de candidatos, periodo de tachas, exclusión de candidatos, proclamación de la lista de ganadores, etc.).

En suma, el Jurado Electoral Especial se posicionaría mucho más a la luz de la ciudadanía, transmitiendo una seguridad jurídica e igualdad ante los justiciables. Esto es así porque la resolución de un conflicto de manera eficaz, eficiente y motivada es una decisión mucho más firme y mucho menos proclive a que se interponga un recurso de apelación, con lo que se reducirían los casos en que se tenga que recurrir a una segunda instancia en sede electoral y se evitaría la sobrecarga procesal en el Jurado Nacional de Elecciones.

Indudablemente, una de las actividades más importantes que puede desempeñar un abogado es la función jurisdiccional. En efecto, un abogado será mucho más cauto a la hora de administrar justicia; con esto, no queremos decir que los demás profesionales hagan todo lo contrario, sin embargo, estamos convencidos de que los pronunciamientos que otorguen los abogados serán menos observados, por lo que no se tendrá que recurrir a segundas instancias, diciéndose que, como son Jurados Electorales Especiales (temporales), sus pronunciamientos son improvi-

sados. Por ello, la función que transmitiría un Tercer Miembro, abogado, estaría respaldada por un despacho colegiado mucho más especializado.

La relevancia de su actividad jurídica, entre ellas la capacidad de interpretar las normas, es trascendental. Sobre dicha actividad Osterling dice:

La interpretación de las leyes deja al juez cierto margen de elección y, dentro de ese margen, quien manda no es la ley inexorable, sino la razón del juez. [Quien] será celoso intérprete del espíritu de las normas que tratará de continuar y desarrollar al aplicarlas a los casos prácticos. Por esto [...], lejos de ser un vocero, constituye un complemento indispensable de la norma. El rol que juega en la instauración de la legalidad y del estado de derecho es, por tanto, preponderante. (2004, p. 2)

Conviene dejar claro que aquí no vamos a desmerecer la labor que realiza el Jurado Electoral Especial, ni diremos que no está impartiendo una correcta administración de justicia; sino que señalaremos que a la emisión de sus resultados se le puede brindar una mejor cuota de celeridad y así se descongestionaría la carga procesal que pudiera asumir el Jurado Electoral Especial, traducido en pronunciamientos de fallos en los plazos establecidos y con un análisis mucho más exhaustivo.

De este modo, una propuesta legislativa es reforzar el principio de especialidad de los JEE, es decir, se busca dotar a los Jurados Electorales Espe-

ciales de una especialización técnica para la impartición de justicia electoral, que contribuya a una imagen hacia la ciudadanía, que se caracterice por tener coherencia resolutive en sus pronunciamientos electorales. Lo que se debe buscar hoy en día es el perfeccionamiento de una adecuada justicia electoral peruana, que se debe plantear una clara tendencia hacia la especialización de los organismos electorales; lo cual tendrá un rol preponderante en la creación de una sólida jurisprudencia electoral.

En suma, nuestra intención no es hacer un balance costo-beneficio de los procesos electorales anteriores, porque a ciencia cierta no existe un cuadro estadístico referente al tema, pero en nuestra condición de magistrados, y siempre prestos y alertas a cómo se viene impartiendo justicia en la jurisdicción donde laboramos (Distrito Fiscal de Amazonas), encontramos vivencias brindadas por colegas que han participado activamente en procesos electorales anteriores como miembros del pleno de los Jurados Electorales Especiales; y han observado cierta inacción por parte del Tercer Miembro y casi nula colaboración respecto a temas de función jurisdiccional, dado que los elegidos —sin desmerecerlos— enfermeros, profesores, arquitectos, etc. poco conocen sobre el sentido y la interpretación de la norma. Por ello, con este trabajo tan solo queremos ofrecer una posibilidad de cambio respecto a cuestiones que pueden pasar por desapercibidas, que si ocurre puede ser fundamental para un mejor funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales cuando se instalen para un comicio electoral futuro. Así, asumimos que hay la probabilidad de que el Tercer Miembro del JEE pueda ser elegido por el Cole-

gio de Abogados de la sede jurisdiccional, con lo que se le dotaría de una cuota de especialización, eficiencia, colaboración y seguridad jurídica ante la adopción de acuerdos en el organismo electoral descentralizado.

CONCLUSIÓN

Una reforma electoral necesaria a la luz de la verdad es rediseñar la conformación de los miembros del pleno del Jurado Electoral Especial, específicamente, al Tercer Miembro quien, por ejercer función jurisdiccional, debería ser designado entre los miembros hábiles del Colegio de Abogados que corresponde al distrito judicial. Ello brindará a dicho órgano una cuota de ayuda, colaboración, especialización y eficacia ante la resolución de conflictos de materia electoral; más aún porque al ser el Tercer Miembro un abogado tendrá conocimientos especializados para la aplicación del aparato legal en el caso en concreto. Esto último generará beneficios específicos, como la mejora en la calidad de resoluciones (adecuada motivación), mayor celeridad y la imagen de un pleno colegiado especializado que transmite seguridad jurídica y que podría conllevar indirectamente a reducir el cuestionamiento de los fallos adoptados por el JEE, y así evitar la sobrecarga procesal en el Jurado Nacional de Elecciones (segunda instancia).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Doménech, G. y Mora-Sanguinetti, J. (enero, 2015). El mito de la especialización judicial. *Revista para el análisis del derecho*, 15, 1-33. https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1120_es.pdf

- Galindo, J. C., Nohlen, D. y Urruty, C. A. (2007). Elecciones y democracia: la experiencia latinoamericana. Conferencias Internacionales en la ONPE. *Documento de Trabajo*, 16, 1-62. <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/l-2-2-015.pdf>
- Jurado Nacional de Elecciones. (13 de noviembre de 2017). Resolución N.º 0483-2017-JNE. *El Peruano*. http://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/04b5f29c-4b21-4eb2-a321-9685287e10c5.pdf
- Jurado Nacional de Elecciones. (2020). Anteproyecto de Ley de Código Electoral 2020 actualizado con exposición de motivos [archivo PDF]. https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ad2355aa-f079-4f42-b7f3-d0eb4b0664ca.pdf
- Osterling, F. (noviembre, 2004). El rol de los abogados ante los poderes del Estado. *La Toga*, 1-9. <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/articulos/Revista%20La%20Toga.nov%2004.pdf>
- Tanaka, M. (s. f.). La reforma del sistema político y electoral – Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021. http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_martin_tanaka_0.pdf
- Tanaka, M. (2017). *Personalismo e institucionalización. La reforma de los partidos políticos en el Perú*. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uid=e21508d5-3425-2928-96c9-10aa1da00d93&groupId=252038
- Vera, A. (31 de enero de 2017). JNE propone que todos los miembros de Jurados Especiales sean abogados. *El Regional Piura*. <https://bit.ly/2G8yU8X>