



Elecciones Generales 2021

Aportes de la Defensoría del Pueblo al proceso electoral

Serie Informes Especiales N° 035-2020-DP



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima 1, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, noviembre de 2020

Este Informe Especial ha sido dirigido por el Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, Rolando Luque Mogrovejo; y, en su elaboración, participaron los comisionados y comisionadas, Giorgio Brea de la Primera Adjuntía, Jean Carlo Huároc Portocarrero de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad, Liz Vela de la Adjuntía para la Administración Estatal, Andrea Paliza de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, Nelly Aedo y Giancarlos Quiroz del Programa de Pueblos Indígenas, Estefanía Collazos y Pamela Tito de la Adjuntía para la Lucha contra la Corrupción, la Eficiencia y Transparencia del Estado, Silvana Jaime Cárdenas de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad, y el Mecanismo Independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La presente publicación se realizó con el auspicio de la fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.

Tabla de contenido

Presentación	5
I. La Defensoría del Pueblo y los procesos electorales	7
II. El desafío sanitario: medidas para evitar contagios	8
2.1. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 en la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE) y en la Oficina Regional de Coordinación (ORC).....	9
2.2. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 en el local de votación y espacios abiertos	10
2.3. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 en la mesa de sufragio.....	12
2.4. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 para los electores.	13
2.5. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 para los personeros durante el proceso electoral.	13
2.6. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 para los observadores durante el proceso electoral	14
2.7. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 para los periodistas	14
2.8. Otros asuntos sanitarios que pueden incluirse en los protocolos.....	15
2.9. Elaboración de un protocolo sanitario específico para la población indígena	16
III. El desafío comunicacional: información y debate	16
3.1. Capacitación a la ciudadanía sobre el desarrollo del proceso electoral durante la crisis sanitaria	17
a. Ciudadanía en zonas rurales	17
b. Ciudadanía en zonas urbano-marginales.....	18
c. Población indígena electoral.....	18
3.2. Transparencia y acceso a la información electoral.....	19
3.3. Sobre la información de campaña	20
a. Franja electoral	20
b. Redes sociales	20
c. Debates electorales.....	21
IV. Derecho de sufragio de electores de especial atención	21
4.1. Ciudadanos y ciudadanas de pueblos indígenas u originarios.....	22
4.2. Electores con condición de discapacidad	24
4.3. La participación política de las mujeres.....	27
4.4. Electores LGTBIQ.....	31
4.5. Adultos mayores	33
a. La situación de las personas adultas mayores durante el estado de emergencia.....	33
b. Marco legal de especial protección de las personas adultas mayores y su derecho a la participación y al sufragio	36
c. Barreras arquitectónicas.....	38

d.	Alcances para garantizar la participación y el derecho al sufragio de las personas adultas mayores en las próximas elecciones generales	38
4.6.	Personas privadas de libertad.....	42
V.	La organización de proceso electoral.....	43
5.1.	Asignación de recursos financieros y facilidades en la contratación de bienes y servicios..	43
5.2.	Elecciones internas	44
a.	Sobre el acceso de las candidaturas internas al padrón de afiliados	44
b.	Sobre el otorgamiento de licencias a los/as precandidatos/as que ocupen cargos directivos al interior de los partidos políticos	45
c.	Sobre la transparencia en la procedencia y uso de los recursos que serán utilizados para las campañas de las elecciones internas	45
d.	Sobre la fiscalización de la publicación de las declaraciones juradas de hojas de vida de las candidaturas en las elecciones internas	46
5.3.	Elecciones generales y día de la jornada de votación.....	46
a.	Plan de transporte terrestre en el día de la votación	46
b.	Ejercicio del voto.....	47
c.	Sobre la organización de los comicios en distritos electorales con población indígena	47
5.4.	Conteo de votos y publicación de resultados parciales.....	48
5.5.	Financiamiento de organizaciones políticas	48
VI.	Las competencias jurisdiccionales y de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones.....	49
6.1.	Integridad de los candidatos y candidatas en las Elecciones Generales 2021	49
6.2.	Presentación de tachas por la ciudadanía	51
6.3.	Exclusión de las candidaturas	51
6.4.	Neutralidad y uso de recursos públicos en procesos electorales.....	53
6.5.	Sobre la difusión de propaganda electoral discriminatoria y denigrante.....	54
6.6.	Debido proceso en las audiencias públicas virtuales.....	55
VII.	Conflictos Electorales.....	56
	Conclusiones	58
	Recomendaciones	63
	Anexo	70

Presentación

Los procesos electorales son momentos fundamentales en el desarrollo y fortalecimiento de las democracias. La ciudadanía vuelve a tener en sus manos la oportunidad de generar o regenerar el poder a través de sus votos. Al mismo tiempo ratifica, con su participación, su fe en la democracia y en los derechos y libertades que la sostienen.

Pero hay un elemento adicional que se pone en evidencia en tiempos electorales y es la relevancia que tienen los asuntos públicos en la vida diaria de las personas. Cada proyecto personal, familiar o comunal está influido o condicionado por normas jurídicas, por decisiones administrativas o jurisdiccionales, por prácticas políticas. De modo que aquello que llamamos “lo público” tiene una extraordinaria relevancia en el curso de nuestras vidas y debe, por tanto, ser objeto de conocimiento y concienzuda evaluación.

Justamente, por la trascendencia que tienen para las sociedades, las elecciones deben ser entendidas de esta manera, como un proceso educativo extraordinario en el que la visión del Perú, sus problemas y propuestas de solución, alimentan la conciencia democrática. Y, como la democracia es diálogo, la ciudadanía expresará sus expectativas y sus temores, indagará por la trayectoria de las numerosas candidaturas, alcanzará ideas de interés y propiciará el debate.

La Defensoría del Pueblo ha contribuido con los procesos electorales desde el año 2000. Lo ha hecho interpretando correctamente su mandato constitucional de defensa de derechos y de supervisión de las entidades estatales. Pero, también, desde sus profundas convicciones democráticas. El ejercicio pleno de derechos solo es viable en contextos democráticos en los que está garantizada la alternancia del poder, los comicios libres y competitivos, las libertades públicas, el respeto a la Constitución y la voluntad popular expresada en las urnas por cada ciudadano y ciudadana.

Luego de la transición política del año 2001, se han sucedido cuatro períodos de gobierno sin interrupciones al orden constitucional. Un hecho inédito en la historia política del país. La vieja tradición autoritaria en la que proliferaban caudillos militares o civiles, parece haber retrocedido. Pero ninguna democracia tiene su estabilidad comprada y por eso es tan importante vigilar el estado actual de las instituciones y participar en su reforzamiento o su reforma.

Este informe especial tiene como objetivo contribuir a que los derechos políticos se ejerzan sin limitaciones ni contratiempos, teniendo presente de manera especial los riesgos de contagio por el COVID-19 y afectación a la salud de las personas que pueden presentarse. Es objeto de particular interés la situación de los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las mujeres, los adultos mayores y los jóvenes.

Para ello le corresponde a la Defensoría del Pueblo supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades del sistema electoral y de otras que coadyuvan al proceso como la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, entre otras. Un trabajo que se desplegará a nivel nacional a través de sus 38 oficinas defensoriales y del comité creado para este efecto.

Esperamos que las recomendaciones emitidas en este informe contribuyan a afinar y complementar las normas y decisiones referentes al proceso electoral, y que sirvan de base

para un intercambio provechoso entre las instituciones del Estado y entre estas y los actores políticos y sociales del país.

I. La Defensoría del Pueblo y los procesos electorales

En el marco de sus competencias constitucionales establecidas en el artículo 162° de la Constitución Política del Estado, la Defensoría del Pueblo se abocó a la supervisión de los procesos electorales desde el año 2000. En aquella ocasión participó muy activamente en vista de las circunstancias por las que el país atravesaba, de debilitamiento de las instituciones del sistema electoral, autoritarismo y corrupción crecientes, y una extendida desconfianza ciudadana en las instituciones en general.

A partir de la transición política las instituciones del sistema electoral tuvieron una actuación más transparente y adquirieron un *expertise* y consistencia operativa en el ejercicio de sus funciones; por ende, recuperaron la confianza ciudadana. De parte de la Defensoría del Pueblo esta actividad pasó a convertirse en una línea de trabajo activada periódicamente para intervenir en todos los procesos electorales fuesen estas elecciones generales, regionales y locales o revocatorias, referendos o elecciones complementarias.

A pesar de las mejoras observadas en la realización de los procesos electorales que determinaron una intervención menos intensa de la Defensoría del Pueblo, subsisten problemas de organización, de respeto a derechos políticos, de estrategias informativas tanto en la parte normativa, de gestión y jurisdiccionales. Esta es la razón por la se ha mantenido la intervención de la Defensoría del Pueblo, a nivel nacional, como el objetivo fundamental de fortalecer el sistema democrático mediante la contribución a elecciones limpias y competitivas.

Por consiguiente, son dos los objetivos específicos de su participación: (i) defender los derechos políticos de ciudadanas y ciudadanos, candidatas y candidatos, a participar en política ejerciendo el derecho a elegir y ser elegido en procesos electorales; (ii) supervisar a las entidades del sistema electoral para que cumplan con las obligaciones establecidas en la Constitución y las leyes; supervisión que se extiende a otras entidades públicas que coadyuven a la realización del proceso como la Policía Nacional, el Ministerio Público, las Fuerzas Armadas, la Contraloría General de la República.

Lo primero que debemos tomar en cuenta en las Elecciones Generales del domingo 11 de abril del 2021 es que se realizarán en un contexto de singular complejidad marcado por la pandemia del COVID-19. Teniendo en cuenta esta circunstancia, dos son los desafíos fundamentales que tiene el sistema electoral. De un lado, tomar todas las precauciones para reducir los riesgos de contagio de todos los que participen en el proceso electoral, especialmente el día de la votación; y, de otro, diseñar una estrategia de comunicación que facilite el acceso a información de parte de los electores, teniendo en cuenta las restricciones actuales. Información técnica referida a ejercicio del sufragio, e información política sobre los candidatos y sus planes de gobierno o agendas parlamentarias.

Como en otras ocasiones, el trabajo de la Defensoría del Pueblo antes, durante y después del proceso electoral, se desarrollará a través de sus 38 oficinas y módulos a nivel nacional en consideración a la importancia de promover la mayor e informada participación de la ciudadanía en el acto de sufragio, garantizar la transparencia y las condiciones igualitarias de competencia electoral. Para ello la referida supervisión electoral, la Defensoría del Pueblo ha conformado un Comité de Supervisión Electoral¹ que se encargará de analizar y evaluar el

¹ Resolución Administrativa N° 040 -2020-DP/PAD.

accionar de la institución en el proceso electoral. Dicho comité se encuentra integrado por la Primera Adjunta (e), quien lo preside; el Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (e), el Adjunto de la Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado (e), la Jefa del Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción y el Director de Coordinación Territorial.

Es también importante destacar que la Defensoría del Pueblo realizará la supervisión del próximo proceso electoral desde su deber legal de neutralidad de conformidad con la ley y con la “Directiva sobre neutralidad de los servidores de la Defensoría del Pueblo”². Este documento detalla: i) las conductas que hay que evitar durante el desempeño de sus labores, ii) las prohibiciones para los funcionarios que ejercen cargos directivos o de confianza con poder de decisión y iii) las normas sobre uso de bienes y recursos públicos de la institución; entre otras disposiciones.

II. El desafío sanitario: medidas para evitar contagios

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), integrante del sistema electoral, tiene las funciones constitucionales³ de organizar los procesos electorales, entregar el material electoral, informar sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de votación, difundir los resultados, y cumplir con las demás funciones que le asigna la ley⁴.

En las elecciones generales convocadas para el año 2021 que se desarrollarán conforme al aprobado cronograma electoral, el cumplimiento de las funciones de la ONPE se realizará en el contexto de la pandemia por el COVID-19 que implica un extraordinario reto en la organización del proceso electoral: garantizar el derecho de sufragio en armonía con la preservación y la protección del derecho a la salud.

Para tal efecto, la ONPE aprobó⁵ siete protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19, con la conformidad del Ministerio de Salud, aplicables en el ámbito de las funciones de la ONPE y de cumplimiento obligatorio por parte de los ciudadanos y servidores públicos que participan en el proceso electoral. Desde la perspectiva preventiva y de protección de los derechos de las personas, es positivo el contenido planteado en los mencionados protocolos. A continuación, se hará una revisión de cada uno de ellos con el propósito de identificar oportunidades de mejora desde el enfoque de derechos de la Defensoría del Pueblo. Y adicionalmente se harán propuestas en relación a los pueblos indígenas, y otros aspectos sanitarios a tener en cuenta.

² Resolución Defensorial 014-2019/DP.

³ Segundo párrafo del artículo 182° de la Constitución Política del Estado.

⁴ La Ley Orgánica de Elecciones y la Ley Orgánica de la ONPE.

⁵ Resolución Jefatural N° 000382-2020-JN/ONPE; del 2 de noviembre de 2020.

2.1. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 en la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE) y en la Oficina Regional de Coordinación (ORC)

El protocolo establece las disposiciones sanitarias que se aplicarán en las sedes institucionales de la ODPE y de la ORC, con el objetivo que el personal de la ONPE cumpla apropiadamente con sus labores en las referidas sedes institucionales.

Entre las disposiciones sanitarias destacan aquellas que deben realizarse en el área de atención al público, un tópico médico para el personal, la capacitación al personal sobre los protocolos de seguridad y previsión contra el COVID-19, los lineamientos de seguridad dentro y fuera de las sedes y los lineamientos para las actividades de despliegue y repliegue del personal, material y equipos electorales.

No obstante, advertimos tres aspectos que pueden precisarse en términos de prevención de la salud de las personas: el primero, referido al uso del equipo de protección personal (EPP), el segundo, relacionado a las medidas de atención al público antes del ingreso al local y, el tercero, respecto a los talleres del personal ODPE/ORC.

Respecto al EPP, se establece que “(...) está conformado por los siguientes elementos: Mascarilla quirúrgica y de manera condicional la careta facial (sic).” Sin embargo, la primera de las medidas generales del protocolo dispone que el uso de la mascarilla y la careta, además del distanciamiento físico y la higiene de manos, son las medidas más importantes para reducir el riesgo de transmisión del COVID-19. Asimismo, se precisa que el personal debe usar obligatoriamente el EPP de forma correcta.

Con la finalidad de reducir las posibilidades de riesgo de transmisión del COVID-19, la Defensoría del Pueblo considera que el personal ODPE debe utilizar permanentemente la mascarilla y el protector facial en la sede de la ODPE y en el transporte público que utilice para efectuar sus labores fuera de la sede institucional.

Con relación a las medidas de atención al público antes del ingreso al local, correspondiente a los lineamientos de seguridad dentro de la sede de la ODPE, se establece que “(...) se deberá tomar la temperatura corporal del personal (...) si este es mayor o igual a 37.0°C de temperatura, se debe restringir su ingreso y se deberá comunicar al personal médico.” Sin embargo, existe un vacío sobre la acción que se efectuará en caso se acredite que personal de la ODPE u ORC no debe continuar sus labores.

La Defensoría del Pueblo considera que es necesario explicitar la acción de la ODPE u ORC en los casos que su personal registre temperaturas iguales o mayores a 37.0°C, con la finalidad de garantizar tanto la seguridad y la prevención ante el COVID-19 como también el desarrollo de las labores del personal en el proceso electoral.

La Resolución Ministerial N° 448-2020-MINSA⁶, referida como base normativa de los protocolos aprobados por la ONPE, dispone que se debe realizar el seguimiento médico a los trabajadores con temperatura mayor a 37.5°C y en caso de que presenten temperatura mayor a 38°C deberán realizar aislamiento domiciliario.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que las Elecciones Generales 2021 se llevarán a cabo en el mes siguiente a la culminación del verano, con temperaturas que se podrían mantener altas, un hecho que influirá en esta medición. Consideramos que luego de tomarse la temperatura, se podría generar mayor aglomeración si es que se espera 5 minutos a que baje la temperatura, según indica el protocolo.

En lo referido a los talleres de personal ODPE/ORC, se señala que “(...) los ambientes se encuentren limpios y desinfectados. Acondicionar los ambientes de la capacitación (...) teniendo en cuenta el distanciamiento físico. Desinfectar constantemente los lapiceros y solicitar a los asistentes la desinfección de manos antes de utilizarlos para la firma de asistencia, cargo de entrega de cuaderno de trabajo y cargo de entrega de materiales. (...) Mantener el distanciamiento físico al momento de la salida del local evitando la aglomeración.”

Para prevenir el riesgo de transmisión del COVID-19, la Defensoría del Pueblo considera que la capacitación debe priorizar la modalidad de cursos auto formativos virtuales con sus respectivas evaluaciones. Sin embargo, para aquella capacitación que requiera efectuarse de manera presencial, puede desarrollarse en horarios escalonados y garantizando las medidas de seguridad y prevención contra el COVID-19 previstas en el protocolo.

2.2. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 en el local de votación y espacios abiertos

El presente protocolo cuenta con disposiciones para el personal de la ONPE tanto en sus sedes institucionales como en los locales de votación, y establece las medidas sanitarias para que el personal de la ONPE cumpla apropiadamente con sus labores.

Entre las disposiciones sanitarias, destacan aquellas actividades preparatorias del personal en la sede de la ODPE (destacan la entrega de EPP y de materiales y desinfección, y la capacitación sobre protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19), las actividades del personal ODPE en el local de votación, las actividades durante la jornada electoral, las medidas en la organización (de documentos, equipos y materiales electorales) y las medidas para el despliegue y repliegue del personal del local de votación.

No obstante, advertimos los siguientes aspectos que pueden precisarse para garantizar la salud de las personas: el primero, referido a la toma de temperatura al personal de la ONPE antes de ingresar al local de votación; el segundo, las medidas para el personal durante la jornada electoral respecto a la atención preferente; el tercero, la identificación de los

⁶ Aprueba el Documento Técnico: "Lineamientos para la vigilancia, prevención y control de la salud de los trabajadores con riesgo de exposición al COVID-19". Lineamiento 7: Vigilancia de la salud del trabajador en el contexto del COVID-19. Numeral 7.2.7.4. y 7.2.7.5.

electores por parte de los miembros de mesa durante la labor de verificación del correcto uso de la mascarilla por el personal de la ONPE y, finalmente, la formación de colas al ingreso de cada aula de votación y servicios higiénicos.

Con relación a la toma de temperatura a personal de la ONPE antes del ingreso al local de votación se establece que “(...) se deberá tomar la temperatura corporal del personal (...) si este es mayor o igual a 37.0°C de temperatura, se debe restringir su ingreso y se deberá comunicar al personal médico.” Sin embargo, no se prevé la acción que se efectuará en caso de que se acredite que personal de la ODPE no debe continuar sus labores.

En esta situación, la Defensoría del Pueblo considera que es necesario explicitar la acción de la ODPE en los casos que su personal registre temperaturas iguales o mayores a 37.0°C, con el objetivo de garantizar tanto la seguridad y la prevención ante el COVID-19 como también el desarrollo de las labores del personal en el proceso electoral, específicamente en el local de votación.

Respecto a las medidas que debe tomar el personal de la ONPE durante la jornada electoral en relación a la atención preferencial, esta comprende a las embarazadas, a las personas con discapacidad y a las personas adultas mayores.

En relación a la identificación de los electores por parte de los miembros de mesa, durante la labor de verificación del correcto uso de la mascarilla por el personal de la ONPE, el protocolo dispone que “(...) Nota: a solicitud de los miembros de mesa los electores podrán bajarse levemente la mascarilla, conteniendo la respiración, si así lo solicitarán los miembros de mesa para su identificación”.

La Defensoría del Pueblo considera que, en la acción de identificación solicitada por los miembros de mesa, el elector puede retirarse momentáneamente la mascarilla. La verificación de la identidad del elector requiere observar el rostro completo y para ello puede retirarse la mascarilla por el tiempo breve y necesario que requiere la labor de identificación e implica que los miembros de mesa y el personal de la ONPE utilicen conjuntamente la mascarilla y el protector facial. Además, puede el elector mantenerse a más de un metro y medio de distancia del elector al momento de retirarse la mascarilla, salvo que la ONPE esté considerando adquirir e instalar algún otro elemento protector en cada mesa de sufragio.

En lo concerniente a la formación de colas para ingresar a las aulas de votación el protocolo indica que se efectuará “(...) respetando el distanciamiento físico de un metro y medio como mínimo y el 50% de aforo. De exceder el 50% del aforo, se podrá formar colas en los exteriores del local de votación con apoyo de las fuerzas armadas, evitando las aglomeraciones y respetando el distanciamiento físico de un metro y medio como mínimo”.

Si bien es una medida necesaria para evitar aglomeraciones al interior de los locales, la Defensoría del Pueblo considera que para efectivizar la medida se necesita mayor personal que ordene a los electores al interior de los locales y mayor apoyo por parte de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional del Perú en los exteriores de los locales con una coordinación entre ambas autoridades para poder dar cumplimiento al aforo establecido.

El protocolo también se refiere a la reducción del aforo al 50%, que es una disposición importante que, en atención al número de personas que convivirán durante la jornada electoral, necesita que las mesas de sufragio puedan ser instaladas en amplias salas para más de 28 personas⁷ a fin de prevenir su concentración en espacios reducidos.

De otro lado, el protocolo indica respecto a los servicios higiénicos que "(...) *deberán contar con jabón líquido y su uso se reserva para emergencias fisiológicas, respetando el distanciamiento físico de un metro y medio como mínimo y evitando las aglomeraciones*". Los servicios higiénicos suelen ser un punto de aglomeraciones y un foco infeccioso durante el desarrollo de eventos, por lo cual es necesaria la realización de un control permanente para evitar aglomeraciones, y una limpieza y desinfección constantes.

2.3. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 en la mesa de sufragio

Las pautas del presente protocolo tienen el objetivo de prevenir la exposición al COVID-19 del personal de la ONPE, los miembros de mesa, electores, personeros de las organizaciones políticas y otros participantes; garantizando las condiciones sanitarias en el aula o área de votación.

En este sentido, las disposiciones sanitarias del protocolo se desarrollan en las actividades preparatorias en el aula de votación y las medidas de seguridad y prevención contra el COVID-19 en la instalación de las mesas de sufragio y durante éste (que incluye aquellas que se aplicará el voto electrónico) y en el escrutinio.

Entre las mencionadas disposiciones, advertimos las circunstancias que ocurren en el momento del sufragio y que pueden precisarse para garantizar la salud de las personas en el área de votación: la primera, está referida a la labor de identificación de los electores por los miembros de mesa y, la segunda, a la fila preferencial para determinados electores.

En relación a la labor de identificación, el protocolo establece que los electores mostrarán su documento de identidad nacional a los miembros de mesa y a solicitud de estos "(...) los electores podrán bajarse levemente la mascarilla, conteniendo la respiración, si así lo solicitarán para su identificación".

En el sentido y explicación señalados por la Defensoría del Pueblo sobre el segundo protocolo, para la identificación solicitada por los miembros de mesa, el elector puede retirarse momentáneamente la mascarilla, por el tiempo que se requiera para su identificación, manteniéndose a más de un metro y medio de distancia; salvo que la ONPE considere instalar algún elemento protector en cada mesa de sufragio.

Respecto a la fila preferencial para determinados electores, el protocolo establece que está reservada para las embarazadas y las personas con discapacidad. En el sentido y explicación

⁷ Considerando a los tres miembros de mesa, los 24 personeros (que representan a las organizaciones que tienen inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas), al elector y los observadores que pueden participar. Esta cifra puede variar porque recién tendremos el dato exacto al cierre de la inscripción de candidatos.

mencionados por la Defensoría del Pueblo sobre este asunto en el segundo protocolo, es necesario incluir en la atención preferente a los adultos mayores.

2.4. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 para los electores

Los lineamientos del presente protocolo tienen el objetivo de prevenir la exposición al COVID-19 de los electores que acudan al local de votación, garantizando las condiciones de seguridad sanitaria. De esta manera, las disposiciones sanitarias comprenden medidas generales (uso de EPP, distanciamiento físico e higiene de manos) y actividades el día de las elecciones en el local de votación.

No obstante, advertimos los siguientes aspectos que pueden precisarse para garantizar la salud de las personas: el primero, la verificación del uso de mascarilla por el elector antes de ingresar al local de votación, el segundo, la información de pautas sanitarias a seguir por el elector para emitir su voto y, el tercero, las medidas para electores al ingreso al local de votación.

Con relación al uso de la mascarilla por el elector antes de ingresar al local de votación, el protocolo establece que se verificará que "(...) use de forma correcta la mascarilla, la misma que deberá cubrirle la nariz y boca y en caso de no ser usada adecuadamente por el elector se restringirá su ingreso".

La Defensoría del Pueblo considera que la mencionada disposición vulnera el derecho al sufragio del elector que acude al local de votación. Para evitar ello, es necesario que la ONPE entregue al elector una mascarilla y que lo acompañe hasta su mesa de sufragio para que emita su voto en condiciones de seguridad sanitaria.

Respecto a las pautas sanitarias que el elector debe tener en cuenta para emitir su voto, el protocolo las desarrolla, pero no se señala si han sido informadas al elector antes del día de la votación. La Defensoría del Pueblo considera que el elector tiene el derecho a recibir información oportuna de las pautas sanitarias antes del día de las elecciones. En tal sentido, es necesaria la elaboración de un "Código de conducta sanitaria para los electores" que la ONPE difundirá ampliamente a través de los diversos medios de comunicación (radio, televisión y redes sociales).

En lo referente a las medidas para electores al ingreso al local de votación, se dispone que *"Al momento de su ingreso, el elector deberá saber la ubicación del aula donde se encuentra su mesa de votación y el número de orden en la lista de electores"*. Si bien conocer el número de orden es una medida necesaria para agilizar la identificación de los electores por parte de los miembros de mesa, sin embargo, ello puede complementarse con la difusión de la información para los votantes a través de los sitios web de búsqueda de lugares de votación al momento de ingresar al local.

2.5. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 para los personeros durante el proceso electoral

Los lineamientos del presente protocolo tienen el objetivo de prevenir la exposición al COVID-19 de los personeros que realicen sus actividades en las sedes de la ONPE en el local de

votación. Las disposiciones sanitarias del protocolo son de carácter general (uso de EPP, distanciamiento físico e higiene de manos), y se refieren también a las actividades que realicen en las sedes de la ONPE, a las actividades previas al día de las elecciones (capacitaciones a cargo de la ONPE en línea y presencial), a las actividades el día de las elecciones en el local de votación y a las prohibiciones expresas para los personeros de mesa.

Sin embargo, advertimos los siguientes aspectos que pueden precisarse para garantizar la salud de las personas y la transparencia en el proceso electoral: el primero, el uso obligatorio del protector facial cuando se encuentre en el local de votación el día de las elecciones y, el segundo, la identificación de los electores por parte de los miembros de mesa si el personero impugna la identidad del elector.

Con relación al primer asunto, el protocolo establece que durante la jornada electoral “(...) se recomienda el uso del protector facial (...)” cuando el personero se encuentre dentro del local de votación. La Defensoría del Pueblo considera que la indicada recomendación debe generar la utilización de la mascarilla y el protector facial por el personero, siendo extensiva al personal de la ONPE y a los miembros de mesa. El contexto de posible infección por el COVID-19 justifica la necesaria utilización conjunta de ambos implementos de protección sanitaria.

Respecto al segundo aspecto, el protocolo establece que “Los personeros de mesa podrán impugnar la identidad del elector solicitando al presidente de mesa que pueda bajarse levemente la mascarilla, conteniendo la respiración para su identificación”. La Defensoría del Pueblo considera que, para efectos de la transparencia en el desarrollo del proceso electoral, es necesario que el elector se pueda retirar la mascarilla por el tiempo breve y necesario que requiera su identificación, lo cual implica que los personeros, los miembros de mesa y el personal de la ONPE utilicen conjuntamente la mascarilla y el protector facial durante el día de las elecciones.

2.6. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 para los observadores durante el proceso electoral

Los lineamientos del presente protocolo tiene el objetivo de prevenir el contagio del COVID 19 al personal que ejecuta las actividades en las sedes de la ONPE, ODPE y en el local de votación durante el proceso electoral. Las disposiciones sanitarias del referido protocolo comprenden las medidas generales sanitarias (uso de EPP, distanciamiento físico e higiene de manos), las medidas de control para el ingreso de los observadores en las sedes de la ONPE, las actividades previas al día de las elecciones, las que se desarrollen ese día en el local de votación y las prohibiciones expresas para los observadores.

Respecto a las disposiciones del presente protocolo, la Defensoría del Pueblo considera necesaria la colaboración recíproca entre los observadores y el personal de la ONPE en el cumplimiento de sus respectivas funciones.

2.7. Protocolo de Seguridad y Protección contra el COVID-19 para los periodistas

Los lineamientos del presente protocolo tienen el objetivo de prevenir la exposición al COVID-19 de los periodistas que realicen sus actividades en las sedes de la ONPE y en el local de votación durante el proceso electoral. Las disposiciones sanitarias del indicado protocolo

comprenden las medidas generales sanitarias (uso de EPP, distanciamiento físico e higiene de manos), las medidas de bioseguridad para el ingreso de periodistas a las sedes de la ONPE, las actividades previas al día de las elecciones y las que se desarrollen ese mismo día en el local de votación.

Sin embargo, advertimos el siguiente aspecto del protocolo referido a las medidas de bioseguridad para periodistas en el aula de votación: “Sólo se acreditará un periodista, un camarógrafo y un fotógrafo en el aula. No habrá turnos entre uno y otro, para ello se autorizará el acceso a la Agencia de Noticias Andina o TV Perú.” La Defensoría del Pueblo considera que es necesario que en el exterior de local de votación se acondicione un área señalizada para la labor comunicacional de los periodistas, garantizando las medidas generales sanitarias (uso de mascarillas, higiene de las manos y el distanciamiento físico).

2.8. Otros asuntos sanitarios que pueden incluirse en los protocolos

La Defensoría del Pueblo ha identificado algunos asuntos sanitarios no previstos en los protocolos que pueden regularse para garantizar el sufragio y la prevención de la salud, que indicamos a continuación.

Por ejemplo, las medidas de seguridad sanitaria que se tomarán en el tiempo que los miembros de mesa se quiten las mascarillas para ingerir los alimentos de sus refrigerios. Lo mismo en el caso del personal de ONPE y los personeros. Las precauciones se deben extender a estos momentos y para ello es mejor tener indicaciones claras e impartirlas oportunamente.

Es igualmente necesario que las medidas y su aplicación consideren las diferencias existentes entre los ámbitos rural y urbano. Por ejemplo, respecto de la elección de los locales de votación, el protocolo establece que el aforo se reducirá en un 50% en cada uno de los ambientes o pisos. Si bien es una medida adecuada, podría ser de difícil cumplimiento en las zonas rurales, en las comunidades campesinas y nativas, donde las elecciones son realizadas en un solo local de votación -generalmente el centro educativo de la zona-, porque no existe otro lugar idóneo que cumpla las condiciones requeridas.

Otro aspecto importante es si la ONPE continuará priorizando el establecimiento de locales de votación en puntos estratégicos, que hace que los electores indígenas tengan que desplazarse hacia ellos o si optará por descentralizar las mesas de sufragio en cada comunidad, para así evitar las grandes movilizaciones de electores o el empleo de medios de transporte masivos donde pueden producirse contagios.

Es frecuente ver aglomeraciones delante de las listas de votantes. Los protocolos señalan que los ciudadanos deben identificar sus nombres y apellidos en la relación de electores que se encuentra colocada en el exterior del aula de votación y recordar su número de orden para proporcionarlo al miembro de mesa, de modo que haga más fácil su ubicación en el padrón. Si bien esta medida resulta adecuada, para el caso del sufragio en zonas rurales, el personal de ONPE podría ayudar a quienes lo requieran, de modo que no se formen aglomeraciones en torno a estas listas, como usualmente ocurre.

Cabe señalar que no son pocos los casos en que los electores y en especial las electoras no cuentan con una persona que los apoye en las labores de cuidado en el tiempo que les tome votar. Esta

situación no debe convertirse en una restricción a su derecho al sufragio. Las medidas sanitarias deben incluir a los niños y niñas en caso de que sea inevitable asistir con ellos al local de votación.

2.9. Elaboración de un protocolo sanitario específico para la población indígena

La Defensoría del Pueblo considera necesario que en los distritos donde exista una alta población indígena electoral, la ONPE garantice una oportuna campaña de difusión en las lenguas indígenas de mayor predominio en dichas jurisdicciones, especialmente sobre asuntos como el cronograma de elecciones y las medidas sanitarias de prevención del COVID-19 que se implementarán en los locales de votación. Para tal finalidad, deberá elaborarse materiales y spots culturalmente pertinentes, a fin de ser transmitidas por las radios locales que tengan alcance en las comunidades indígenas y que sean, en lo posible, accesibles en los mismos locales de votación.

Previamente al ingreso a las comunidades donde se hayan instalado mesas de votación, deberá capacitarse al personal de la ONPE y las FFAA que trasladará el material electoral a zonas indígenas, debiendo proveerles de mascarillas y alcohol. Además del material electoral, los miembros de mesa y los electores indígenas deben recibir mascarillas en el local de votación. Es preciso desinfectar los mencionados materiales y el vehículo que los transporta para el adecuado desarrollo del proceso electoral. En este sentido, es necesario coordinar e informar a los apus, dirigentes o presidentes de dichas comunidades de las actividades que se realizarán.

Un aspecto de especial atención es el referido al ingreso de personas que no pertenecen a la comunidad indígena y que son actores del proceso electoral (funcionarios de la ONPE, del JNE, personeros de organizaciones políticas, periodistas, entre otros). La Defensoría del Pueblo considera que es necesario que las mencionadas personas acrediten haber pasado por una prueba molecular de descarte de infección por coronavirus de fecha reciente.

Finalmente, la ONPE también debe coordinar con las organizaciones indígenas de alcance nacional, regional y local con el propósito de que coadyuven en el correcto desarrollo del proceso electoral, a través la difusión de información a sus comunidades.

III. El desafío comunicacional: información y debate

Las Elecciones Generales de 2021 poseen una relevancia histórica significativa. En principio, serán el quinto proceso electoral general consecutivo. Pese a la inestabilidad política de los últimos años y a la crisis en la que se sumió al país como resultado de la declaratoria de vacancia del presidente Martín Vizcarra por parte del Congreso de la República, se ha logrado una salida constitucional al aceptarse la renuncia de Manuel Merino que había asumido la presidencia.

El pleno del Congreso, finalmente, ha elegido a Francisco Sagasti como presidente del Congreso de la República y, en esa condición, le ha encargado la presidencia de la República para que concluya el presente período presidencial. La tarea fundamental de su corto mandato será la de presidir como jefe del Estado, las elecciones generales, que como se sabe ya estaban convocadas, y garantizar total transparencia y neutralidad en el proceso.

Dicho proceso tiene el desafío no superado aún de asegurar una oportuna y adecuada información a todos los ciudadanos y ciudadanas del país. Se necesita una estrategia comunicacional que incluya tanto la información sobre los aspectos propiamente electorales como sobre los sanitarios que se deberán tener presentes en las circunstancias actuales de pandemia.

3.1. Capacitación a la ciudadanía sobre el desarrollo del proceso electoral durante la crisis sanitaria

Una parte significativa del cumplimiento de las medidas de seguridad descansa en el comportamiento de las personas, en especial, de aquellas que deben dar ejemplo de respeto a la legalidad. En ese sentido, es indispensable que el Estado brinde información suficiente sobre el desarrollo del proceso electoral convocado para el 2021 que permita a la población conocer las medidas que se implementarán con el fin de celebrar elecciones sin riesgo de contagio. Como ha señalado la Organización de Estados Americanos (OEA):

Para que los electores acudan a las urnas se debe generar confianza en el ente organizador, por tanto, la gestión de comunicación entre la autoridad electoral y los electores es vital. De esta manera se evitará el pánico social producto de la movilidad que implica la organización de las elecciones y permitirá conocer los cuidados preventivos sanitarios en los centros de votación, los eventuales cambios logísticos y las disposiciones organizativas. La incertidumbre y la falta de información puede ser uno de los peores enemigos para que la población acuda a votar⁸.

La estrategia comunicacional, deberá cumplir con informar sobre los temas recurrentes de cada proceso electoral, como el sistema de votación, la fecha y horarios de sufragio, y, particularmente, las medidas excepcionales que se adoptarán para garantizar la protección de los derechos antes, durante y después del proceso electoral. La difusión requiere campañas de concientización y videos de fácil comprensión para la población, a través de medios virtuales como redes sociales y medios masivos como la radio y televisión.

Además de ello, se requiere que la estrategia comunicacional tome en cuenta las particulares condiciones en que se hallan ciertos grupos del electorado por su condición de vulnerabilidad.

a. Ciudadanía en zonas rurales

La distribución de la población se encuentra asociada a patrones de asentamiento y dispersión. Por ello, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) emplea la distribución espacial para distinguir ciertas categorías como el área urbana y rural, divisiones político-administrativas (departamentos, provincias y distritos), áreas metropolitanas, ciudades, centros poblados y sectores menores de las ciudades (asentamientos humanos, pueblos jóvenes, entre otros)⁹.

⁸ Organización de Estados Americanos (2020). Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia, pp. 22. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

⁹ INEI (2017). *Perfil sociodemográfico*. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap01.pdf

Bajo este criterio, la población que pertenece a zonas rurales, de acuerdo al censo del 2017, es de 6'069,991 personas, que representan el 20.7% del total del país. En cambio, la población de zonas urbanas llega a los 23'311,893 habitantes, siendo el 79.3% del total. El crecimiento de ambos sectores se ha mantenido estable a través del tiempo, aunque entre el 2007 y el 2017 el sector urbano ha tendido a aumentar en una tasa promedio anual de 1.6% mientras que el rural cayó en una tasa promedio anual de -2.1%.

Asimismo, las zonas rurales se destacan por un patrón de dispersión significativo. Así, no solo son menos quienes forman parte de este sector, sino que también infraestructuralmente se encuentran separados y, en muchos casos, los servicios públicos y la presencia estatal es débil o inexistente.

En consecuencia, la información sobre el proceso electoral y sus procedimientos no llega con las mismas facilidades que en las zonas urbanas. Las distancias geográficas y las limitaciones tecnológicas son parte de las dificultades que enfrentan los actores electorales. Por ello, la capacidad de intervención de la ONPE en estos sectores es fundamental pues la capacitación para este proceso es más que relevante. Esto último no solo por el hecho de tratarse de una elección nacional sino también de un proceso que involucra ciertas medidas de protección y mitigación de posibles contagios por el COVID-19.

b. Ciudadanía en zonas urbano-marginales

Las zonas urbano-marginales se definen como el núcleo urbano caracterizado por presentar altos niveles de pobreza monetaria y no monetaria y carecer, total o parcialmente, de servicios de infraestructura y de equipamiento¹⁰. A diferencia de las zonas rurales, estas zonas sí pertenecen a la urbanidad, pero factores como la incapacidad estatal han producido que se diferencien significativamente de la metrópoli en términos de calidad de vida.

La ciudadanía de estas zonas no presenta los mismos retos que la de las zonas rurales, pues, en principio, el acceso es mucho más fácil y estas personas se encuentran agrupadas en conglomerados. A pesar de ello, la capacitación y comunicación con estos electores supone un reto pues las limitaciones en la tecnología y la falta de servicios puede producir que el mensaje que se busca comunicar no llegue de manera adecuada a todo el electorado.

c. Población indígena electoral

En los distritos donde exista una alta población indígena electoral, es necesario que la ONPE, en coordinación con las ODPE, garantice una oportuna campaña de difusión, en las lenguas indígenas de mayor predominio en dichas jurisdicciones. La difusión deberá ser sobre el cronograma de elecciones, su desarrollo y las medidas sanitarias de prevención del COVID-19 que se implementarán en los locales de votación.

Para ello, deberá elaborarse materiales y spots culturalmente pertinentes, a fin de ser transmitidas por las radios locales que tengan alcance a las comunidades indígenas y estar

¹⁰ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2007). Situación de los barrios urbano marginales en el Perú. Disponible en: <http://www3.vivienda.gob.pe/dgprvu/docs/Estudios/08%20Situaci%C3%B3n%20BUM%C2%B4s%20en%20el%20Per%C3%BA%202012%20-%202da%20Aprox.pdf>

accesibles en los mismos locales de votación. Se debe tener presente que de las 48 lenguas originarias que existen en nuestro país, en 27 de ellas ya existen materiales educativos, es decir, el alfabeto aprobado se viene utilizando en los planes de educación intercultural bilingüe.

De otro lado, y vista las limitaciones de representación política que tienen los pueblos indígenas, los debates electorales deberán incluir temas de interés directo de este sector de la población particularmente postergado. Asimismo, sería un dato relevante para los electores incluir en la hoja de vida de los candidatos y candidatas la variable de auto identificación étnica y de lengua materna.

En esta misma línea, representa un serio problema para los pueblos indígenas acceder al conocimiento de los planes de gobierno de las organizaciones políticas. El Jurado Nacional de Elecciones suele implementar una plataforma virtual donde se difunden los planes de gobierno, no obstante, no es de acceso para población indígena que habita en lugares donde no existe conectividad a dichas plataformas.

En tal sentido, el Jurado Nacional de Elecciones, en coordinación con las organizaciones indígenas de nivel nacional, regional y local, podría incentivar la difusión de los planes de gobierno, en lenguas indígenas, a través de medios de difusión masivos como las emisoras radiales que sean de alcance para la población indígena.

3.2. Transparencia y acceso a la información electoral

El proceso electoral convocado debe estar dotado de la mayor transparencia, de tal forma que el electorado tenga información pertinente que les permita ejercer debidamente su derecho al sufragio, en tanto “solo una ciudadanía informada puede tomar decisiones concienzudas respecto de a quienes se elige para ocupar cargos públicos mediante el sufragio”¹¹.

Como se señaló en el acápite anterior, la ciudadanía debe tener acceso a la información de todas las fases del proceso electoral a través de las campañas comunicacionales, pero también tener a su disposición los medios adecuados que le permitan obtenerla dentro de los plazos legales, adecuados al contexto.

Así, debe ser de libre acceso el conocimiento de las acciones dispuestas y presupuestos ejecutados para llevar a cabo el proceso electoral. De conformidad con lo señalado por la OEA¹², es recomendable que se elabore un plan financiero que contemple todas las necesidades sanitarias y los costos operativos y que se encuentre al alcance de toda la ciudadanía. Este plan permitirá documentar y transmitir de forma clara y organizada las necesidades presupuestarias del órgano electoral y su planificación de gasto, el mismo que debe ser conocido por la población, en un lenguaje comprensible, especialmente por tratarse de recursos excepcionales.

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente 06674-2013-PHD/TC, fundamento jurídico 10.

¹² Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf> . Visto el 24 de agosto del 2020.

3.3. Sobre la información de campaña

Es fundamental que la ciudadanía esté informada tanto de las reglas que rigen el presente proceso electoral y las medidas sanitarias que se han adoptado, como de las propuestas de candidatos y candidatas, y las ofertas políticas, en general.

La emergencia sanitaria representa un reto para el electorado, las organizaciones políticas y las candidaturas. El estado de emergencia decretado restringe el derecho de reunión, con lo que las formas clásicas de hacer política, deben ser reemplazadas por nuevos métodos. A esto debe sumarse que las organizaciones políticas solo están habilitadas a realizar propaganda por radio y televisión a través de la franja electoral. Así las cosas, cobra especial relevancia el uso adecuado de las redes sociales y los debates organizados por el JNE. A continuación, se desarrollan estos tres puntos:

a. Franja electoral

De acuerdo con la reforma constitucional del artículo 35 de la Constitución Política del Perú, a consecuencia del referéndum del año 2018, se estableció que “Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto”¹³.

A fin de perfeccionar esta nueva disposición constitucional, el Congreso de la República reformuló la regulación sobre la franja electoral en la Ley de Organizaciones Políticas¹⁴: (i) se ha ampliado el periodo de difusión desde los sesenta (60) días hasta los dos (2) días previos a la realización de elecciones generales, (ii) se ha aumentado el horario de franja electoral, disponiéndose que cada estación de radio y televisión difunda la franja electoral entre las seis (06:00) y las veintitrés (23:00) horas, y (iii) se ha fijado la regla por la cual, los partidos políticos y la ONPE deben asegurar que la difusión de propaganda electoral a través de la franja se realice bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres.

En estas elecciones, aún será de aplicación el voto preferencial para las listas al congreso y al parlamento andino, por lo que cada una de estas candidaturas deberá hacer llegar sus propuestas al electorado. En esa medida, resulta necesario que la ONPE adopte las medidas que aseguren la distribución equitativa del espacio asignado para cada organización política entre las candidaturas a la fórmula presidencial, al Congreso de la República y al Parlamento Andino, bajo criterios de igualdad, paridad entre hombres y mujeres y no discriminación que privilegien ciertas candidaturas sobre otras.

b. Redes sociales

Presumiblemente las redes sociales serán el vehículo de uso intensivo al que recurrirán las organizaciones políticas y sus candidaturas para dar a conocer propuestas de campaña y persuadir a la ciudadanía de ser favorecidos con sus votos. En esa medida, es pertinente resaltar lo que señaló la Misión de Observación de la Unión Europea en su informe final sobre las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020:

¹³ Ley de Reforma Constitucional N° 30905.

¹⁴ La modificación se dio a través de la Ley N° 31046.

La MOE UE identificó un total de 1.484 páginas de Facebook y 682 cuentas de Twitter que se utilizaron para hacer campaña, con varios casos de múltiples cuentas asociadas a un solo partido. Aunque Facebook permite a los creadores certificar sus páginas, permitiendo a los usuarios distinguir entre páginas oficiales y no oficiales, la gran mayoría de las páginas y cuentas observadas no estaban certificadas, lo que limitó la capacidad de los votantes de verificar su autenticidad. Además, esto permitió la difusión de información engañosa a través de páginas y cuentas no certificadas por partidos y candidatos/as. Durante la campaña, la MOE UE constató que sólo las redes sociales del Partido Morado y de dos candidatos mostraban el símbolo de autenticidad de Facebook (una insignia azul de certificación de autenticidad)¹⁵.

Como puede evidenciarse de la cita, existe una falta de regulación respecto de la información que se transmite a través de las redes sociales. Por ello, sería necesario un compromiso de parte de las organizaciones políticas y sus candidaturas de mostrar en la publicidad realizada por medios digitales un símbolo de certificación de autenticidad en sus cuentas a fin de que se garantice a los votantes la posibilidad de identificar las fuentes oficiales de información política en las redes.

c. Debates electorales

Si bien la Defensoría del Pueblo reconoce la utilidad de las redes sociales en la formación del voto, la radio y televisión siguen primando como medios masivos a los que puede acceder la población en condiciones de igualdad. La promoción de los debates entre organizaciones políticas y sus candidaturas constituye una estrategia necesaria para lograr que la ciudadanía pueda formarse un voto responsable.

Por ello, sería propicio que el Jurado Nacional de Elecciones organice debates a lo largo de todo el proceso electoral, en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, como universidades y colegios profesionales, que (i) incorporen a las candidaturas presidenciales y congresales, (ii) se estructuren en base a regiones, (iii) sean periódicos y temáticos; (iv) fomenten la dialéctica entre contendores y contendoras; (v) interactúen con paneles plurales de especialistas en los temas principales de la agenda electoral y periodistas idóneos; y (vi) se incorpore un mecanismo de preguntas de la ciudadanía.

IV. Derecho de sufragio de electores de especial atención

Existen grupos sociales que por su condición han experimentado en elecciones anteriores dificultades en el ejercicio de sus derechos políticos. A ello se suman ahora los riesgos que la pandemia puede representar en su salud. Nos referimos a personas con discapacidad, pueblos indígenas, adultos mayores entre otros. El Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, identifica como grupos vulnerables a (...) [un] colectivo de personas que no necesariamente han establecido relaciones directas entre sí, pero que están vinculadas por una situación de potencial o real afectación a sus derechos, lo que puede conllevar: i) su sometimiento a un estado de vulnerabilidad temporal o constante, ii) la necesidad de que se asegure su existencia o la preservación inmediata de su integridad física y mental a través de medidas institucionales, y iii) la sujeción a condiciones de trato desigual y discriminatorio que

¹⁵ Misión de Observación de la Unión Europea, (2020). *Informe Final*, p. 36.

es el resultado del ejercicio de un fenómeno de abuso de poder que puede llegar a considerarse <normalizado> socialmente.

Es necesario revisar cuál es su situación actual de cara a las elecciones de abril próximo y evaluar medidas que garanticen plenamente sus derechos. A continuación, analizaremos cada caso.

4.1. Ciudadanos y ciudadanas de pueblos indígenas u originarios

Los pueblos indígenas u originarios provienen de tiempos anteriores al Estado, conservan su idiosincrasia y sus instituciones distintivas. Son, como colectivo, conscientes de su identidad indígena y se reafirman continuamente en ella. El Estado reconoce la existencia de 55 pueblos indígenas u originarios de los cuales 51 están ubicados en la Amazonía y 4 en los Andes. La Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura detalla los siguientes pueblos indígenas u originarios:

Tabla 1: Pueblos indígenas u originarios reconocidos por el Ministerio de Cultura

Achuar	Aimara	Amahuaca	Arabela
Ashaninka	Asheninka	Awajún	Bora
Cashinahua	Chamicuro	Chapra	Chitonahua
Ese Eja	Harakbut	Ikitu	Iñapari
Iskonawa	Jaqaru	Jíbaro	Kakataibo
Kakinte	Kandozi	Kapanawa	Kichwa
Kukama Kukamiria	Madija	Maijuna	Marinahua
Mashco Piro	Mastanahua	Matsés	Matsigenka
Muniche	Murui-Muinani	Nahua	Nanti
Nomatsigenga	Ocaina	Omagua	Quechuas
Resígaro	Secoya	Sharanahua	Shawi
Shipibo-Konibo	Shiwilu	Ticuna	Urarina
Uro	Vacacocha	Wampis	Yagua
Yaminahua	Yanesha	Yine	

Fuente: BDPI – MINCUL

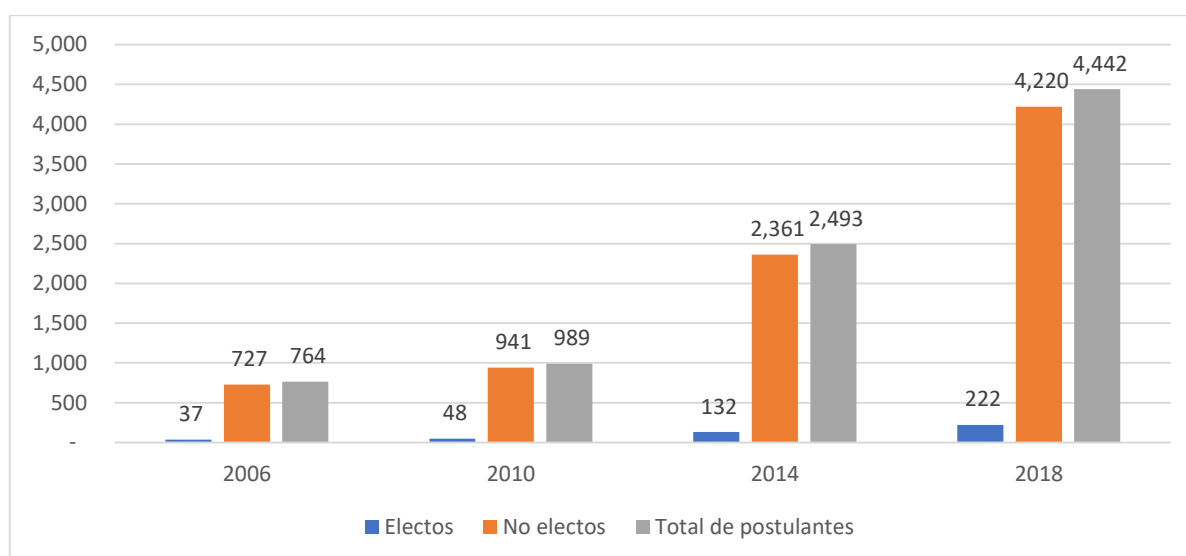
El derecho a la participación política es un derecho fundamental que permite a las personas intervenir en la elección de sus gobernantes o a tener participación en el desarrollo de la política estatal. En el caso de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, su goce efectivo dependerá de las condiciones que el Estado implemente. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha venido identificando problemas relacionados a la participación política de los pueblos indígenas, debido a sus características culturales, lingüísticas y geográficas.

El artículo 2º inciso 19 de la Constitución Política prescribe el derecho a la identidad étnica y cultural, que se encuentra estrechamente vinculado a los pueblos indígenas, al ser un grupo de la población nacional que cuenta con características particulares como el idioma, sus costumbres y/o tradiciones, las cuales el Estado debe respetar como manifestación de un país pluricultural y multiétnico.

A través del mecanismo de “cuota indígena” contemplado en la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, se establece que los partidos o movimientos políticos

incluyan en sus listas de candidatura a los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales un mínimo de 15% de representantes de las comunidades nativas, campesinas y de los pueblos originarios. En la representación nacional del Congreso, no se prevé una cuota indígena, aunque este es un pedido reiterativo de los representantes indígenas. Este tema, por su relevancia, debe ser parte del debate parlamentario.

Gráfico 1: Participación y representación indígena en las Elecciones Regionales y Municipales (2006-2018)



Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

En los procesos electorales municipales, regionales o generales que se han llevado a cabo en los últimos años, la Defensoría del Pueblo ha observado situaciones que afectan el adecuado ejercicio del derecho a la participación política de las personas indígenas. El 2018, en las elecciones regionales y municipales, por ejemplo, las comunidades indígenas más alejadas estuvieron limitadas de ejercer su derecho al voto, debido a las condiciones geográficas, la lejanía, los altos costos de viaje y la escasez de medios de transporte. La ubicación de las mesas de sufragio es un factor que condiciona fuertemente del desplazamiento de los ciudadanos indígenas para emitir sus votos.

Si bien la ONPE cuenta con un mecanismo de instalación de mesas de sufragio en zonas rurales, la Defensoría del Pueblo recomendó a la entidad revisar la razonabilidad de las exigencias establecidas para las poblaciones más alejadas del país a fin de garantizar su derecho al voto¹⁶. Este problema tiene repercusiones económicas, como son los costos del traslado y las eventuales multas, pero sobre todo el principal efecto negativo es la falta de representación política y la desvinculación con el sistema democrático.

Se advierte igualmente en sucesivas elecciones la poca difusión de los derechos y deberes electorales en lenguas indígenas originarias, particularmente en el caso de la Amazonía. Los mecanismos de información y difusión que emplean las instituciones electorales requieren adaptar su publicidad incorporando la pertinencia cultural y en las diferentes lenguas, por lo menos en las lenguas más habladas a nivel nacional. Del mismo modo, se debe incentivar a

¹⁶ Nota de Prensa N° 375/OCII/DP/2018, de fecha 5 de octubre de 2018.

que los partidos políticos y las instituciones involucradas en el proceso electoral realicen las campañas de información en las lenguas indígenas de mayor predominancia según zona geográfica.

En los centros de votación donde concurre población indígena es importante contar con personal bilingüe que pueda orientar de forma amigable y sencilla a los ciudadanos sobre las dudas que tuvieren respecto a la ubicación de sus mesas, el procedimiento para votar, las reglas sanitarias que hay que observar. Esta exigencia se encuentra establecida en el Reglamento de la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.

La ONPE debe implementar una estrategia para la identificación de estos centros de votación y garantizar la información en lenguas indígenas, en colaboración con el Ministerio de Cultura y la Reniec, y haciendo uso de instrumentos de gestión como la Base de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultural y el Mapa Etno lingüístico, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2018-MINEDU.

En el tema de la emergencia sanitaria, la ONPE debe considerar la elaboración de un protocolo especial para de ingreso del personal y entrega de materiales de votación hacia los centros de sufragio que se encuentren en comunidades campesinas y/o nativas y/o localidades indígenas, en coordinación con el Ministerio de Cultura y las organizaciones indígenas representativas. Esta necesidad se justifica en que debe protegerse a toda la población, en especial de las comunidades, considerando que muchas de ellas no cuentan con establecimientos de salud que puedan responder y afrontar un contagio masivo del coronavirus.

Finalmente, las instituciones deben estar particularmente atentas frente a posibles actos de discriminación y racismo que pudieran sufrir los candidatos y candidatas indígenas. Estos hechos son particularmente graves y sus autores pueden ser denunciados penalmente.

4.2. Electores con condición de discapacidad

La discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de participación de una persona. Según la Organización Mundial de la Salud, cerca del 15% de la población mundial vive con alguna forma de discapacidad. De este porcentaje, del 2% al 4% experimenta algunas dificultades importantes en su día a día necesitando dispositivos para su visión, sillas de ruedas o audífonos.

En el Perú, los Censos Nacionales 2017 estiman que 3, 209,261 personas tienen alguna discapacidad. De estas, solo el 9.4% se encuentra inscrita en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad existiendo una brecha del 90.6% de empadronamiento. En consecuencia, el Estado peruano presenta serias dificultades para identificar a las personas con discapacidad y poder otorgar mejores servicios.

Sin embargo, el bajo nivel de empadronamiento no ha sido ni debe ser motivo para la exclusión política de los ciudadanos. Los peruanos con discapacidad pueden participar de los procesos electorales. Por ello, los organismos electorales deben tomar medidas que garanticen su óptima participación electoral.

En el tema de accesibilidad a las mesas de sufragio se siguen presentando problemas de ubicación de estas en pisos que requieren ascensor o rampa. Sobre el particular, en el Informe Defensorial N° 183, “El Derecho a la Educación Inclusiva. Barreras en la implementación de los servicios educativos públicos y privados para estudiantes con discapacidad y con otras necesidades educativas”, del año 2019, se expuso que de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Educación (Minedu), solo el 0,7% de los locales educativos a nivel nacional son totalmente accesibles para personas con discapacidad, mientras que el 3,2% es parcialmente accesible.

Este hecho es especialmente relevante, pues la mayoría de mesas de votación se encuentra alojada en instituciones educativas. Así las cosas, la inaccesibilidad por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, su reglamento; así como de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, constituye una multi afectación que desde luego menoscaba el derecho a la educación, pero también, el derecho al voto en la actualidad.

De ahí que, aun cuando las mesas de votación se localicen en el primer piso de dichas instituciones, seguirá siendo un desafío lograr que las personas con discapacidad puedan ingresar o movilizarse en su interior con libertad, autonomía y seguridad.

Lo que suele hacer la ONPE es solicitar a las personas con discapacidad que se registren en una página web, a fin de identificar sus mesas. Se ha anunciado que esto mismo se hará en las elecciones del 2021¹⁷. Si la persona con discapacidad no logró registrarse y en su local de votación la mesa no es accesible, la respuesta que se ha dado a estas situaciones ha sido la de otorgar un documento que acredite que la persona se presentó a votar, pero que no pudo hacerlo. Una salida que resuelve el problema de la multa, pero no el del ejercicio del derecho de sufragio.

Consideramos que es posible prever esta circunstancia y habilitar un módulo en el primer piso de los locales a los que puedan bajar los miembros de mesa y facilitar la emisión del voto de aquellas personas con discapacidad que no pudieron registrarse oportunamente en la página web que habilita la ONPE.

Esta propuesta permitiría superar el problema tantas veces advertido por la Defensoría del Pueblo de personas con discapacidad que no cuentan con un certificado que acredite dicha condición y acuden a su lugar de votación, y son impedidas de ejercer su derecho al voto por las limitaciones en la accesibilidad. Ocurre principalmente cuando se trata de personas cuya discapacidad no es visible.

No se repara en que muchas personas con discapacidad desconocen los beneficios que otorga tener este documento, o inclusive, no pueden acceder al mismo, toda vez que los establecimientos de salud carecen de suficientes médicos certificadores que puedan emitirlos, situación que se evidencia con mayor frecuencia fuera de la provincia de Lima.

¹⁷ Ver: <https://www.gob.pe/institucion/conadis/noticias/287226-conadis-y-onpe-realizaron-trabajo-virtual-sobre-acciones-a-favor-de-las-personas-con-discapacidad-durante-el-proceso-electoral-de-abril-de-2021>

Por si fuera poco, aquellas que cuentan con una persona de apoyo también han encontrado esta dificultad por cuanto se les ha exigido la presentación del certificado, privilegiando un formalismo, en vez de realizar una interpretación *pro homine*, en el marco de la Constitución y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En relación a su inclusión en el padrón electoral es fundamental tener en cuenta que, por muchos años, las personas con discapacidad intelectual y psicosocial no pudieron ejercer su derecho al voto por una decisión unilateral, discriminatoria e injustificada del RENIEC, de no consignar en sus DNI un número de grupo de votación. Así pues, bajo un enfoque médico-rehabilitador, se denegaba su derecho a la capacidad jurídica por el solo hecho de tener una discapacidad.

Esta situación exige que las personas con discapacidad desde un enfoque social y de derechos humanos sepan que gozan del derecho al voto sin ningún tipo de discriminación, y tengan acceso a información sobre la forma de ejercerlo. Para ello puede ponerse a disposición un sistema de apoyos o ajustes razonables, como el empleo de la lengua de señas, el sistema Braille, la comunicación táctil, las medidas de accesibilidad u otros métodos alternativos.

Siendo así, es imprescindible que las instituciones competentes asuman el rol que les corresponde en lo concerniente a la educación en derechos humanos dirigida hacia las personas con discapacidad, en tanto sus derechos, como el voto, está reconocido por la Constitución, las normas nacionales y los tratados internacionales. Estos obligan al Estado peruano a adoptar todas las medidas que se requiera para eliminar barreras que los limiten a elegir, ser elegidas y participar en el próximo proceso electoral.

Además, cabe recordar que la Resolución Jefatural N° 508-2011-JNAC/RENIEC estableció que se debía incluir en el padrón electoral a las personas con discapacidad que no cuentan con una sentencia de interdicción. Asimismo, se señaló que se había determinado que 23,273 ciudadanos con discapacidad mental o intelectual no estaban considerados en el padrón electoral, situación que debía revertirse. Para ello se debía entregar un nuevo DNI con grupo de votación. Sin embargo, a la fecha esto no se ha cumplido en su totalidad.

Es importante referirse también a las implicancias de la justificación y dispensa electoral. Mediante la Resolución N° 0308-2020-JNE, de fecha 5 de setiembre de 2020, se aprobó el nuevo Reglamento de Justificación y Dispensa Electoral, el cual establece que las personas con discapacidad física, mental, sensorial y/o intelectual, ya sea en calidad de votantes o miembros de mesa, pueden presentar una solicitud de justificación y/o dispensa electoral, a efectos de eximirse de una sanción pecuniaria por incumplir con sus obligaciones ciudadanas en materia electoral.

La norma señala que el trámite es gratuito y se inicia de oficio para ciudadanos y ciudadanas registrados en el RENIEC cuyo DNI/DNIE consigne la condición de discapacidad y/o estén inscritos en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad del CONADIS. Al respecto, cabe resaltar que, a tenor de lo dispuesto por el artículo 29° de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, las autoridades deben asegurar que este colectivo pueda emitir su voto en igualdad de condiciones que las demás personas, al igual que participar

como miembro de mesa, por lo que, no es admisible que la incapacidad o ineficiencia del Estado se esgrima como excusa para, por un lado, desalentar su participación política, y por el otro, instaurar en la práctica el voto voluntario. Es más, este último supuesto podría percibirse como una práctica discriminatoria indirecta en contra de otros grupos que merecen, igualmente, una especial protección.

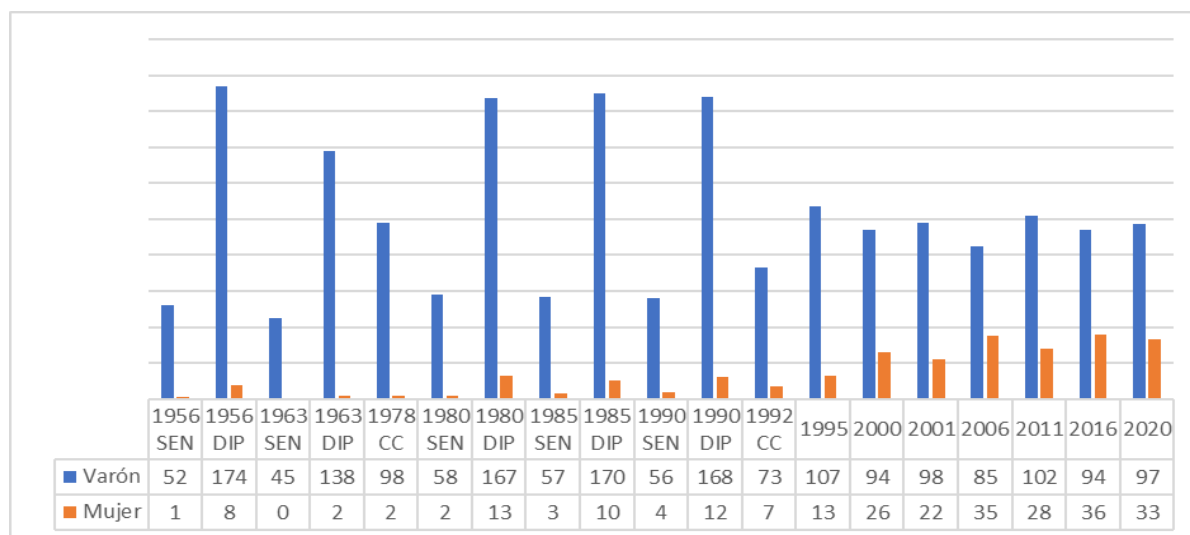
A mayor argumento, el Estado debe llevar a cabo sus mejores esfuerzos para eliminar las barreras de todo tipo -actitudinales, arquitectónicas y normativas- que se oponen al reconocimiento del derecho a la capacidad jurídica de las Personas con Discapacidad, a fin de que normas como el Decreto Legislativo N° 1384 que reformó el Código Civil, no sean vaciadas de contenido y se conviertan en meramente nominales.

4.3. La participación política de las mujeres

El ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres ha sido parte de un lento proceso de reconocimiento por parte del Estado. Recordemos que recién en el año 1955 obtuvieron el derecho al voto; en el año 1979 se universaliza este derecho, incluyendo las personas analfabetas; en el año 1997 se establece la cuota de género al 25%, en el 2000 se eleva al 30%; y después de 19 años se establece la alternancia de género y paridad progresiva.

A pesar de estos avances normativos, en la práctica, en los últimos veinte años, las mujeres no han logrado ocupar cargos de elección popular más allá del 28% a nivel del Congreso de la República; del 4% en las gobernaciones regionales; del 5% en las alcaldías provinciales al igual que las distritales; a nivel de regidurías provinciales y distritales, la cifra oscila entre el 24% y 31%¹⁸.

Gráfico 2: Composición del Parlamento peruano según sexo (1956-2020)



Fuente: INFOgob. Elaboración propia.

¹⁸ Defensoría del Pueblo. Participación política de las mujeres en el Perú: Elecciones generales 2016 y Elecciones Regionales y Municipales 2018. Informe de Adjuntía N°006-2019-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019.

Frente a este panorama, la Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias constitucionalmente asignadas, ha realizado diversas supervisiones electorales, con la finalidad de evaluar el cumplimiento de la cuota de género.

La última supervisión realizada en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, cuyos principales hallazgos y recomendaciones se sistematizaron en el Informe de Adjuntía N°001-2020-DP/ADM, se recomendó la paridad y alternancia (vertical y horizontal) en todos los niveles de gobierno y de aplicación en las Elecciones Generales 2021. Y, a pesar de que a través de la Ley N°31030 fue establecida, aún persisten algunas barreras que pueden limitar la participación igualitaria de las mujeres en los procesos electorales. Entre las más resaltantes encontramos el acoso político y la ausencia del reconocimiento expreso a la paridad horizontal en las elecciones generales.

El acoso político es una forma específica de violencia que afecta el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, su derecho a una vida libre de violencia y a desarrollar sus actividades en condiciones de igualdad¹⁹. La explicación se encuentra en la discriminación por razones de género que las ha excluido de los espacios de toma de decisiones a lo largo de la historia. Esta situación puede presentarse en las campañas electorales, durante el periodo de ejercicio de un cargo público, o en cualquier circunstancia en la que estén ejerciendo estos derechos.

Prevenir, investigar y sancionar estos actos es una obligación internacional que el Estado Peruano ha asumido al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres – Convención Belém do Pará. En ambos instrumentos²⁰ se señala que es una obligación de los Estados adoptar todas las medidas posibles para garantizar que la participación de las mujeres en estos espacios sea libre de discriminación y violencia.

Del mismo modo, en la VI Conferencia de Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, celebrada en octubre de 2015 en Lima, se adoptó la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres, en la que el Estado Peruano se comprometió a impulsar normas, programas y medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres, que permita una adecuada sanción y reparación en los ámbitos administrativo, penal y electoral. Al respecto, es importante recalcar que ya hay un pre dictamen aprobado por la comisión de la mujer del Congreso de la República, que aún no ha sido debatido en el Pleno²¹.

Desde el año 2012, por iniciativa de la sociedad civil²², se viene identificando casos de acoso y violencia política contra las mujeres candidatas y autoridades. De la misma forma, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ha venido atendiendo y sistematizando este tipo de casos desde las elecciones Regionales y Municipales del año 2014.

¹⁹ Defensoría del Pueblo. Informe de Adjuntía N°002-2020-DP/ADM. Lima: Defensoría del Pueblo, 2020, p. 39.

²⁰ Artículo 7 de CEDAW y artículo 5 de la Convención Belem do Pará.

²¹ Recaído sobre los Proyectos de Ley N°673-2016/CR, 3131-2017/CR y N°3903-2017/CR.

²² Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Diakonía Perú y la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria. Estudio sobre el acoso político hacia mujeres en el Perú, 2012. En este estudio se identificó que de 187 mujeres autoridades entrevistadas, el 39% fue afectada por alguna forma de acosos político.

En las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, el Tribunal de Honor del JNE, estableció como uno de los acuerdos del Pacto Ético Electoral, el rechazo a todo acto de acoso y violencia política que vulnere o amenace el ejercicio de la participación política de las mujeres²³. Asimismo, se ha establecido que los Jurados Electorales Especiales, canalicen estos casos ante este Tribunal y, de corresponder, a las instancias judiciales. Sin embargo, pudimos constatar que, en un caso identificado en Áncash²⁴, el Jurado Electoral Especial no consideró necesario trasladarlo al Tribunal de Honor, por lo que tuvimos que enviar un oficio requiriendo esta intervención.

Nuestra institución, a través de la Oficina Defensorial de Áncash, se entrevistó con la representante del Jurado Electoral Especial (JEE) de Huaraz, quien le manifestó que: “visualizado el video se puede advertir que los hechos no revierten resultados electorales, no hay connotación electoral y tampoco se encuadran en algún procedimiento en materia electoral. Si bien es cierto que resulta preocupante para este JEE que al interior de una agrupación política se evidencien actos de violencia contra la mujer, tanto en el aspecto económico como moral, lo cual evidencia una violencia de género, no obstante, no resulta ser esta vía para las acciones. Señala que intervengan otras instituciones que amparen los derechos de este grupo vulnerable, por consiguiente, no se apertura ningún expediente en esta sede”²⁵.

Por ello, se recomendó al JNE considerar de manera expresa y clara los procedimientos en la atención de este tipo de casos; así como la exclusión del proceso electoral de quienes los cometan contra mujeres candidatas²⁶.

Por otro lado, sobre la paridad horizontal hemos señalado que es una medida afirmativa que favorecerá la participación de las mujeres porque permite que los encabezamientos de listas sean en igual proporción para ambos géneros. En el Informe de Adjuntía N°001-2020-DP/ADM, se evidenció que el 82% del total de las candidatas y candidatos electos ocuparon las posiciones 1, 2 o 3 en las listas²⁷; sin embargo, solo el 32% eran mujeres. Más grave aún es su situación respecto al encabezamiento de listas, ya que, del total de fórmulas presentadas, el 15% tenían como número 1 a una mujer²⁸.

Como hemos señalado, en la Ley N°30130 no se hace una referencia expresa respecto a la regla de paridad horizontal en relación a las elecciones generales, como sí se ha hecho con las elecciones regionales. En ese sentido, en atención al principio de legalidad, no se puede determinar si existe un requisito relacionado a la paridad en los encabezamientos de listas para el Congreso de la República.

²³ Jurado Nacional de Elecciones. Pacto Ético Electoral. Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. Ver: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/da1a47e8-7129-493f-a26b-e0a91a83ee8a.pdf

²⁴ Se trata del caso de la candidata Eifilin Ríos Durand, quien denunció públicamente haber sido víctima de amenazas de violencia y requerimiento de dinero para participar en una actividad proselitista de su partido.

²⁵ Acta de la Defensoría del Pueblo de fecha 14 de enero de 2020.

²⁶ Oficio 004-2020-DP/ADM, del 17 de enero del 2020.

²⁷ Defensoría del Pueblo. *Ibidem*, p.18

²⁸ *Ibidem*, p. 16

En este marco, y atendiendo el pedido de la Campaña “Somos la mitad queremos paridad sin acoso”²⁹, se ha solicitado una reunión de trabajo con la Secretaría Técnica del JNE y se está enviando un oficio al JNE, poniendo en consideración la posibilidad de incluir la paridad horizontal en el reglamento de las próximas elecciones.

Otro aspecto que se tuvo en cuenta en la supervisión electoral de este año fue comprobar si quienes participaban como miembros de mesa y personeros y personeras acudieron con niños y/o niñas bajo su cuidado.

Tabla 2: Personeros/as que asistieron con niños/as a su cargo

Hombres	Mujeres	Total	Hombres con niños/as	Mujeres con niños/as	Total
10,281	11,193	21,474	56	259	315
48%	52%	100%	18%	82%	100%

Fuente: Supervisión electoral 2020.
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

De esta forma, se registró la participación de 21,474 personeros en los 744 locales de supervisión, de los cuales 11,193 fueron mujeres (52%) y 10,281 hombres (48%). Asimismo, se identificó que 315 personeros asistieron en compañía de niños y niñas que tenían a su cargo: 259 mujeres (82%) y 56 hombres (18%).

Asimismo, 594 miembros de mesa asistieron en compañía de niños o niñas bajo su cuidado, de los cuales 561 fueron mujeres (94%) y 33 hombres (6%). Las cifras nos permiten evidenciar que la participación de las mujeres en espacios públicos vinculados al ejercicio político se ve afectado por las labores de cuidado asignadas. Esta situación no ha impedido que las mujeres involucradas ejerzan el rol de personeras o miembros de mesa.

En relación a la presencia de candidatas en espacios de difusión y medios de comunicación, según un estudio del año 2016, solo el 23% de las candidatas al Congreso de la República tuvieron cobertura³⁰. En este sentido, el JNE identificó la baja presencia de candidatas en noticieros y programas informativos, siendo la radio el tipo de medio que les brindó más espacio (hombres 80% y mujeres 20%)³¹. Como se aprecia en el siguiente cuadro, la cobertura de las candidatas en las últimas elecciones al Congreso ha sido alrededor del 30%.

Tabla 3: Cobertura periodística de candidatas al Congreso en las elecciones de los años 2006, 2011 y 2016

²⁹ Esta campaña es impulsada por el Movimiento Manuela Ramos y el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán en alianza con la Red Nacional de Mujeres Autoridades (RENAMA). Carta del 2 de octubre de 2020, con ingreso N° 0012020009703.

³⁰ Jurado Nacional de Elecciones – Idea internacional. Monitoreo cuantitativo de la cobertura mediática de las Elecciones Generales 2016. En este mismo sentido: Unión Europea. Misión de Observación Electoral. Monitoreo cuantitativo de la cobertura mediática. Elecciones Generales 2016.

³¹ Jurado Nacional de Elecciones. Boletín: Observa Igualdad. Medios de comunicación y elecciones. Lima: JNE, 2016.

	%	Cobertura (%)		
Elección	Candidatas	Diarios	Radio	Televisión
2006	39	18.6	26.2	22.2
2011	34	19.8	20.9	32.3
2016	39	29.3	20.0	26.5

Fuente: Dador y Llanos 2007; Llanos y Tello, 2012; y JNE e Idea Internacional, 2016.

Con este diagnóstico, se debe considerar que la franja electoral gratuita que dispone la normativa electoral también cuente con una cuota de género, así como que uno de los ejes temáticos a abordar esté relacionado con los derechos de las mujeres en las propuestas que presenten.

4.4. Electores LGTBIQ

El sector LGTBIQ se encuentra conformado por aproximadamente más de 1.7 millones de ciudadanos (8% del total)³². Las personas LGTBIQ constituyen un grupo considerado vulnerable debido al estigma, prejuicios y estereotipos que existen en torno a su orientación sexual, identidad y expresión de género, y expresión corporal. Debido a esto, sufren discriminación y son víctimas de homofobia, bifobia y transfobia que, en algunos casos, se expresa en atentados contra su salud física y mental.

Los procesos electorales son también escenarios en los que los actos de intolerancia y discriminación se pueden presentar, afectando los derechos políticos de ciudadanos y candidatos. El derecho al sufragio debe asegurarse desde el ingreso de los electores al local de votación. Los miembros de mesa, demás actores electorales o cualquier otro ciudadano no pueden impedir o negar el ejercicio del derecho al voto de las personas LGTBIQ basándose en sus apariencias físicas, orientación sexual o expresión de género.

De los casos que se han ido presentando a lo largo de los últimos 12 años aproximadamente, los problemas más impactantes son aquellos en los que se evidencia discriminación y hostigamiento contra las personas transexuales porque su apariencia al momento de acercarse a votar no es igual a la que aparece en la foto del documento nacional de identidad o en el padrón electoral. Se les somete a cuestionamientos innecesarios o en algunos casos a burlas, siendo el colofón de todo esto que las personas transexuales se sientan discriminadas y en algunos casos no emiten su voto y de lograr hacerlo, pasen por un momento de humillación.

En relación a este punto, cabe señalar que existe una sentencia emitida por la Corte Superior de Lima que ordenó al RENIEC la implementación de un proceso administrativo que permita a las personas trans e intersex el cambio de su nombre, del dato sobre su sexo y de su imagen, en sus respectivos documentos nacionales de identidad (DNI). De esta manera se protege su identidad de género y se reduce la posibilidad de discriminación.

³² Ministerio de Justicia: II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Población LGTB, IPSOS, noviembre de 2019.

La implementación de este proceso administrativo aún se encuentra pendiente. Sin embargo, más allá de esta medida, corresponde a los miembros del sistema electoral, incluidas las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, garantizar el sufragio de electores LGBTIQ sin que sean víctimas de ningún tipo de discriminación.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que las personas LGTBI son uno de los sectores menos tomados en cuenta por la sociedad³³, con el paso del tiempo surge la necesidad de su participación activa en el ámbito político. Se puede apreciar el incremento de candidaturas de personas LGTBI, “prueba de ello es que en las Elecciones Generales 2016 (EG 2016) y en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 (ERM 2014) candidatearon, respectivamente, siete y ocho personas LGTBI, visibles, una cifra inédita en comparación con procesos electorales anteriores...”³⁴.

Ahora bien, quienes han participado en agrupaciones políticas, habiendo sido invitados se han encontrado en muchos casos con cierta reticencia, respecto de sus ideas para las agendas políticas, por parte de los miembros más antiguos o conservadores de los partidos o agrupaciones políticas, lo que de alguna manera evidencia cierta estigmatización e incluso discriminación respecto de sus ideas y reclamos.

De acuerdo a los datos plasmados en el díptico Derecho a la Participación Política LGTBI, pese a la existencia de veinticuatro candidaturas abiertamente LGTBI entre el 2006 y el 2016, y teniendo en cuenta que cuatro resultaron electos (2 congresistas, 1 regidor provincial y 1 regidora distrital), existen aún barreras para el mejor ejercicio de este derecho como son:

- La existencia de pocas organizaciones LGTBI institucionalizadas
- El temor a la propia aceptación que supone hacer pública la orientación sexual o identidad de género en razón a prejuicios personales y familiares
- La preocupación de las organizaciones y los partidos por el costo político de incluir una candidatura LGTBI, debido a los prejuicios de la población
- Los prejuicios dentro de las mismas organizaciones políticas y temor de enfrentarse a otros sectores de la ciudadanía
- El poco o nulo compromiso de los partidos políticos con la agenda LGTBI

En las elecciones al congreso del 2020, el Comité de Supervisión Electoral de la Defensoría del Pueblo registró 7 casos en los que alguna persona LGTBI sufrió algún tipo de burla, violencia o acoso, antes o después de efectuar su voto dentro del local de votación. Esto nos permite señalar que la capacitación a los miembros de mesa, personal del ONPE, del JNE, de la PNP, de Ministerio Público debería intensificarse en este tema, especialmente en el caso de los transexuales.

³³ Igualdad para Construir Democracia Análisis de Candidaturas LGTBI. En: Los Procesos Electorales de 2006 a 2016; Carlos Alza, Pilar Rojas, Alejandra Navarro, Julian Mezarina, Alberto Hidalgo, Denisse Castillo, Gissela Cornejo, Laleska Salgado, Mario Ramírez, María Alejandra Saravia, María del Pilar Grados, Yordan Mañuico; Colección Ciencia política/4, Serie Participación ciudadana/4 Primera edición - Lima, junio de 2017, 150 págs.

³⁴ Idem 2

4.5. Adultos mayores

Las personas adultas mayores³⁵ constituyen un grupo poblacional de atención prioritaria. Como ha sido señalado en reiteradas ocasiones por la Defensoría del Pueblo, frente a la expansión del COVID-19, se requiere que las acciones del Estado para la protección de sus derechos fundamentales se desarrollen en el marco de una estrategia integral y bajo el enfoque de derechos que las conciba como eje central de las intervenciones.

Es dentro de esta perspectiva que los planes y protocolos que se implementarán para el desarrollo de las elecciones generales del próximo año, deben incluir y priorizar acciones para garantizar la participación política de las personas adultas mayores en un ambiente seguro.

Las personas adultas mayores constituyen uno de los grupos poblacionales con mayor nivel de letalidad frente al COVID-19. Según cifras oficiales³⁶, de las 34 476 personas fallecidas por esta causa 24 118 (70%) son adultas mayores. Esto hace que el Estado, en cumplimiento del deber de especial protección constitucional, deba adoptar medidas específicas y diferenciadas en razón de la edad, que garanticen su derecho al sufragio.

Ello cobra especial relevancia si consideramos que en el contexto de la pandemia existe el riesgo de que se disuada de votar a las personas de mayor edad³⁷ que presentan alguna enfermedad crónica, lo que podría generar un bajo nivel de participación de dicha población e incidir en la representatividad de las autoridades electas respecto a esta población.

Frente a la pandemia, se requiere *“velar por que los comicios sean seguros, técnicamente sólidos y poseedores de la legitimidad necesaria”*³⁸. Así, las personas adultas mayores deberían poder acceder a información clara y oportuna sobre las medidas previstas por el Estado para garantizar que ejercerán su derecho al sufragio en un entorno seguro.

a. La situación de las personas adultas mayores durante el estado de emergencia.

Según los resultados del XII Censo de Población y VII de Vivienda realizados el 2017, en el Perú 3'497 576 personas eran adultas mayores³⁹ (53% mujeres y 47% hombres). Se proyecta que al 2050, las personas adultas mayores llegarían a ser 9 millones 503 mil 863 personas, esto es, el 24,0% del total de población⁴⁰.

³⁵ La Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor reconoce como tal a la persona de 60 o más años de edad.

³⁶ Sala Situacional COVID-19 Perú, actualizado al 31 de octubre de 2020.

https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp

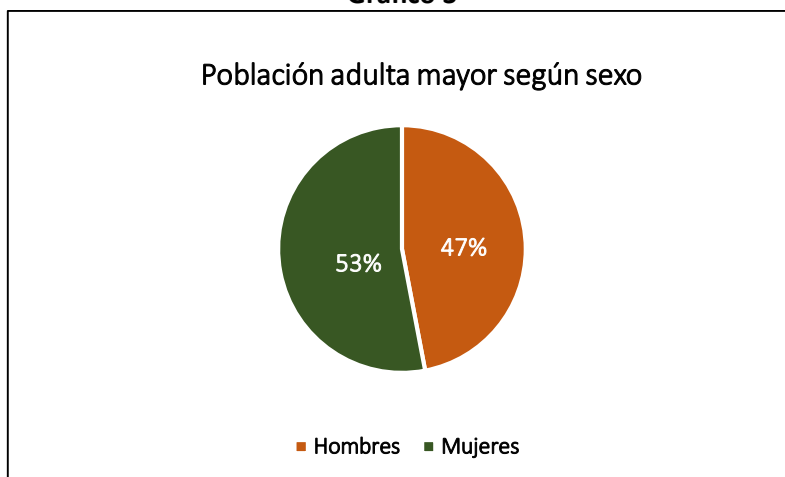
³⁷ Bicu, Ingrid y Peter Wolf. Elecciones durante el COVID-19: Consideraciones sobre cómo proceder con precaución. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Marzo 2020. Disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-durante-el-covid-19-consideraciones-sobre-c%C3%B3mo-proceder-con-precauci%C3%B3n>

³⁸ Spinelli, Antonio. La gestión electoral durante la pandemia de COVID-19. Consideraciones para los encargados de la toma de decisiones. En Reseña de Políticas. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Agosto de 2020. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gestion-electoral-durante-pandemia-covid-19.pdf>

³⁹ Según la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, una persona es considerada adulta mayor a partir de los 60 años de edad.

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del COVID-19. Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2019. Junio 2020, Pág. 113.

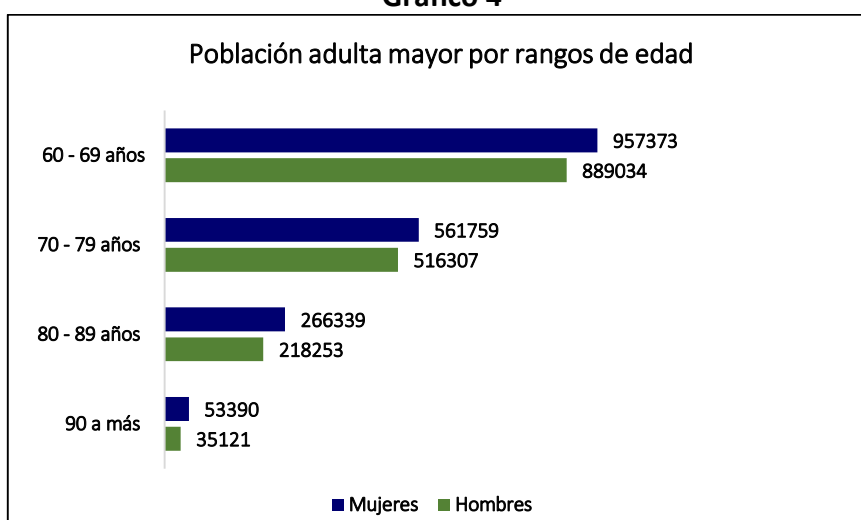
Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del INEI - XII Censo de Población y VII de Vivienda

Asimismo, el mayor número de personas adultas mayores se encuentran en los rangos de 60 a 69 y de 70 a 79 años, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del INEI - XII Censo de Población y VII de Vivienda

En relación a la ubicación de residencia de las personas adultas mayores, se advierte que, al 2017, el 77% vivía en zona urbana y el 23% en zona rural. Además, son los departamentos de

Lima, La Libertad, Piura, Arequipa y Puno los que concentran mayor número de personas adultas mayores (Gráfico 5).

Es necesario considerar que la población adulta mayor presenta múltiples características y, conforme fue advertido por la Defensoría del Pueblo en el año 2019, son diversas las condiciones de desigualdad que les afectan⁴¹. En esta población existe una alta prevalencia de enfermedades crónicas, en el 79,9% de las mujeres mayores y en 70,8% de los hombres mayores⁴², así también, una parte de ellas requiere de cuidados de terceras personas para llevar a cabo actos de la vida diaria al presentar dependencia leve o severa. Además, según el INEI, en el primer trimestre de este año, el 15% de la población adulta mayor era analfabeta⁴³.

Cabe agregar que, al 2017, del total de la población con discapacidad⁴⁴, 1 286 843 (40.1%) tenían 60 años a más y que más de 633 mil personas mayores de 70 años viven solas⁴⁵.

Gráfico 5

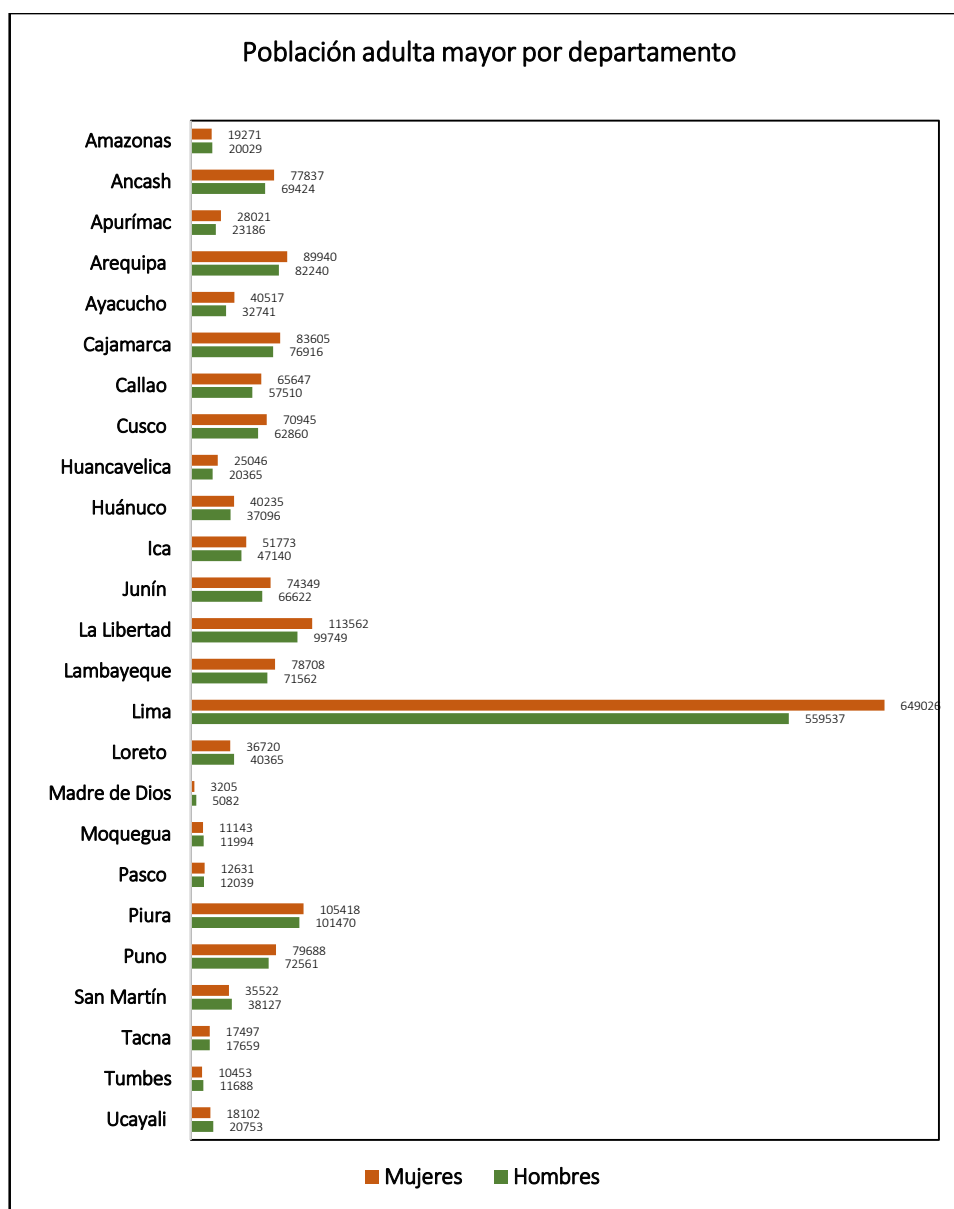
⁴¹ Defensoría del Pueblo. Envejecer en el Perú. Agosto, 2019. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/08/IA-N%C2%B0-006-2019-DPAE-ENVEJECER-EN-EL-PER%C3%9A.pdf>

⁴² Instituto Nacional de Estadística e Informática. Situación de la Población Adulta Mayor. Informe N° 3. Abril – Mayo – Junio 2020. Septiembre 2020.

⁴³ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Situación de la Población Adulta Mayor. Informe N° 3. Abril – Mayo – Junio 2020. Septiembre 2020.

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perfil sociodemográfico de la población con discapacidad, 2017. Julio, 2019. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1675/libro.pdf

⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Adultos mayores de 70 y más años de edad, que viven solos, 2018. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1577/Libro01.pdf



Fuente: elaboración propia a partir de la información del INEI - XII Censo de Población y VII de Vivienda

Los datos expuestos permiten advertir algunas características de la población adulta mayor que consideramos deberían ser tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones sobre las medidas que deben ser implementadas para garantizar su derecho al sufragio en entornos seguros.

b. Marco legal de especial protección de las personas adultas mayores y su derecho a la participación y al sufragio

La Constitución Política⁴⁶ establece que el Estado debe proteger especialmente a las personas adultas mayores. No obstante, que la norma se refiere a aquellas en situación de abandono, el Tribunal Constitucional ha establecido que esta tutela abarca a la población adulta mayor

⁴⁶ Constitución Política del Perú. “Artículo 4.- La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono (...)”

en general⁴⁷. Dicha tutela especial responde a los factores de vulnerabilidad que las colocan en situación de riesgo de afectación de sus derechos fundamentales, entre ellos, la edad avanzada debido a que genera mayor probabilidad de padecer enfermedades y los estereotipos respecto a la vejez que no permiten concebir a las personas adultas mayores como autónomas⁴⁸.

Es en el marco de dicha especial protección que el Estado debe establecer, promover y ejecutar las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole⁴⁹, necesarias para promover y proteger el pleno ejercicio del derecho a la participación de las personas adultas mayores y el derecho al sufragio. Las personas adultas mayores tienen derecho a participar en la vida política de la Nación (artículo 2, inciso 17 de la Constitución) y a elegir libremente a sus representantes (artículo 31º de la Constitución). Asimismo, la Constitución precisa que tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. La norma fundamental también establece que el voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años, siendo facultativo después de esa edad.

Visto el escenario de pandemia, se ha establecido mediante Ley N° 31038⁵⁰ que las personas en grupos de riesgo para el COVID-19, entre ellas, las personas mayores de 65 años, están exentas del pago de la multa por omisión al sufragio o de inasistencia a la integración de las mesas de sufragio⁵¹. Por ello, dichas normas han previsto que este grupo de personas puede decidir no sufragar o no ejercer como miembros de mesa, sin que ello genere el pago de una multa.

Sin embargo, es necesario señalar que es obligación del Estado garantizar que las personas adultas mayores, incluso las consideradas dentro de los grupos de riesgo, que decidan ejercer su derecho al sufragio, lo hagan en condiciones seguras. Su activa participación en la esfera política del país está prevista en la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor (artículo 5, inciso h).

En este punto es importante que se advierta que la regla general sigue siendo la de participar mediante el sufragio y que, excepcionalmente, los adultos mayores podrán decidir si desean hacerlo o no. Si participaran, el Estado está en la obligación de proteger su salud, de manera que el mensaje no debe estar orientado a desalentar su voto.

Veamos ahora algunos problemas recurrentes, advertidos por la Defensoría del Pueblo en elecciones anteriores, y que han obstaculizado la participación de las personas adultas

⁴⁷ Tribunal Constitucional. Expediente N° 05157 2014-PA/TC. Fundamento 6

⁴⁸ Tribunal Constitucional. Expediente N° 02834-2013-PHC/TC. Fundamento 19

⁴⁹ Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor. Artículo 8.

⁵⁰ Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021 en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria ocasionada por la COVID-19 que adiciona la sexta disposición transitoria a la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de agosto de 2020.

⁵¹ La Ley N° 31038, también ha previsto: “Sexta Disposición Transitoria (...) El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe habilitar una plataforma virtual para el trámite de justificación o dispensa que corresponda y emitir el reglamento respectivo. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) debe hacer lo propio en relación al trámite de excusas para ser miembro de Mesa. Todos los trámites señalados en la presente disposición son gratuitos”.

mayores, como las barreras arquitectónicas en los locales de votación, las aglomeraciones y los prolongados tiempos de espera.

c. Barreras arquitectónicas

En la supervisión realizada por nuestra institución en las elecciones congresales extraordinarias, el pasado 26 de enero, se identificaron dificultades generadas por la inaccesibilidad arquitectónica de algunos locales que impedían a las personas con discapacidad concurrir a las mesas de sufragio. Se pudo advertir problemas derivados de la ausencia de rampas para personas que se movilizan en sillas de ruedas.

Asimismo, el sábado 25 de enero, un día antes de las elecciones, en el recorrido realizado a 718 locales de votación, se detectó que 198 de ellos (más del 27 %), no contaban con rampas para personas con discapacidad⁵².

Considerando que, como fue señalado, al 2017, el 40.1% de las personas con discapacidad tenía 60 años a más, las medidas que se adopten en materia de accesibilidad arquitectónica también incidirán en la población adulta mayor con discapacidad.

Del mismo modo se ha anunciado la ampliación del horario de votación de 7 de la mañana a 7 de la noche. Los adultos mayores, personas con discapacidad y personas que presenten comorbilidades podrán acudir a los locales de votación entre las 7 y las 9 de mañana para ejercer su derecho de sufragio en un horario que funcionará como una “cápsula de protección” que los protege de posibles aglomeraciones. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que la medida debe ser reevaluada teniendo en cuenta que a primera hora se produce la instalación de las mesas y si los miembros sorteados incumplen con asistir, no se podrá recurrir a las personas que se encuentren en ese momento en la fila dado que por su condición se trata justamente de evitar una permanencia prolongada en el centro de votación.

d. Alcances para garantizar la participación y el derecho al sufragio de las personas adultas mayores en las próximas elecciones generales

Como fue señalado, las acciones del Estado para garantizar la participación de las personas adultas mayores en las elecciones generales del próximo año, deben ser desarrolladas en el marco de la especial protección que la Constitución Política les reconoce.

Para este propósito, recomendamos a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la adopción de las siguientes medidas:

- Fortalecimiento de la Intervención articulada para garantizar la atención prioritaria y la información adecuada y oportuna a las personas adultas mayores.

Al ser múltiples las características y necesidades que presenta la población adulta mayor, se torna fundamental que las medidas prioritarias y diferenciadas se adopten en el marco de una intervención articulada donde, además del Ministerio de Salud,

⁵² Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-detecta-problemas-de-accesibilidad-de-personas-con-discapacidad-en-proceso-electoral/>

intervenga la Dirección de Personas Adultas Mayores del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables⁵³ para garantizar la atención prioritaria y que la información sea brindada con un enfoque diferenciado en razón de la edad.

Además, se requiere que medidas como elegir el local de votación⁵⁴ y la ampliación del número de locales tengan la máxima difusión posible. Teniendo en cuenta que la brecha digital existente en la población adulta mayor⁵⁵, constituye un obstáculo para acceder a esta información, sugerimos la implementación de una línea telefónica para la atención con personal capacitado en atención a dicha población y la coordinación con instituciones públicas vinculadas a la prestación de programas y servicios para la población adulta mayor, entre ellas, los gobiernos locales que cuentan con Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), EsSalud que tiene a cargo Centros de Adulto Mayor, Ministerio de Salud a través de los servicios dirigidos a personas adultas mayores, el Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65, la Red de Soporte al Adulto Mayor en Alto Riesgo y Personas con Discapacidad Severa – Red de Soporte Amachay.

- Garantizar la atención preferencial de las personas adultas mayores

La Oficina Nacional de Procesos Electorales⁵⁶ ha previsto reservar las dos primeras horas de la jornada de votación para grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, las personas adultas mayores.

De esta manera, las personas adultas mayores de 65 años y personas que presenten comorbilidades podrán acudir a los locales de votación entre las 7 y las 9 de mañana para ejercer su derecho de sufragio en un horario que funcionará como una “cápsula de protección” que los proteja de posibles aglomeraciones. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo considera que la medida debe ser reevaluada teniendo en cuenta que a primera hora se produce la instalación de las mesas y si los miembros sorteados incumplen con asistir, se prolongarían los tiempos de espera, por lo que sugerimos se considere un horario exclusivo distinto al previsto.

Asimismo, recomendamos que además de establecer un horario exclusivo es necesario que se disponga que ellas también podrán concurrir a sufragar en cualquier momento de la jornada electoral y se respetará su atención preferencial⁵⁷.

⁵³ Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor. Artículo 3º.

⁵⁴ Ver: <https://elperuano.pe/noticia/106371-elecciones-2021-a-partir-de-diciembre-se-podra-elegir-el-lugar-de-votacion>

⁵⁵ En el segundo trimestre de este año solo el 33% de las personas adultas mayores hizo uso del internet. Instituto Nacional de estadística e informática. Situación de la Población Adulta Mayor. Informe N° 3. Abril – Mayo – Junio 2020. Septiembre 2020.

⁵⁶ Ver: <https://www.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/onpe-garantiza-exito-de-elecciones-generales-2021/>

Ver también: <https://andina.pe/agencia/noticia-elecciones-2021-estrategias-de-onpe-para-garantizar-voto-presencial-816299.aspx>

⁵⁷ Es importante advertir que la atención prioritaria y preferencial ha sido prevista en la Ley N° 28683 y la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, para las personas adultas mayores en general, esto es, aquellas de 60 años a más.

Para la debida observancia de la atención preferencial de las personas adultas mayores, se debe garantizar que dicha población ingrese de manera directa al local de votación sin realizar filas, así como a su mesa de votación. Por ello, es fundamental que el personal del local de votación y los miembros de mesa sean capacitados sobre el cumplimiento de la atención preferencial, en particular, para el caso de las personas adultas mayores. Así también, las mesas exclusivas preferenciales para personas con discapacidad, entre ellas, las personas adultas mayores con discapacidad deberían ser las primeras en ser debidamente instaladas.

- Modificar el Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 en el local de votación y espacios abiertos para la inclusión de la atención adecuada y preferente de las personas adultas mayores

Mediante Resolución Jefatural N° 000382-2020-JN/ONPE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales dispuso el cumplimiento obligatorio de siete protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19⁵⁸ por todos los servidores y/o ciudadanos intervinientes en los procesos electorales convocados, entre ellos, los electores, personeros, miembros de mesa, observadores.

De acuerdo a lo señalado en los considerandos de la citada resolución, dichos protocolos cuentan con opinión favorable del Ministerio de Salud; sin embargo, observamos que existen determinados aspectos incluidos en el Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 en el local de votación y espacios abiertos que deberían ser modificados.

- No se incluye a las personas adultas mayores en medida prevista para la atención preferente

Entre las medidas para el personal del local de votación durante la jornada laboral, se ha incluido la siguiente:

Descripción de la tarea	Responsable
Considerar una fila para la atención preferente para embarazadas y personas discapacitadas, de preferencia los niños no deben asistir a la votación.	Personal del Local de Votación

En la citada disposición se ha omitido incluir a la población adulta mayor, no obstante que las medidas para el cumplimiento de la atención preferencial deben considerar

⁵⁸ Los protocolos son los siguientes:

- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 en la ODPE y ORC.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 en el local de votación y espacios abiertos.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 en la mesa de sufragio.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 para los electores.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 para los personeros durante el proceso electoral.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 para los observadores durante el proceso electoral.
- Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 para periodistas.

expresamente a todos los grupos de población señalados en la Ley N° 28683⁵⁹, entre ellos, las personas adultas mayores, por lo que, en observancia de la citada norma y la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor que ha previsto la prioridad en la atención⁶⁰, se requiere que sean incluidas expresamente en la citada medida.

- Se incluye como sugerencia que las personas mayores de 65 años no deben asistir a la votación

En el mismo Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 en el local de votación y espacios abiertos se ha incluido la siguiente medida en las mesas de sufragio:

Descripción de la tarea	Responsable
(...) Considerar la atención preferente para embarazadas y personas discapacitadas, los niños no deben asistir a la votación, se sugiere que los mayores de 65 años tampoco deben asistir y deberían ser exonerados. (...)	CM/CTM

Sobre el particular, preocupa a nuestra institución que se incluyan entre las medidas dispuestas para la prevención de contagios una sugerencia que podría generar que las personas adultas mayores sean disuadidas de votar, cuando la actuación del Estado debiera estar orientada a que, en cumplimiento del deber de especial protección a esta población, implemente todas las acciones necesarias para garantizar su derecho al sufragio en un entorno seguro.

- Garantizar información adecuada, oportuna y diferenciada en razón de la edad

La calidad y oportunidad de la información que se brinde a las personas adultas mayores antes y durante el proceso electoral será fundamental para que ellas adopten medidas de autocuidado. Para este propósito, sugerimos que las medidas previstas en los protocolos aprobados por la ONPE sean difundidas con un lenguaje claro y sencillo y, cuando la difusión se realice a través de medios digitales se utilice fuentes de letra de tamaño grande.

- Incluir en la capacitación a los actores del proceso electoral el enfoque intergeneracional y los alcances de la atención preferencial y prioritaria a las personas adultas mayores.

⁵⁹ Ley que modifica la Ley N° 27408, ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público.

⁶⁰ Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor. “Artículo 30° Las instituciones públicas y privadas brindan atención prioritaria y de calidad en los servicios y en las solicitudes presentadas por la persona adulta mayor, para lo cual deben emitir las normas internas o protocolos de atención correspondientes”.

En el marco de las acciones que tiene previsto desarrollar la Oficina Nacional de Procesos Electorales⁶¹ para el fortalecimiento de la estrategia de capacitación dirigida a actores electorales, recomendamos incluir en las capacitaciones el enfoque intergeneracional⁶² y los alcances de la atención preferencial y prioritaria⁶³ a las personas adultas mayores.

4.6. Personas privadas de libertad

Pese a que el marco legal constitucional y penal no prohíbe la participación de las personas procesadas, se sabe que ni el Jurado Nacional de Elecciones ni la Oficina Nacional de Procesos Electorales han previsto mecanismos para que las personas procesadas y privadas de su libertad puedan ejercer el derecho al voto. Dicha situación es claramente inconstitucional.

De acuerdo a lo establecido en el texto del artículo 32° de la Constitución tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Cuando una persona es procesada por la supuesta comisión de un delito está protegido por el principio de la presunción de inocencia; es decir, que debe ser tratado como inocente hasta que se demuestre plenamente su culpabilidad. Es verdad que en determinadas situaciones se puede aplicar a las personas procesadas medidas restrictivas de la libertad, como por ejemplo el impedimento de salida del país, el arresto domiciliario o la prisión preventiva. En cualquiera de estos casos si bien se afecta el derecho de desplazamiento de las personas o su libertad, no implica que se afecte su capacidad civil y por tanto, tampoco su derecho de sufragio.

La Constitución en su artículo 33° precisa los supuestos en los que se suspende el ejercicio de la ciudadanía: 1. Por resolución judicial de interdicción; 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad; 3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos. Como se sabe la única finalidad de la prisión preventiva es evitar que la persona procesada pueda salir del país o entorpecer el proceso, pero no es suspender sus derechos civiles y políticos. En ese sentido, no existe ningún impedimento legal para que las personas privadas de libertad ejerzan su derecho a voto.

Del mismo modo, no pueden ser considerados sin capacidad de ejercicio, pues no están incurso en ninguna de las causales señaladas en los artículos 43° y 44° del Código Civil.

⁶¹ Oficina Nacional de Procesos Electorales. Informe final. Estrategias de éxito de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 (ECE 2020) Sistematización del proceso. 2020. Pág. 41. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/Informe-Sitematizacion-ECE2020.pdf>

⁶² Decreto supremo N° 007-2018-MIMP que aprueba el reglamento de la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor:

“4.3 Enfoque intergeneracional

Reconoce que es necesario identificar las relaciones de poder entre distintas edades de la vida y sus vinculaciones para mejorar las condiciones de vida o el desarrollo común. considera que la niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez deben tener una conexión, pues en conjunto contribuyen a una historia común y deben fortalecerse generacionalmente. presenta aportaciones a largo plazo considerando las distintas generaciones y colocando la importancia de construir corresponsabilidades entre estas”.

⁶³ Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor. Artículo 30. Atención preferente:

“Las instituciones públicas y privadas brindan atención prioritaria y de calidad en los servicios y en las solicitudes presentadas por la persona adulta mayor, para lo cual deben emitir las normas internas o protocolos de atención correspondientes”.

Además de negarles inconstitucionalmente el derecho de sufragar, las personas privadas de libertad, deberán afrontar a su salida el pago de las multas por no haber cumplido con acudir a votar y tendrán dificultades para reinsertarse en la sociedad porque el no pago de las multas les impide realizar trámites en el sistema bancario, en RENIEC para habilitar su DNI, y lo más importante, para buscar un trabajo formal.

En relación a las multas de los internos privados de libertad, lo que corresponde es la exoneración del pago, dispuesta de oficio por las autoridades electorales. El INPE debe remitir al JNE la respectiva base de datos actualizada al día de las elecciones para que se proceda a cumplir con el trámite de la exoneración.

Sobre el derecho de sufragio, le corresponde al sistema electoral implementar medidas que permitan que este derecho de 35 925 internos procesados registrados por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) a nivel nacional, sea respetado. Es verdad que la población penitenciaria está hacinada en las cárceles de todo el país y que se requeriría presupuesto y una logística especial para instalar mesas de votación al interior de los penales o implementar alguna otra forma de votación. Pero nada de esto justifica que el sistema electoral no incluya a estos ciudadanos y ciudadanas en sus planes cada vez que se convoca a elecciones. Se espera que esta situación sea evaluada y corregida. Aún estamos a tiempo de hacerlo.

V. La organización de proceso electoral

5.1. Asignación de recursos financieros y facilidades en la contratación de bienes y servicios

La realización de las Elecciones Generales 2021 en el contexto del COVID-19 implicará la ejecución de un presupuesto electoral mayor del que se podría haber planificado inicialmente, o del presupuesto promedio para este tipo de elecciones. Será necesario financiar gastos que por su naturaleza y coyuntura no estaban previstos pero que por su necesidad son de indispensable cumplimiento.

En tal virtud, el presupuesto público a ser asignado debe contemplar recursos adicionales a favor de los organismos electorales, que permitan financiar todos aquellos gastos que resulten necesarios para el correcto desenvolvimiento de las elecciones en base a la posible evolución de la enfermedad.

Llevar a cabo elecciones en el contexto del COVID-19 comporta destinar recursos públicos adicionales, pero también adecuar los procedimientos de contratación con disposiciones excepcionales que permitan a los organismos del Sistema electoral proveerse de bienes y servicios en forma oportuna durante todo el proceso de Elecciones Generales 2021.

A través del Decreto de Urgencia N° 120-2020, se autorizó un mecanismo excepcional para los procesos de contratación para la realización de las elecciones internas de las organizaciones políticas. Sin embargo, es indispensable que el Poder Ejecutivo dicte una medida semejante que sea de aplicación para todo el proceso electoral.

De acuerdo con la Resolución N° 343-2020-JNE, el Jurado Nacional de Elecciones ha establecido para el 16 de noviembre la instalación de los primeros 27 jurados electorales especiales a nivel nacional los que serán competentes para calificar las candidaturas, resolver en primera instancia las tachas y exclusiones e inscribir las candidaturas. Para su funcionamiento y operatividad es indispensable que se le brinden las herramientas para las gestiones logísticas que sean necesarias para el funcionamiento de estas instancias jurisdiccionales. De igual forma, ONPE requiere lo propio para la instalación de las Oficinas Desconcentradas de Procesos Electorales

Ahora bien, aun cuando resultan necesarios mecanismos excepcionales de contratación de bienes y servicios, es necesario tener presentes riesgos de corrupción identificados por la Defensoría del Pueblo como favorecimiento indebido a postores que no cumplan con los requisitos técnicos; sobrevaloraciones de costos; adquisición de productos que no cumplan con las características técnicas; apropiación de los equipos e implementos adquiridos; condicionamientos a la entrega de los equipos de protección personal a un pago por parte de los miembros de mesa o votantes.

5.2. Elecciones internas

La legislación electoral peruana, tras las disposiciones transitorias contempladas en la Ley N° 31038, ha determinado que, por primera vez, las elecciones internas estarán organizadas por ONPE en base al padrón electoral de los afiliados que elabore Reniec y con la participación del Jurado Nacional de Elecciones para que ejerza su función fiscalizadora y de resolución en última instancia de las controversias electorales.

La mencionada ley también establece ciertos requisitos mínimos a los candidatos en las internas. Estos deben estar afiliados a la organización política por la que deseen postular y deben registrar dicha afiliación en el ROP como máximo al 30 de setiembre del 2020. Este requisito no es el único pues cada organización política puede establecer mayores condiciones.

Estas elecciones internas sólo pueden realizarse de dos formas: (i) Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados; (ii) Elecciones a través de delegados, conforme lo disponga el Estatuto. Dichos delegados previamente deben haber sido elegidos mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha considerado las propuestas ciudadanas recibidas para fortalecer la transparencia, la igualdad de oportunidades de las precandidaturas, y el acceso a la información oportuna e integral de militantes de las organizaciones políticas en contienda electoral.

a. Sobre el acceso de las candidaturas internas al padrón de afiliados

De acuerdo con la Séptima Disposición Transitoria incorporada en la Ley Orgánica de Elecciones por la Ley N° 31038, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) se encarga de la elaboración del padrón de electores en base a la información proporcionada por el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Por su parte, el artículo 28 del Reglamento sobre las competencias del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Internas para las Elecciones Generales 2021, aprobado por Resolución N° 0328-2020-JNE, señala que el padrón elaborado por Reniec contiene: nombres y apellidos de afiliados; el código único de identificación; distrito, provincia y departamento; datos de domicilio; y fotografía.

Luego de ser aprobado, es remitido a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y al Órgano Electoral Central de cada organización política, según el artículo 29 del mencionado reglamento.

En esa medida, sería apropiado que se incorpore dentro del Título III del Reglamento de Elecciones Internas de las Organizaciones Políticas para la selección de candidatas y candidatos a las Elecciones Generales 2021, aprobado por Resolución Jefatural N° 000310-2020-JN/ONPE, una disposición que contemple el deber del Órgano Electoral Central de distribuir el padrón aprobado por el JNE con las fórmulas y listas de precandidaturas.

b. Sobre el otorgamiento de licencias a los/as precandidatos/as que ocupen cargos directivos al interior de los partidos políticos

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Organizaciones Políticas, la elección de autoridades y candidaturas se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política. En cuanto a las prohibiciones, en el artículo 20 de la citada ley, solo se señala que los integrantes de los órganos electorales partidarios están impedidos de postular en las elecciones internas y primarias.

Asimismo, la Ley N° 31038 ha determinado que la organización política determina los requisitos, la modalidad de inscripción y el número de sus postulantes a candidatos de acuerdo a su normativa interna. Asimismo, estos requisitos deben estar establecidos en el Reglamento Electoral de las mismas organizaciones políticas que se elabora conforme a la dinámica y regulación interna de dichas organizaciones, como señala en el artículo 14 del Reglamento del JNE.

Al respecto, cabe precisarse que estos reglamentos tuvieron como fecha máxima de presentación el 12 de octubre, según el cronograma aprobado por el JNE. Así las cosas, podría promoverse, como una buena práctica de los partidos políticos, el otorgamiento de licencia a precandidatos y precandidatas que ocupen cargos en la organización.

c. Sobre la transparencia en la procedencia y uso de los recursos que serán utilizados para las campañas de las elecciones internas

De acuerdo con la Ley de Organizaciones Políticas, la Oficina Nacional de Procesos Electorales ejerce función supervisora sobre el financiamiento de aquellas. Tiene acceso a sus cuentas financieras para conocer la recepción y gastos de los fondos partidarios (artículo 32°).

Por su parte, es deber de las organizaciones políticas contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico (artículo 34). De otro lado,

las obligaciones financieras e infracciones por su incumplimiento, recogidos en la citada ley, solo están referidos a las campañas electorales en casos de elecciones congresales, regionales, municipales y para el Parlamento Andino.

En esa medida, queda dentro del sistema de control interno de cada organización política controlar el uso adecuado de fondos partidarios en las campañas internas para definir las candidaturas que participarán en las elecciones. Por consiguiente, sería adecuado que se promuevan buenas prácticas en el uso de fondos partidarios con miras a garantizar la igualdad en la contienda de elecciones internas.

d. Sobre la fiscalización de la publicación de las declaraciones juradas de hojas de vida de las candidaturas en las elecciones internas

De acuerdo con lo señalado en el artículo 23 párrafo 2 de la Ley de Organizaciones Políticas, los candidatos y candidatas, habiendo o no participado en elección interna, están obligados a entregar al partido, alianza, movimiento u organización política local, al momento de presentar su candidatura o de aceptar por escrito la invitación para postular a la presidencia, Congreso y Parlamento Andino, una declaración jurada de hoja de vida que es publicada en la página web del respectivo partido político.

Por su parte, es de cargo del Jurado Nacional de Elecciones la fiscalización de las elecciones internas, de acuerdo con la Ley N° 31038. En esa misma línea, el Reglamento sobre las competencias del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Internas para las Elecciones Generales 2021, aprobado por Resolución N° 0328-2020-JNE, ha dispuesto, en el artículo 25, que la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales es la dependencia encargada de fiscalizar la jornada electoral.

En esa medida, resulta necesario que se regule un procedimiento a cargo del JNE de fiscalización del cumplimiento por las organizaciones políticas, de la obligación de publicar la DJHV presentada al momento de presentar las candidaturas a elección interna o de aceptar por escrito las invitaciones para postular en ellas.

5.3. Elecciones generales y día de la jornada de votación

a. Plan de transporte terrestre en el día de la votación

En la medida que existe más riesgo de contagio del COVID-19 en los recintos cerrados y en donde se permanece por más tiempo, es necesario que se adopten medidas en la oferta de transporte público. La medida adoptada por ONPE de permitir elegir el local de votación más cercano al domicilio del electorado dentro de su distrito electoral apunta en ese sentido pues coadyuvará a que no se tomen rutas largas y que se priorice la asistencia al local de votación a pie o que se utilicen medios alternativos de transporte para rutas cortas.

En sintonía con ello, es igualmente necesario que se elabore un plan de transporte urbano por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Como lo ha señalado la OEA:

Se debe considerar un plan que posibilite brindar higienización de manos en lugares clave del sistema de transporte, procurar la ventilación dentro de los vehículos, concientizar sobre la distancia física al interior de los mismos y exigir la utilización de tapabocas de los pasajeros.

Asimismo, la planificación debe contemplar suficientes medios de transporte para evitar la sobrecapacidad de cada bus, vagón o vehículo. Los partidos políticos también deben asumir el compromiso de evitar el traslado masivo que no cumpla con estas condiciones⁶⁴.

El día de los comicios, pese a la segmentación de horarios según grupos poblacionales diseñada por ONPE, hay un traslado masivo de personas en un solo día. El transporte público no debe convertirse en una condición que propicie la diseminación del virus durante la jornada electoral.

b. Ejercicio del voto

En los Protocolos de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 en la mesa de sufragio, se ha dispuesto que, de preferencia, el elector deba llevar su lapicero de color azul. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo advierte que esto no debe dar lugar a la impugnación y anulación de votos que no hayan sido emitidos con tinta de dicho color. De acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, los electores deben marcar con un aspa o una cruz dentro de los cuadrarros impresos, *con el bolígrafo que se les proporciona* (artículo 262).

El hecho de que por disposiciones sanitarias se recomienda a los votantes que usen sus propios bolígrafos de un determinado color, no puede llevar a considerar inválida una votación por requisitos que no están contempladas en la Constitución o la ley.

c. Sobre la organización de los comicios en distritos electorales con población indígena

Como se ha señalado, la situación de la población indígena es particularmente delicada frente a la posibilidad de contraer el COVID-19, dada su especial condición inmunológica. Por ello, es necesario prever que no haya presencia de votantes distintos a su comunidad en los locales de votación. La Ley N° 31038 ha incorporado disposiciones transitorias por las cuales: (i) las oficinas desconcentradas de procesos electorales disponen que en un mismo local funcionen *el menor número posible de mesas de sufragio* y se garanticen las medidas de control y seguridad sanitarias; y (ii) que las normas electorales que contravengan las disposiciones transitorias no serán de aplicación para las Elecciones Generales del año 2021.

Por ello, para el actual proceso, no es de aplicación el artículo 52° de la Ley Orgánica de Elecciones por el que se dispone que en cada distrito político de la República se conformen tantas mesas de sufragio como grupos de 200 (doscientos) ciudadanos hábiles para votar como mínimo y 300 (trescientos) como máximo, existan. En tal virtud, se deben conformar mesas de sufragio y locales de votación exclusivos para población electoral indígena. Asimismo, y de preferencia, el personal de ONPE debiera ser reclutado de la misma comunidad para mitigar el riesgo de contagio por personas ajenas a ella.

En ese orden de ideas, es preciso que personal de ONPE coordine e informe a las jefaturas de dichas comunidades las actividades que se realizarán. Asimismo, que ONPE coordine con las organizaciones indígenas de alcance nacional, regional y local con el propósito de que

⁶⁴ Organización de Estados Americanos (2020). Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia, pp. 188. Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

coadyuven en el correcto desarrollo del proceso electoral, a través de la difusión de información a sus comunidades bases.

5.4. Conteo de votos y publicación de resultados parciales

Es competencia de la ONPE realizar el conteo de los resultados de las elecciones generales a través de sus centros de cómputo y proceder a su difusión. Desde el momento que concluye la jornada electoral, las sedes descentralizadas de la ONPE realizan diariamente y, en acto público, el procesamiento de los votos emitidos en su circunscripción electoral. Los resultados se emiten como avances desde el mismo día de la jornada electoral –generalmente, en horas de la noche- y conforme se vayan procesando las actas, el porcentaje de los avances va aumentando.

A fin de transmitir confianza y resguardar la legitimidad de los resultados, es fundamental que ONPE cumpla con difundir dichos resultados parciales en los horarios en que fueron anunciados. Es decir, debe cumplirse responsablemente los compromisos con el electorado. Para que ello ocurra, estos anuncios requieren ser realistas y congruentes con las capacidades institucionales para procesar las actas escrutadas.

5.5. Financiamiento de organizaciones políticas

Una iniciativa de la ONPE, respecto a la transparencia de las finanzas de las organizaciones políticas, es la implementación de la plataforma web *Claridad*, aprobada a través de la Resolución Jefatural N° 89-2019-JN-ONPE. Esta permite registrar información económico-financiera sobre el financiamiento público directo y privado, así como las propuestas de las distintas candidaturas. Publica el monto asignado por el financiamiento público directo, los gastos, el plan de actividades y presupuesto anual, rendición de cuentas de los gastos, así como los informes técnicos de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP). Sobre el financiamiento privado se puede encontrar información financiera por campaña electoral de organizaciones políticas y las candidaturas; y reportes estadísticos sobre el estado de presentación de la Información Financiera Anual (IFA). Según la ONPE, el nivel de cumplimiento en la rendición de cuentas por parte de las organizaciones políticas llegó a 73.55% (14,901) en las últimas elecciones regionales y municipales; asimismo, precisó que la entrega de la IFA en el 2018 fue de 89.1%⁶⁵.

Así también, se ha revisado la información alojada en dicha plataforma sobre las Elecciones Municipales Complementarias 2019. Para el caso del financiamiento en campañas electorales, de las 28 organizaciones políticas, 18 presentaron información sobre ingresos y gastos y de estas, 15 no tienen informes técnicos, los cuales son elaborados y publicados por la GSFP tras la verificación de la información publicada por las organizaciones políticas, tampoco se observa algún indicador sobre el estado de elaboración de dichos informes. Asimismo, sobre el financiamiento privado, la Información Financiera Anual 2018, señala que de las 202 organizaciones políticas, 159 la presentaron y 49 no tienen informes técnicos de la GSFP. Cabe resaltar que el cotejo de la información respecto de la publicación de informes

⁶⁵ Nota de prensa de la ONPE sobre la conferencia “Transparencia en rendición de cuentas de organizaciones políticas y gastos de campaña”. <https://www.gob.pe/institucion/onpe/noticias/294969-mas-de-10-mil-candidatos-rindieron-cuentas-en-los-ultimos-anos>

técnicos se realizó manualmente, pues no figura información alguna que consolide o resuma este asunto

Por otro lado, el 26 de septiembre del 2020 se modificó el título VI de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, sobre financiamiento de las organizaciones políticas, a través de la Ley N° 31046. De forma general, respecto a la rendición de cuentas, en dicha normativa, se estipula que las organizaciones políticas y los candidatos y candidatas o sus responsables de campaña, según corresponda, presenten en dos (2) entregas obligatorias, la información financiera de los aportes, ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral. La ONPE establece los plazos de presentación y publicación obligatoria, desde la convocatoria a elecciones, con al menos una (1) entrega durante la campaña electoral como control concurrente.

Asimismo, se ha regulado que la ONPE debe poner a disposición de las organizaciones políticas un Portal Digital de Financiamiento (PDF) para el registro, uso y envío de la información financiera que contempla la Ley N° 31046⁶⁶. No se hace mención específica a la plataforma web Claridad.

Por otro lado, el artículo 31 de la norma también responsabiliza al Poder Judicial de poner a disposición de las organizaciones políticas, la ONPE y entidades del sistema financiero, un portal oficial con información sobre las personas naturales condenadas con sentencia consentida o ejecutoriada, o con mandato de prisión preventiva vigente por delitos contra la administración pública, y otros delitos; considerando los aportes de estas personas como fuente de financiamiento prohibido.

La normativa recientemente aprobada fortalece y facilita la supervisión que debe realizar la ONPE con el uso de plataformas digitales; sin embargo, identificamos algunos riesgos de corrupción como recibir los informes financieros de una organización política fuera del plazo o de horario que establezca la ONPE; favorecer a una organización política para que corrija alguna deficiencia en su informe financiero, antes de finalizada su comprobación y notificación formal por parte de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios; y, esperar intencionalmente a que se cumplan los 6 meses de plazo establecidos en la norma para que la oficina responsable de la ONPE se pronuncie sobre los informes remitidos por las organizaciones políticas y así evitar aplicar algún tipo de sanción a las organizaciones políticas por estar fuera del plazo de ley.

VI. Las competencias jurisdiccionales y de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones

6.1. Integridad de los candidatos y candidatas en las Elecciones Generales 2021

La Declaración Jurada de Hoja de Vida (DJHV) es un instrumento que permite transparentar la trayectoria de los candidatos y candidatas ante la ciudadanía. Los aspirantes a la Presidencia de la República, Congreso y otros cargos de elección popular están obligados a entregar a las organizaciones políticas la DJHV al momento de presentar su candidatura o aceptar la

⁶⁶ Artículo 34 de la Ley N° 31046, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de septiembre de 2020.

invitación de postulación, según el artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas (LOE). El mismo artículo precisa que la DJHV es publicada en la página web de cada partido o alianza electoral.

Luego de las elecciones internas, las organizaciones políticas presentan ante el Jurado Electoral Especial las DJHV junto con la solicitud de inscripción de las candidaturas. Una vez presentada la solicitud, las DJHV se pueden visualizar públicamente en el portal institucional del JNE⁶⁷. El JNE y los jurados electorales especiales a través de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales fiscalizan la información contenida en dicho instrumento⁶⁸.

A través del sistema informático DECLARA, las organizaciones políticas deben incorporar información que no sea registrada automáticamente en el Formato Único de la plataforma. La información que se registra de forma automática es la proveniente de los registros de entidades públicas y no es posible que sea modificada o eliminada por ninguna organización política⁶⁹. En la norma no se precisa cuáles de los 13 aspectos que componen el Formato Único de DJHV serán obtenidos de los registros de entidades públicas.

Al respecto, es muy importante mencionar que, con el fin de garantizar la idoneidad de los candidatos y candidatas se ha establecido que no pueden postular al cargo presidencial y al Congreso de la República, de acuerdo a los artículos 107° y 113 de la Ley de Elecciones, Ley N° 26859, los siguientes: i) los deudores de reparaciones civiles inscritos en el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI) y los deudores inscritos en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM); ii) personas condenadas a pena privativa de libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión de delito doloso (tratándose de personas condenadas como autoras por la comisión de los delitos de terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; el impedimento resulta aplicable aun cuando hubieran sido rehabilitadas); y, iii) personas que, por su condición de funcionarios y servidores públicos son condenadas a pena privativa de la libertad, efectiva o suspendida, con sentencia consentida o ejecutoriada, por la comisión, en calidad de autoras, de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción de funcionarios; aun cuando hubieran sido rehabilitadas.

Asimismo, conforme la Ley de Reforma Constitucional N° 31042⁷⁰, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de septiembre del 2020, también se encuentran impedidos para postular a cargos de elección popular las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso.

⁶⁷ Inciso 21.3 del Artículo 21 del Reglamento de inscripción de fórmulas y listas de candidatos para las Elecciones Generales y de representantes peruanos ante el parlamento Andino 2021, aprobado por la Resolución N° 0330-2020-JNE.

⁶⁸ Artículo 22 de la Resolución N° 0330-2020-JNE.

⁶⁹ Artículo 18 de la Resolución N° 0330-2020-JNE.

⁷⁰ Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública.

En aras de fortalecer la información disponible sobre la integridad de los candidatos y candidatas a las elecciones generales, se considera necesario complementar la información de la DJHV con la información que publique la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) sobre los procesos judiciales en curso.

De otro lado, debe tenerse presente que, en materia de sanciones disciplinarias, el actual Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles – RNSSC solo registra información desde la vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General; es decir, desde el 11 de abril del 2001, por lo que sería necesario que las candidaturas presenten una declaración jurada respecto a si recibieron alguna sanción de suspensión o destitución de parte de alguna entidad pública en la que laboraron anteriormente e indiquen los motivos.

Finalmente, es menester tomar acciones ante las limitaciones actuales en materia de interoperabilidad del sistema de justicia penal para ofrecer de manera oportuna a los jurados electorales especiales información sobre las sentencias condenatorias emitidas en primera instancia, que recaigan sobre los candidatos y candidatas a las elecciones en calidad de autores o cómplices, por la comisión de delito doloso.

6.2. Presentación de tachas por la ciudadanía

Cualquier ciudadano inscrito ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y con sus derechos vigentes puede formular tacha contra la fórmula o lista de candidaturas, o contra uno o más candidatos o candidatas, dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la publicación de la fórmula o lista respectiva, fundada en la infracción de los requisitos exigibles a la lista o a las candidaturas, previstos en la Ley Orgánica de Elecciones o en la Ley de Organizaciones Políticas⁷¹.

Para el ejercicio de este derecho y teniendo en cuenta el riesgo de contagio, resulta importante asegurar la participación de la ciudadanía a través de un canal adicional para la presentación virtual de las tachas.

6.3. Exclusión de las candidaturas

La exclusión es la sanción más grave con la que puede ser penalizado un candidato o candidata. Las causales y el procedimiento se siguen en primera instancia ante los JEE y en segunda instancia ante el JNE. En caso de que se produzca una exclusión el potencial reemplazo solo procede hasta antes del vencimiento del plazo para la inscripción de la lista de candidatos.

Los procedimientos de exclusión contemplados en las normas electorales son los siguientes:⁷²

- i) Hasta un (1) día antes de la fecha fijada para la elección, el jurado electoral especial dispone la exclusión de una candidatura de la fórmula o lista de la que forme parte cuando tome conocimiento de que contra este se ha impuesto:

⁷¹ Artículo 43 del Reglamento de inscripción de fórmulas y listas de candidatos para las elecciones generales y de representantes peruanos ante el Parlamento Andino 2021, aprobado por Resolución N° 330-2020-JNE, que se sustenta en los artículos 110 y 120 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

⁷² Regulados en el reglamento aprobado por Resolución N° 0330-2020-JNE.

- Condena consentida o ejecutoriada con pena privativa de la libertad;
 - Pena de inhabilitación;
 - Interdicción por resolución judicial consentida o ejecutoriada; o
 - Condena emitida en primera instancia, en calidad de autor o cómplice, por la comisión de delito doloso.
- ii) Hasta treinta (30) días calendario antes del día de la elección, el jurado electoral especial dispone la exclusión de una candidatura cuando advierta la omisión de la información prevista en los incisos 5, 6 y 8 del numeral 23.3 del artículo 23 de la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N° 28094 o la incorporación de información falsa en la DJHV. Esta debe contener:
- Lugar y fecha de nacimiento.
 - Experiencias de trabajo en oficios, ocupaciones o profesiones, que hubiese tenido en el sector público y en el privado.
 - Estudios realizados, incluyendo títulos y grados si los tuviere.
 - Trayectoria de dirigente de cualquier naturaleza, en cualquier base o nivel, consignando los cargos partidarios, de elección popular, por nombramiento o de otra modalidad, que hubiese tenido.
 - Relación de sentencias condenatorias firmes impuestas al candidato por delitos dolosos, la que incluye las sentencias con reserva de fallo condenatorio.
 - Relación de sentencias que declaren fundadas las demandas interpuestas contra los/as candidatos/as por incumplimiento de obligaciones familiares o alimentarias, contractuales, laborales o por incurrir en violencia familiar, que hubieran quedado firmes.
 - Mención de las renunciaciones efectuadas a otros partidos, movimientos de alcance regional o departamental u organizaciones políticas de alcance provincial y distrital, de ser el caso.
 - Declaración de bienes y rentas, de acuerdo con las disposiciones previstas para los funcionarios públicos.
- iii) A esto se le suma las infracciones en propaganda política pues la legislación establece, en el artículo 42 de la Ley de Organizaciones Políticas⁷³, que se encuentran prohibidos de efectuar entregas o promesas de dinero, regalos, dádivas, alimentos, entre otros. Ante una inicial infracción la sanción es solo de multa, pero en caso de ser reincidente el jurado electoral especial dispone la exclusión de la candidatura, hasta 30 días antes del día de la elección.

En el marco de las elecciones congresales extraordinarias 2020, la Misión de Observación de la Unión Europea se pronunció sobre este aspecto y llamó la atención sobre el alto número de exclusiones que se produjo durante la referida contienda electoral:

⁷³ De conformidad con el reglamento aprobado por Resolución N° 0332-2020-JNE.

El marco jurídico, aunque disperso en diferentes leyes y resoluciones, incorpora principios fundamentales para unas elecciones transparentes y genuinas. Sin embargo, se caracteriza por frecuentes duplicaciones en leyes y resoluciones, por vacíos en las normas de financiación de campañas y por cierto grado de imprecisión en la definición de los aspectos electorales clave, entre ellos, las disposiciones relativas a los recursos contra la exclusión de candidatos. Esto último dio lugar a una interpretación desigual por parte de las autoridades electorales, lo que menoscabó la seguridad jurídica de las leyes y reglamentos aplicables.

[...]

La mayoría de recursos presentados durante el periodo electoral estuvo relacionada con la exclusión de candidato. Los excesivos requisitos de inscripción prevalecieron sobre el principio general del derecho a ser elegido. Casi el 50 por ciento de los 3.301 solicitantes recurrieron decisiones de los JEE en algún momento del período de inscripción. En algunos casos, la omisión de datos o la inclusión de información falsa en las DJHV pudo dar lugar a una investigación por delito penal. Además, algunas decisiones del JNE y de los JEE sobre recursos contra exclusión de candidatos carecieron de aparente coherencia, y varios candidatos/as excluidos recurrieron con éxito a la justicia constitucional para obtener resarcimiento.

[...]

Las decisiones sobre la exclusión de los candidatos se ajustaron a la legislación. Sin embargo, los rigurosos requisitos relativos a la omisión de información en las declaraciones juradas –por ejemplo: compras o ventas no inscritas o herencias– dieron lugar a un elevado número de exclusiones, lo que está en contradicción con las normas internacionales y regionales, así como con la buena práctica electoral sobre el derecho a ser candidato⁷⁴⁷⁵.

En virtud de lo expuesto, y mientras no se elabore un código electoral, la Defensoría del Pueblo considera que, frente a esta realidad compleja, deben privilegiarse interpretaciones que sean conformes con la Constitución y los tratados de derechos humanos suscritos por el Perú, buscando maximizar, en la medida de lo posible, la aplicación del principio *pro homine*, es decir, que “ante eventuales diferentes interpretaciones de un dispositivo legal, se debe optar por la que conduzca a una mejor protección de los derechos fundamentales, descartando las que restrinjan o limiten su ejercicio”⁷⁶.

6.4. Neutralidad y uso de recursos públicos en procesos electorales

Mediante Resolución N° 0306-2020-JNE publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de septiembre del 2020, se aprobó el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral y el procedimiento administrativo sancionador al respecto.

Así, el artículo 16° establece que ninguna entidad o dependencia pública podrá difundir publicidad estatal durante el periodo electoral, excluyéndose de esta prohibición a los organismos del Sistema electoral, y el artículo 17° establece los supuestos que no constituyen

⁷⁴ Nota a pie de página de la cita: El párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades (...), exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. El Informe Explicativo del Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia establece que “las condiciones para privar a las personas del derecho a presentarse a elecciones pueden ser menos estrictas que para privarlas del derecho a voto, ya que está en juego el desempeño de un cargo público y puede ser legítimo excluir a las personas cuyas actividades en dicho cargo violarían un interés público mayor” (párrafo 1.1.d).

⁷⁵ Unión Europea, Misión de Observación Electoral Perú 2020. *Informe final*, pp. 9, 12 y 26.

⁷⁶ Tribunal Constitucional. Expediente 0795-2002-AA/TC, fundamento jurídico 1.

publicidad estatal. Asimismo, el artículo 32 del mismo Reglamento establece infracciones al principio de neutralidad. Las autoridades políticas, funcionarios y servidores públicos no pueden imponer a personas que estén bajo su dependencia la afiliación a determinadas organizaciones políticas o el voto por cierto candidato, o hacer propaganda a favor o en contra de alguna agrupación política o candidato, entre otras infracciones.

Aunado a ello, a partir de los 90 días anteriores al día de sufragio, los funcionarios públicos que postulan como candidatos y candidatas, no pueden hacer proselitismo político en la inauguración e inspección de obras públicas o repartir bienes adquiridos con dinero del Estado o como producto de donaciones de terceros al gobierno central.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo considera que son riesgos de corrupción y de afectaciones a la ética en la función pública (i) el uso indebido de los bienes del Estado para realizar acciones de propaganda electoral; (ii) el aprovechamiento de la condición de ex gobernador regional, ex vicegobernador regional o ex alcalde, para el desarrollo de propaganda electoral; (iii) la difusión de publicidad estatal prohibida por ley a través de redes sociales, particularmente con relación a las obras y actividades vinculadas a la actual gestión; y (iv) la violación del deber de neutralidad de parte de los funcionarios y servidores públicos.

6.5. Sobre la difusión de propaganda electoral discriminatoria y denigrante

Mediante Resolución 0078-2018-JNE, de fecha 07 de febrero de 2018, el JNE publicó el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral. Esta norma tipificó lo siguiente:

Artículo 7.- Infracciones sobre propaganda electoral

Constituyen infracciones en materia de propaganda electoral:

7.2 Realizar propaganda que atente contra las buenas costumbres o agravie en su honor a candidatos/as, organizaciones políticas o promotores de consultas, sea cual fuere el medio empleado.

7.3 Promover actos de violencia, denigración o discriminación contra cualquier persona, grupo de personas u organización política, por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

Sin embargo, mediante Resolución 0306-2020-JNE, del 11 de setiembre de 2020, el JNE decidió dejar sin efecto el anterior reglamento y con ello, también las precitadas infracciones⁷⁷. Esta decisión buscó ser compatible con las leyes que regulaban las infracciones a la propaganda electoral, las cuales no contemplaban tales causales como objeto de sanción. Los límites a la propaganda electoral solo pueden fijarse mediante ley, pero no a través de una norma reglamentaria, como la que fue dictada por el JNE en el año 2018.

⁷⁷ En el Título XI de la Ley Orgánica Electoral, referida a “Delitos, Penas y Procedimiento Judicial” (Ley 26337, modificada por Ley 26344, vigente según el SPIJ del Minjusdh), se recoge una tipificación similar al artículo 7.2 de la Resolución 0078-2018-JNE: “Artículo 228.- Aquél que efectuare propaganda electoral, cualquiera que sea el medio empleado, en las horas que está suspendida, atentara contra la ley, las buenas costumbres, o agraviara en su honor a un candidato o a un partido, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos años y la pena de multa por el importe de diez por ciento del ingreso del condenado, multiplicado por treinta días multa, de conformidad con los Artículos 41 al 44 del Código Penal”.

Ahora bien, es importante destacar que el 26 de setiembre de 2020, es decir, con fecha posterior a la aprobación de la Resolución 0306-2020-JNE, se publicó la Ley 31046 que modificó el artículo 42 de la Ley de Organizaciones Políticas, para añadir el principio de igualdad y no discriminación en materia de propaganda electoral:

Artículo 42.- [...] *La propaganda electoral de las organizaciones políticas o los/as candidatos/as a cualquier cargo público debe respetar los siguientes principios:*

d) Principio de igualdad y no discriminación, por el cual la propaganda electoral no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos.

La norma citada constituye un “principio” de observancia en materia de propaganda electoral, razón por la cual no puede ser considerada una infracción *per se*. Además, en caso de que se pretenda aplicar, requiere de criterios mínimos que precisen o delimiten los conceptos ambiguos referidos a “mensajes sexistas”, “mensajes racistas”, “estereotipos de género” y “otros colectivos”.

Empero, esta situación no puede ser óbice para que actos discriminatorios o denigrantes sean tratados directamente por los organismos del sistema electoral. Por ello, aun cuando la eliminación de los artículos 7.2 y 7.3 de la Resolución 0078-2018-JNE se ajusta al principio de legalidad, es indispensable que el principio de igualdad y no discriminación en materia de propaganda electoral, sea debidamente tipificado para su cabal aplicación.

Así las cosas, resulta necesario que el JNE, en ejercicio de su iniciativa legislativa, sistematice todas las infracciones electorales en un solo instrumento normativo y que el Congreso lo apruebe para el presente proceso electoral.

Es de resaltar que, según el artículo 4 y la tercera disposición final y transitoria de la Ley Orgánica de Elecciones, no son de aplicación al vigente proceso electoral los cambios normativos que se den con posterioridad al 28 de setiembre de 2020. Empero, es compatible con la Constitución y el ordenamiento jurídico peruano que se incorpore una disposición final que excluya la eventual ley de este límite⁷⁸; en línea con lo anterior, los principios de igualdad y no discriminación no pueden ser mediatizados por una cuestión temporal para procedimientos electorales.

6.6. Debido proceso en las audiencias públicas virtuales

El JNE ha adoptado distintas medidas para mitigar la propagación del COVID-19 en el desarrollo de sus principales procesos. Una de las funciones más importantes de esta entidad es la jurisdiccional siendo esta la única institución que imparte en instancia final la justicia electoral. De esta manera, era necesario que la función jurisdiccional, se adecue a medios digitales.

Así, fue actualizado el Reglamento sobre la Casilla Electrónica⁷⁹, estableciéndose su carácter obligatorio (artículo 10°). De otro lado, se publicaron lineamientos para la realización de las

⁷⁸ Sera necesario que esta eventual ley se apruebe por mayoría absoluta, por cuanto se estaría modificando la Ley Orgánica de Elecciones.

⁷⁹ Aprobado por Resolución N° 0165-2020-JNE.

audiencias públicas virtuales⁸⁰, por los que se especifican aspectos clave en la ejecución de este proceso. Pueden participar en la audiencia pública virtual los siguientes actores: Los abogados acreditados ante el JNE; el presidente y los miembros del Pleno del JNE; la Secretaria General del JNE; el administrador de la sala de validación; el administrador de la sala de espera; el administrador de la sala de soporte; el administrador de la sala de pleno; el Director de Comunicaciones e imagen del JNE; el Director de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico (DRET).

Asimismo, los lineamientos del JNE también detallan una lista de requisitos mínimos como contar como una cámara web, audífonos, conexión estable a internet, un ambiente iluminado y una cuenta en la plataforma Zoom. Estas herramientas serán empleadas el día de la audiencia pública.

Con respecto a la plataforma Zoom, el JNE ya ha preparado una guía de uso para las audiencias públicas virtuales.⁸¹ En esta detalla el proceso de instalación del programa, el registro y su uso para el día de la audiencia. Este documento también establece algunos requisitos técnicos a tener en cuenta como una buena velocidad de internet y el uso de equipo electrónico inalámbrico (audífonos).

En el caso de que se presentasen dificultades con respecto al audio, micrófono o video, los abogados podrán solicitar acceso a la sala de soporte en donde se les brindará el apoyo para solucionar estos problemas. La Defensoría del Pueblo saluda el uso de la tecnología para la realización de las etapas del proceso electoral y evitar, así, el contacto entre personas para mitigar la propagación del COVID-19. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en que dicha situación no comporte una vulneración del derecho al debido proceso producto de alguna contingencia tecnológica que imposibilite la realización de la audiencia virtual, más aun teniendo en cuenta los plazos del contencioso electoral. Por ello, ante la eventualidad de presentarse estas situaciones, deberá buscarse alternativas factibles para que se garantice el derecho de defensa de los justiciables.

VII. Conflictos Electorales

La Defensoría del Pueblo define “conflictos electorales” como “un proceso social y político complejo en el que un sector de candidatos, dirigentes, militantes o adherentes de los partidos o movimientos políticos objeta aspectos centrales del proceso electoral, poniendo en riesgo la obtención de resultados oficiales». De acuerdo al Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (Simco) de la Defensoría del Pueblo, entre el 2008 y el 2020 se registró 47 conflictos electorales, principalmente en elecciones regionales y locales. Pero, es posible observar a lo largo de todo el proceso electoral un conjunto muy variado de hechos e incidencias que si bien no llegan a ser conflictos electorales sí pueden perturbar el normal desarrollo de un proceso electoral. Desde hechos de violencia en manifestaciones partidarias hasta afectaciones a los derechos de los electores el día del sufragio.

⁸⁰ Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/0a0e42ab-beaa-47c5-abff-befe4105f577.pdf

⁸¹ Disponible en: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/65b95266-4e0b-4cce-b408-5a6c904c73fb.pdf

Cabe precisar que este proceso electoral en particular se desenvuelve en (i) un marco de inestabilidad política expresado en las tensiones entre los poderes ejecutivo y legislativo, la renuncia del presidente de la república que ganó las elecciones en 2016, la disolución del Congreso de la República, nuevas elecciones, la presentación de dos mociones de vacancia sucesivas contra el Presidente de la República, la asunción del presidente del Congreso como presidente de la república, su renuncia a los pocos días luego de movilizaciones sociales a nivel nacional, y la elección de un nuevo presidente del congreso que en esa condición asumió la presidencia de la república; (ii) un bajo porcentaje de aprobación de los partidos políticos (Barómetro de las Américas 2018/19): 21.2%. La crisis política es de representación y esa responsabilidad es fundamentalmente de los partidos, los que, además, no se han comprometido profundamente con las reformas institucionales; (iii) la participación de 24 organizaciones políticas que dificultan el conocimiento y la diferenciación de las propuestas, y que fragmentarán la representación en el congreso; (iv) las limitaciones impuestas por la pandemia que implicará un desafío de orden comunicacional muy grande.

Los conflictos electorales tienen características particulares dado que estamos hablando de hechos políticos altamente regulados por normas de diferente jerarquía donde prevalece el principio de legalidad. No hay, por consiguiente, mayor margen para la negociación como sí ocurre por ejemplo en los conflictos socioambientales en los que se instalan mesas de diálogo para tratar las demandas planteadas. En estos casos el rechazo a los resultados de las elecciones y las acciones de violencia deben hallar un curso en los procedimientos legales. Recordemos que en la actividad política y más aún en tiempo de elecciones la suspicacia es la regla. Hay por lo general resistencia a aceptar resultados. Admitir la derrota no es fácil y el derecho a la protesta puede ser llevado a extremos de violencia. Es frecuente también que las militancias actúen por consignas y en bloque, lo que limita las relaciones racionales. Muchas de estas tensiones se canalizan a través de medios de comunicación con lo que se amplifica el problema no siempre con base en el relato cierto de los hechos.

Este tipo de situaciones requieren de una coordinación muy estrecha entre las distintas instituciones del sistema electoral, pero también de otras instituciones como el ministerio del interior, la policía nacional, la contraloría general de la república, y otras. Para ello el JNE ha creado la Central de Operaciones del Proceso Electoral (COPE) que cumple esta función. Sin embargo, es fundamental recordar que en los conflictos sociales y en particular de las protestas públicas, la policía nacional debe mantener una relación muy cercana con las oficinas encargadas de analizar y gestionar conflictos para aprovechar su información en la elaboración de sus planes de operaciones en caso se necesite restablecer el orden interno.

Conclusiones

Sobre la democracia y el proceso electoral en general

1. Las presentes Elecciones Generales 2021, representan la voluntad de la inmensa mayoría de peruanos y peruanas de desarrollar sus proyectos de vida dentro de valores democráticos e impulsados por el ejercicio de las libertades públicas y los derechos fundamentales. Pese a la inestabilidad política de los últimos años y al retraso en la implementación de reformas institucionales, el país ratificará en las urnas su voluntad de renovar autoridades y de reafirmar su fe en la democracia.
2. El contexto en el que se desarrollan estas elecciones es particularmente desafiante. La crisis sanitaria por efecto de la pandemia exige medidas excepcionales que garanticen la salud de electores, candidatos, militantes, personeros, periodistas, observadores y autoridades y servidores públicos del sistema electoral y de otras instituciones que intervienen en el proceso. Del mismo modo constituye un reto enorme implementar una estrategia de comunicación que ponga en contacto a millones de peruanos y peruanas con las autoridades electorales y con las candidaturas en competencia y sus correspondientes organizaciones políticas. Los electores deben saber cuándo, cómo y dónde votar, pero sobre todo es su deber darles fundamento a sus votos accediendo a información sobre las trayectorias de los candidatos y candidatas y de sus propuestas.
3. La Defensoría del Pueblo ha supervisado elecciones generales, regionales, locales, complementarias, referendos y revocatorias desde el año 2000. El fortalecimiento de la democracia es uno de sus objetivos estratégicos. Entiende que su labor de defensa de derechos se afianza en un escenario de instituciones respetadas y confiables. Esta es la razón por la que, una vez más, desplegará su personal en todo el país a fin de cautelar que se respeten los derechos políticos y el derecho a la salud, principalmente, mediante la supervisión activa del cumplimiento de los deberes de función de las instituciones del sistema electoral antes, durante y después del día del sufragio.

Sobre las medidas sanitarias

4. La Oficina Nacional de Procesos Electorales debe tomar en cuenta la situación de pandemia que vive el país, que muy probablemente se extienda hasta abril, mes de las elecciones. Las previsiones respecto de posibles contagios se deberán tomar no obstante se apruebe, fabrique, distribuya y aplique la vacuna en nuestro país. En esa dirección saludamos la elaboración y aprobación de protocolos sanitarios para prevenir y mitigar los contagios, pero según la Defensoría del Pueblo, requieren de algunas precisiones adicionales.
5. Debe tenerse muy presente que, en las actuales circunstancias, el ejercicio pleno del derecho a elegir y ser elegido depende en gran medida de cuán seguros se sientan los electores y los candidatos al momento de emitir sus votos o de desarrollar sus campañas. La estrategia de prevención de contagios que se ponga en marcha será el

principal instrumento para evitar el ausentismo o la apatía ciudadana frente a un hecho político de esta magnitud.

6. Estas medidas deberán tomarse también en toda otra situación en la que los riesgos de contagio estén presentes: campañas electorales, reuniones partidarias, conferencias de prensa, y especialmente en las elecciones internas de las organizaciones políticas. La ONPE tiene a su cargo dichas elecciones y deberá incluir entre los protocolos aprobados uno que regule los aspectos sanitarios en las elecciones internas. O precisar que los protocolos aprobados son aplicables también a situaciones semejantes.
7. En los protocolos se establecen disposiciones estrictas y adecuadas para evitar infecciones por COVID-19, sin embargo, dada la extensa duración de la jornada electoral, no menor a doce horas, es necesario establecer la obligatoriedad del uso conjunto de la mascarilla y el protector facial por parte de los funcionarios de la ONPE, los miembros de mesa y los personeros.
8. En cuanto al protocolo de seguridad y prevención contra el COVID-19 para periodistas, específicamente respecto a las medidas de bioseguridad para periodistas en el local de votación, se comprende que por el aspecto de la bioseguridad únicamente se autoriza el acceso a la Agencia de Noticias Andina o Tv Perú, sin embargo, ello es restrictivo y afecta el deber de información de los periodistas y la libertad de prensa, pudiendo generar suspicacias que afecten la transparencia del proceso electoral. Se hace necesario regular el acceso de todos los periodistas debidamente acreditados.
9. Las disposiciones de prevención de infección al COVID-19 de los protocolos para el personal de la ONPE y para los miembros de mesa no incluyen que los mencionados actores electorales acrediten haber sido sometidos a pruebas de descarte COVID-19.
10. El protocolo de seguridad y prevención contra el COVID-19 para electores no regula aquellas posibles situaciones en las que un elector registre una temperatura igual o mayor a 37.0°C. Se deberá precisar la decisión que se tomará respecto de dichas personas. En ningún caso esto debe afectar su derecho al sufragio.
11. El protocolo de seguridad y prevención contra el COVID-19 en el local de votación y locales abiertos regula lo referido a servicios higiénicos, sin embargo, no establece que se realice el control permanente para evitar aglomeraciones y efectuar la limpieza constante.
12. Los protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19 en el local de votación y locales abiertos y el de electores al establecer que los niños no deben asistir al local de votación, no considera a aquellos electores que, siendo madres o padres de familia solteros no cuentan con apoyo para el cuidado de sus hijos menores; lo cual puede restringir el ejercicio del derecho al sufragio.

Sobre las medidas comunicacionales

13. La situación que atraviesa nuestro país hace indispensable que el Estado brinde información oportuna y suficiente al electorado sobre la organización del proceso electoral y las medidas sanitarias dispuestas a fin de generar confianza y combatir la incertidumbre.
14. La estrategia comunicacional debe reconocer las especiales condiciones de la población electoral indígena, de zonas rurales y de zonas urbano marginales.
15. El proceso electoral convocado debe estar dotado de la mayor transparencia, de forma tal que la ciudadanía tenga información pertinente que le permita ejercer debidamente su derecho al sufragio. Tan importante como la emisión del voto es la formación del voto.
16. El estado de emergencia decretado restringe el derecho a la reunión, con lo que las fórmulas clásicas de hacer política deben ser reemplazadas por nuevos espacios y métodos. Por ello, el tiempo asignado de franja electoral a las organizaciones políticas debe ser distribuido entre sus candidaturas en condiciones equitativas y paritarias. Asimismo, cobra especial relevancia el uso adecuado de las redes sociales y los debates organizados por el JNE.

Sobre el derecho al sufragio de electores de especial atención

17. En las elecciones generales, regionales y municipales llevadas a cabo en los últimos años, la Defensoría del Pueblo ha observado situaciones que afectan el adecuado ejercicio del derecho a la participación política de los ciudadanos de los pueblos indígenas. El 2018, en las elecciones regionales y municipales, por ejemplo, las comunidades indígenas más alejadas estuvieron limitadas de ejercer su derecho al voto, debido a las condiciones geográficas, la lejanía, los altos costos de viaje y la escasez de medios de transportes. La ubicación de las mesas de sufragio es un factor que condiciona fuertemente del desplazamiento de los ciudadanos indígenas para emitir sus votos.
18. La Defensoría del Pueblo ha advertido que las personas con discapacidad que no cuentan con un certificado que acredite dicha condición y acuden a su lugar de votación, pueden ser limitadas en su derecho al voto por la falta de medidas de accesibilidad y a ajustes razonables a los que tienen derecho. Del mismo modo en el caso de su participación como miembros de mesa.
19. La paridad horizontal es una medida afirmativa que favorecerá la participación de las mujeres porque permite que los encabezamientos de listas sean en igual proporción para ambos géneros. En la Ley N° 30130, no se hace una referencia expresa respecto a la regla de paridad horizontal en relación a las elecciones generales, como sí se ha hecho respecto a las elecciones regionales.
20. Se ha constatado en algunos casos que las personas transexuales están expuestas a actos de discriminación y hostigamiento porque su apariencia al momento de acercarse a votar no es igual a la que aparece en la foto del documento nacional de identidad o en el padrón electoral.

21. Frente a las próximas elecciones generales, se requiere que las acciones del Estado en relación a las personas adultas mayores se planifiquen y ejecuten en cumplimiento del deber de especial protección constitucional, a través de una estrategia integral y bajo el enfoque de derechos. El Estado debe garantizar que las personas adultas mayores, incluso las consideradas dentro de los grupos de riesgo, ejerzan su derecho al sufragio en un entorno seguro.
22. No hay justificación para que las personas procesadas (sin sentencia consentida y ejecutoriada en última instancia) no ejerzan su derecho al voto, sobre todo si se tiene en cuenta que aproximadamente la tercera parte de la población penitenciaria (aproximadamente 35.000 internos) se encuentra en calidad de procesados y, por consiguiente, aptos para votar, puesto que no cuentan con impedimento legal alguno.

Sobre la organización del proceso electoral

23. La realización de las Elecciones Generales 2021 en el contexto COVID-19 implicará la ejecución de un presupuesto electoral mayor del que se podría haber planificado inicialmente, o del presupuesto promedio para este tipo de elecciones. Será necesario financiar gastos que por su naturaleza y coyuntura no estaban previstos pero que por su necesidad son de indispensable cumplimiento.
24. Se hace necesaria la autorización de procedimientos de contratación excepcionales que permitan a los organismos del Sistema electoral proveerse de bienes y servicios a través de procedimientos eficaces durante todo el proceso de Elecciones Generales 2021.
25. Es indispensable que en las elecciones internas de las organizaciones políticas se implementen buenas prácticas que fortalezcan la transparencia, la igualdad de oportunidades de las precandidaturas y el acceso a la información oportuna e integral por parte de la militancia.
26. Se requiere el diseño e implementación de un plan de transporte urbano el día de las elecciones para que la movilización ciudadana no se convierta en una condición que propicie la diseminación del virus durante la jornada electoral.
27. La implementación de medidas sanitarias como el uso de bolígrafo tinta azul por cada uno de los electores no debe conllevar a la impugnación y anulación de los votos por consideraciones que no se encuentran recogidas en la ley.
28. La población electoral indígena se encuentra en riesgo de que su situación se agrave dada su especial condición inmunológica, ante un eventual contagio por COVID-19. Por ello, es necesario que se adopten medidas organizativas que reduzcan o eviten el contacto de los ciudadanos indígenas con personas ajenas a su comunidad durante la votación.
29. El cumplimiento de parte de ONPE de sus compromisos en el avance del conteo de los votos y su transmisión oportuna al electorado imprime confianza en el procedimiento

de cómputo y resguarda la legitimidad de los resultados. El anuncio anticipado de determinadas horas para informar de los avances de resultados deberá ser bien evaluado.

30. La reforma recientemente aprobada sobre financiamiento de las organizaciones políticas fortalece y facilita la supervisión que debe realizar la ONPE mediante el uso de plataformas digitales. No obstante, se han identificado riesgos de corrupción en el procedimiento de rendición de cuentas.

Sobre las competencias jurisdiccionales y de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones

31. La Declaración Jurada de Hoja de Vida (DJHV) es un instrumento que permite transparentar la trayectoria de los candidatos y candidatas ante la ciudadanía. Para su fortalecimiento, resulta necesario complementarla con la información que publica la Comisión Nacional Anticorrupción (CAN) y la declaración de los propios candidatos sobre las sanciones disciplinarias recibidas en las entidades públicas donde laboraron. Adicionalmente, resulta necesario fortalecer la interoperabilidad entre el JNE y el Poder Judicial.
32. Se ha advertido un alto número de exclusiones de candidaturas producto de la profusa, poco coherente y rígida regulación sobre la materia. Según la Misión de Observación de la Unión Europea Perú 2020, estas situaciones deberán ser superadas mediante interpretaciones conforme a la Constitución, los tratados de derechos humanos y atendiendo al principio *pro homine*.
33. La Ley de Organizaciones Políticas ha regulado el principio de igualdad y no discriminación en la difusión de propaganda electoral. Empero, no ha sido tipificado como infracción en las leyes electorales, razón por la cual no es posible imponer sanciones administrativo-electorales a quienes realicen discursos discriminatorios o denigrantes.
34. En el marco de un procedimiento contencioso electoral, la regulación de las audiencias públicas virtuales son una medida necesaria para evitar el contacto entre personas y mitigar la propagación del COVID-19. Ello no debe, sin embargo, derivar en situaciones que imposibiliten el ejercicio del derecho de defensa o a ser oído, producto de fallos tecnológicos.

Sobre los conflictos electorales

35. En todo proceso electoral existe el riesgo de que se presenten conflictos electorales y dentro de ellos protestas que pueden llegar a ser violentas. La información oportuna que las instituciones que hacen análisis y gestión de conflictos le hagan llegar a la policía nacional contribuirá a su conocimiento del conflicto y a graduar mejor sus intervenciones de restablecimiento del orden público.

Recomendaciones

Al Jurado Nacional de Elecciones

1. Recomendar se garantice la transparencia en el portal web institucional y habilitar mecanismos virtuales que permitan realizar solicitudes, pedidos o denuncias y recibir respuestas rápidas, con relación al proceso electoral, entre otros, sobre los siguientes aspectos:
 - a. Los canales oficiales a los que la ciudadanía podrá recurrir para absolver consultas.
 - b. La inscripción de las fórmulas de las candidaturas a la presidencia y vicepresidencia, la lista de candidatos y candidatas al Congreso de la República, hojas de vida de los candidatos y candidatas, las tachas interpuestas y sus resoluciones, entre otros.
 - c. Los gastos incurridos en la compra de insumos de protección, prevención, y otros, dentro de los plazos de atención a las solicitudes de acceso a la información pública y en cumplimiento de las disposiciones que sobre la materia emita la Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos personales.
2. Sugerir se diseñe debates electorales con las siguientes características:
 - a. Debates entre candidaturas presidenciales y congresales (por organizaciones políticas), en forma similar a las que se dieron en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020.
 - b. Debates regionales en las 27 circunscripciones electorales para la elección de congresistas.
 - c. Debates periódicos y temáticos, en los que las organizaciones políticas y sus candidaturas expongan sus propuestas la manera de implementarlas. Se debe considerar la participación de paneles de especialistas y del público.
3. Recordar los principios previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082- 2019-EF, prestando especial atención a las que se encuentran relacionadas a la libertad de concurrencia, igualdad de trato, transparencia, publicidad, eficacia y eficiencia e integridad, en la contratación de bienes y servicios. En esa medida, se recomienda el cumplimiento de las siguientes reglas:
 - a. Considerar más de una cotización con proveedores relacionados con el rubro del bien o servicio a contratar, a efectos de cumplir eficientemente con la finalidad pública y evitar sobrevaloraciones en el proceso.
 - b. Requerir que las cotizaciones incluyan información objetiva sobre la experiencia de los proveedores en el rubro del bien o servicio a contratar.
 - c. Verificar, a través de los canales de búsqueda de proveedor que tiene habilitado el OSCE en su página web, que los proveedores que presentan su cotización pertenezcan al rubro del bien o servicio que se va a adquirir y cuenten con experiencia.
 - d. Verificar en el portal de Declaraciones Juradas de Interés de la Presidencia del Consejo de Ministros que los proveedores no se encuentren en alguna situación de conflicto de interés.
 - e. Solicitar el acompañamiento de la Contraloría General de la República para la intervención de control que corresponda en el ámbito de sus competencias.

- f. Solicitar el acompañamiento del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) para que realice supervisiones de oficio de forma aleatoria y/o selectiva respecto a los métodos de contratación que se empleen, incluyendo a aquellas que resulten excepcionales, pero que estén sujetos a supervisión en lo que corresponda, conforme lo dispuesto en su Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 076-2016-EF.
 - g. Publicar en sus respectivos portales institucionales la información referida a las contrataciones que se dispongan y mantener actualizado el rubro de contrataciones de bienes y servicios del Portal de Transparencia Estándar (PTE) a fin de que la población pueda acceder al mismo y ejercer la vigilancia ciudadana.
4. Recomendar el diseño de un procedimiento de fiscalización del cumplimiento de la obligación de publicar la declaración jurada de hoja de vida de las candidaturas a elecciones internas.
 5. Sugerir se publique en la plataforma institucional del JNE información sobre los procesos en curso seguidos contra los candidatos y candidatas por los delitos dolosos contra la administración pública, terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual.
 6. Sugerir que se requiera a los candidatos y candidatas que presenten una declaración jurada respecto a si recibieron alguna sanción de suspensión o destitución de parte de alguna entidad pública en la que laboraron anteriormente e indiquen los motivos. Ello, tomando en cuenta que el actual Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles – RNSSC solo registra información desde la vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General, es decir, desde el 11 de abril del 2001.
 7. Recomendar la exoneración de oficio del pago de multa electoral a los procesados privados de libertad. Para ello, deberá coordinarse con el Instituto Nacional Penitenciario la remisión al JNE de la respectiva base de datos actualizada al día de las elecciones para que se proceda a cumplir con este procedimiento.
 8. Recomendar se difunda en la página web del JNE la información respectiva al medio virtual habilitado para la presentación de tachas. Se debe considerar la asignación al ciudadano de una clave y contraseña para que efectúe el seguimiento de su tacha.
 9. Recordar que son prioritarias las interpretaciones que sean conformes con la Constitución Política del Perú y los tratados de derechos humanos suscritos por el Perú, buscando maximizar, en la medida de lo posible, la aplicación del principio *pro homine*.
 10. Sugerir se difunda, en formato amigable, la siguiente información vinculada a la mitigación de riesgos de corrupción y observancia de la ética en la función pública durante el proceso electoral:
 - a. Las conductas prohibidas de parte de los funcionarios y servidores públicos en periodo electoral a través del portal institucional y redes sociales oficiales del JNE, incluyendo la línea telefónica para atender consultas y recibir denuncias sobre irregularidades vinculadas al proceso electoral.
 - b. Considerar la difusión de los mecanismos de protección a los denunciantes de actos de corrupción vinculados al proceso electoral.
 11. Recomendar se comunique a los tres poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, y los gobiernos locales y regionales la necesidad de contar con una directiva sobre neutralidad y publicidad estatal en periodo electoral en atención al reglamento emitido sobre esta materia.

12. Recomendar se tomen todas previsiones técnicas para superar posibles dificultades técnicas en la realización de las audiencias virtuales, garantizando, de este modo, el derecho de defensa.

A la Oficina Nacional de Procesos Electorales

13. Recomendar la elaboración de un protocolo de seguridad y prevención contra el COVID-19, a ser aplicado en las elecciones internas en las organizaciones políticas. O que se disponga la aplicación de los ya aprobados en lo que corresponda.
14. Sugerir que tanto la mascarilla como el protector facial sean de uso obligatorio para el personal de ONPE y miembros de mesa.
15. Recomendar que, en relación con el descarte del COVID-19:
 - a. Se verifique que los actores del proceso electoral (funcionarios de la ONPE, del JNE, personeros de organizaciones políticas, periodistas; entre otros) que ingresen a las comunidades indígenas durante el proceso electoral acrediten haber pasado alguna prueba de descarte de infección por coronavirus, de ser posible una prueba molecular.
 - b. Se verifique que el personal de la ONPE y los miembros de mesa pasen por la prueba molecular de descarte de COVID-19, al menos la víspera del día de las elecciones generales.
16. Sugerir la entrega de mascarillas a los electores que acudan al local de votación sin una.
17. Sugerir se provea a los electores con temperatura física igual o mayor a 37.0° C de un protector facial y se le acompañe hasta su mesa de votación para que sufrague de manera preferente. Luego de ello, el personal de la ONPE se asegurará que el elector se retire del local de votación con las previsiones de bioseguridad que se requiera.
18. Sugerir se acondicione un área en el exterior del local de votación adecuadamente señalizada para los periodistas, con los requerimientos de distancia física establecidos.
19. Recomendar la entrega a los miembros de mesa de un kit de alimentos que considere la extendida jornada electoral de más de 12 horas. En este sentido, se deberá habilitar un área para el consumo de los alimentos dentro del espacio en el que se halla instalada la mesa de votación para evitar su movilización y prevenir el riesgo de contagio.
20. Recomendar la elaboración, en coordinación con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura y las organizaciones indígenas representativas, de un protocolo especial que considere el ingreso del personal estatal que participa en el proceso electoral y la entrega de material electoral en comunidades campesinas y nativas, o localidades indígenas.
21. Recomendar se modifique el Protocolo de Seguridad y Prevención contra el COVID-19 en el local de votación y espacios abiertos para la inclusión de la atención adecuada y preferente de las personas adultas mayores a fin de:
 - a. Incluir las en las medidas previstas para la atención preferente.
 - b. Eliminar la sugerencia según la cual las personas mayores de 65 años no deben asistir a la votación, a fin de evitar se les disuada de ejercer su derecho al sufragio.
22. Recomendar el diseño e implementación de una estrategia comunicacional que:
 - a. Incluya la utilización de lenguas indígenas de mayor predominio en los distritos donde exista una alta población indígena electoral.

- b. Se emita en lenguaje accesible y fácil de comprender, considerando los enfoques de discapacidad e intergeneracional.
- c. Tome en cuenta las particularidades de la población que vive en zonas rurales y urbano marginales.

La campaña de difusión deberá informar sobre:

- d. El sistema de votación, horarios de sufragio, y las medidas excepcionales que se adoptarán durante el proceso electoral para garantizar la protección de sus derechos antes, durante y después del proceso electoral.
 - e. La habilitación del sistema “Elige tu local de votación” que permitirá al electorado votar en lugares cercanos a sus domicilios reales.
 - f. Adicionalmente, deberá considerarse la elaboración de una cartilla de conducta sanitaria para los electores, basada en el “Protocolo de seguridad y protección contra el COVID-19 para los electores”, en lenguaje claro y sencillo, cuya difusión se efectúe a través de los diversos medios de comunicación (radio, televisión y redes sociales).
- 23. Recomendar se adopten las medidas necesarias para adecuar los locales, ambientes y servicios de las instituciones educativas, en consideración a las personas con discapacidad, según el principio de diseño universal recogido en el Reglamento Nacional de Edificaciones.
 - 24. Recomendar se disponga la habilitación de módulos en el primer piso de los locales de votación para que las personas con discapacidad que no se hayan registrado como tales pueden ejercer su derecho de sufragio. Para tal efecto, los miembros de mesa deberán bajar el material electoral al módulo del primer piso.
 - 25. Recomendar que, en el caso de las personas trans, se dé indicaciones precisas a los miembros de mesa sobre cómo proceder ante la duda respecto de su identificación, en ningún caso se les puede impedir o negar el ejercicio del derecho al voto, basándose en sus apariencias físicas y orientación sexual.
 - 26. Recomendar se articule acciones con la Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM) del Ministerio de la Mujer Poblaciones Vulnerables, en su condición de ente rector en la promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores, a fin de que se incluya en la capacitación a los actores del proceso electoral el enfoque intergeneracional y los alcances de la atención preferencial y prioritaria a las personas adultas mayores.
 - 27. Sugerir se modifique el horario exclusivo previsto para personas en situación de vulnerabilidad, entre ellas, las personas adultas mayores de 65 años, el cual ha sido determinado para las 2 primeras horas de la jornada electoral, debido a que la demora en la instalación de las mesas de votación podría exponer a las personas adultas mayores a tiempos de espera prolongados y a ser llamados como miembros para completar las mesas de votación.
 - 28. Recomendar la implementación de medidas que permitan el derecho al sufragio de las personas privadas de libertad procesadas y registradas por el INPE.
 - 29. Sugerir la elaboración de un plan financiero en lenguaje claro y sencillo que contemple todas las necesidades sanitarias y los costos operativos y que se encuentre al alcance de toda la ciudadanía, de modo que se garantice la transparencia. Y, además, se habiliten mecanismos virtuales que permitan realizar solicitudes, pedidos o denuncias sobre gastos incurridos en la compra de insumos de protección, prevención, entre otros.

30. Recordar los principios previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082- 2019-EF, prestando especial atención a las que se encuentran relacionadas a la libertad de concurrencia, igualdad de trato, transparencia, publicidad, eficacia y eficiencia e integridad, en la contratación de bienes y servicios. En esa medida se deberá procurar el cumplimiento de las siguientes reglas:
- a. Considerar más de una cotización con proveedores relacionados con el rubro del bien o servicio a contratar, a efectos de cumplir eficientemente con la finalidad pública y evitar sobrevaloraciones en el proceso.
 - b. Requerir que las cotizaciones incluyan información objetiva sobre la experiencia de los proveedores en el rubro del bien o servicio a contratar.
 - c. Verificar a través de los canales de búsqueda de proveedor que tiene habilitado el OSCE en su página web, que los proveedores que presentan su cotización pertenezcan al rubro del bien o servicio que se va a adquirir y cuenten con experiencia.
 - d. Verificar en el portal de Declaraciones Juradas de Interés de la Presidencia del Consejo de Ministros que los proveedores no se encuentren en alguna situación de conflicto de interés.
 - e. Solicitar el acompañamiento de la Contraloría General de la República para la intervención de control que corresponda en el ámbito de sus competencias.
 - f. Solicitar el acompañamiento del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) para que realice supervisiones de oficio de forma aleatoria y/o selectiva respecto a los métodos de contratación que se empleen, incluyendo a aquellas que resulten excepcionales pero que estén sujetos a supervisión en lo que corresponda, conforme lo dispuesto en su Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 076-2016-EF.
 - g. Publicar en sus respectivos portales institucionales la información referida a las contrataciones que se dispongan y mantener actualizado el rubro de contrataciones de bienes y servicios del Portal de Transparencia Estándar (PTE) a fin de que la población pueda acceder al mismo y ejercer la vigilancia ciudadana.
31. Sugerir se adopten las medidas que aseguren la distribución equitativa de la franja electoral, teniendo en cuenta la paridad entre hombres y mujeres, la no discriminación y el trato igualitario de todas las candidaturas a la fórmula presidencial, al Congreso de la República y al Parlamento Andino.
32. Recomendar se incorpore dentro del Título III del Reglamento de Elecciones Internas de las Organizaciones Políticas para la Selección de sus Candidatas y Candidatos a las Elecciones Generales 2021, aprobado por Resolución Jefatural N° 000310-2020-JN/ONPE una disposición que contemple el deber del Órgano Electoral Central de distribuir el padrón aprobado por el JNE con las fórmulas y listas de precandidaturas.
33. Sugerir se promueva las buenas prácticas, entre las organizaciones políticas, sobre:
- a. El otorgamiento de licencias a precandidatos y precandidatas que ocupen cargos directivos al interior de los partidos políticos.
 - b. El uso de fondos partidarios con miras a promover la igualdad en la contienda de elecciones internas.
34. Sugerir el cumplimiento estricto de la hora de difusión de avances de resultados electorales, de acuerdo a los compromisos asumidos con la ciudadanía.

35. Sugerir se difunda a la ciudadanía los informes emitidos por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de las organizaciones políticas.

Al Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral

36. Sugerir se incluya dentro del Pacto Ético Electoral un compromiso de las organizaciones políticas y sus candidatos y candidatas de mostrar en la publicidad realizada por medios digitales un símbolo de certificación de autenticidad en sus cuentas de redes sociales a fin de que se garantice a los votantes la identificación las fuentes oficiales de información.

Al Poder Judicial

37. Sugerir se disponga de las medidas necesarias para mantener actualizada la base de datos del Sistema Integrado Judicial de Expedientes (SIJ) para ofrecer de manera oportuna a los Jurados Electorales Especiales información sobre las sentencias condenatorias emitidas en primera instancia, que recaiga sobre los candidatos y las candidatas a las elecciones en calidad de autores o cómplices, por la comisión de delito doloso.

Al Ministerio de Economía y Finanzas

38. Recomendar se asigne recursos adicionales a favor de los organismos electorales, que permitan financiar todos aquellos gastos que resulten necesarios para la correcta organización de las elecciones, de acuerdo con la evolución de la emergencia sanitaria.

Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones

39. Recomendar la aprobación de un plan de transporte terrestre para el día de las elecciones, en coordinación con la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), y los gobiernos locales.

A la Policía Nacional del Perú

40. Recomendar se coordine estrechamente con las Oficinas de Prevención de Conflictos Sociales del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales el tratamiento de las protestas sociales que pudieran presentarse en el contexto del proceso electoral.

A los gobiernos regionales

41. Recomendar se capacite a las personas con discapacidad, a través de las oficinas regionales de atención a las personas con discapacidad (Oredis), acerca de la naturaleza y alcances del derecho al voto, así como sobre las medidas de accesibilidad y ajustes razonables que deben ejecutarse, con el objetivo de que puedan ejercerlo sin ningún tipo de discriminación y en igualdad de condiciones.

A los gobiernos locales

42. Recomendar se capacite a las personas con discapacidad, a través de las oficinas municipales de la persona con discapacidad (Omaped), acerca de la naturaleza y alcances del derecho al voto, así como sobre las medidas de accesibilidad y ajustes razonables que deben ejecutarse, con el objetivo de que puedan ejercerlo sin ningún tipo de discriminación y en igualdad de condiciones.
43. Recomendar la elaboración de un plan de control del comercio ambulatorio en las inmediaciones de los locales de votación.

Anexo

La experiencia internacional: los procesos electorales en el contexto de la pandemia producida por el COVID-19

El COVID-19 es una enfermedad infecciosa causada por el recientemente descubierto coronavirus y que, debido a su fácil propagación, fue considerada como una pandemia mundial por la Organización Mundial de Salud (OMS) afectando diferentes esferas de la sociedad. El contagio de esta enfermedad se produce a través del contacto entre persona y persona. Por ello, la mayor parte de gobiernos del mundo ha tenido que establecer y reforzar medidas sanitarias que mitiguen su propagación, lo que ha supuesto también un reto al sistema de salud y a la gobernabilidad de cada país. En el Perú se registran, al 18 de setiembre, 744 400 casos y 31 051 fallecidos.

Debido a la alta probabilidad de contagio, se han implementado medidas de distanciamiento social, cuarentena, reformas en el sistema de salud, entre otros. La propagación del COVID-19 también ha coincidido con distintos procesos electorales tanto nacionales como sub nacionales alrededor del mundo. En el Perú, el domingo 11 de abril del 2021 se realizarán las Elecciones Generales, en la cual se elegirán al Presidente de la República y a dos Vicepresidentes, a 130 Congresistas de la República y a cinco Parlamentarios Andinos; con la posibilidad de efectuarse una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas presidenciales que alcancen las más altas votaciones si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos válidos. Por ello, este proceso electoral nacional ha requerido la implementación de medidas que aseguren la mitigación del COVID-19 y la protección de la salud de los electores.

1. El impacto de la pandemia en los procesos electorales

Es innegable que la pandemia ha afectado de manera significativa la vida democrática de diferentes países. Un análisis provisto por IDEA Internacional demuestra, en cifras, que un número significativo de elecciones nacionales y sub nacionales se han aplazado mientras que otras se han llevado a cabo en medio de la crisis sanitaria. Así, entre el 21 de febrero y el 25 de agosto del 2020 al menos 70 países y territorios en todo el mundo han decidido posponer las elecciones nacionales y sub nacionales debido al COVID-19.

Al menos 55 países y territorios han decidido celebrar elecciones nacionales o sub nacionales según lo planeado originalmente a pesar de las preocupaciones relacionadas con el COVID-19.

En el caso peruano, las siguientes Elecciones Generales se realizarán el domingo 11 de abril del 2021, convocadas oficialmente mediante decreto supremo promulgado por el Presidente de la República. Por tanto, para que este proceso electoral no afecte ni la salud ni la participación política de los ciudadanos, es necesario revisar cómo otros países han llevado a cabo sus elecciones en medio de este difícil contexto social y sanitario.

2. Medidas de prevención y mitigación adoptadas por los países que llevaron a cabo sus elecciones durante la crisis sanitaria de la COVID-19

a. República Dominicana (elecciones presidenciales y legislativas)

República Dominicana llevó a cabo sus elecciones presidenciales y legislativas el 05 de julio del 2020. Meses antes, el 17 de marzo del mismo año, el entonces presidente Danilo Medina declaró al país en estado de emergencia debido a la pandemia. Este anuncio produjo la reprogramación de las elecciones presidenciales y legislativas que se aplazaron para el 05 de julio. Además de este retraso, el gobierno dominicano dictó las siguientes medidas:

- Se prohibió la celebración de manifestaciones y otros eventos en masas durante la campaña electoral.
- Se recomendó a los partidos políticos a realizar su campaña electoral a través de las redes sociales, la radio, la televisión y otros medios virtuales.
- La Junta Central Electoral (JCE) aprobó un protocolo sanitario para evitar el contagio y propagación del COVID-19 con el apoyo de la Organización Mundial de Salud, el Centro de Promoción y Asistencia Electoral, la Organización de los Estados Americanos y otras agencias. Este protocolo indicaba:
 - Los electores deben portar mascarillas y guardar una distancia de dos metros entre cada uno.
 - En la mesa de votación el elector entregará su cédula que deberá estar desinfectada, los miembros de mesa buscarán a la persona en el padrón electoral.
 - Los miembros de mesa entregarán al elector las boletas y el lapicero desinfectados para la votación.
 - Una vez realizada la votación los electores deberán retirarse de inmediato del local de votación.
 - La Policía Militar Electoral se encargará de mantener el local descongestionado y sin la presencia de electores que ya votaron.
 - Los funcionarios de mesa, delegados y observadores deberán contar con los medios de protección e higiene suministrados: mascarillas, guantes y gel. También deberán guardar la distancia establecida.

A pesar de esas medidas, los observadores de la Organización de los Estados Americanos reportaron largas filas de electores que desobedecían las distancias recomendadas. Esto supuso también que nueve miembros de esta organización dieran positivo al virus el día de la elección.

b. Corea del Sur (elecciones legislativas)

Corea del Sur llevó a cabo sus elecciones legislativas el 15 de abril del 2020. A pesar de registrar en ese momento 10 591 casos de COVID-19 y más de 225 muertes, las autoridades de salud de este país sostuvieron que no se registró contagio alguno durante el desarrollo de su proceso electoral.

Las acciones llevadas a cabo por este gobierno para evitar los contagios se produjeron en dos etapas diferenciadas.

- Antes del día de la elección:
 - Los mítines y reuniones de campaña fueron limitados. Los candidatos accedieron a realizar su campaña vía online.

- El voto postal fue extendido y se incrementaron las mesas de votación para pacientes con COVID-19, personal médico y personas en cuarentena.
- Se alentó la votación anticipada con el fin de reducir el número de votantes el día de la elección.
- Se creó y difundió un código de conducta para los electores en el día de la elección.
- En el día de la elección:
 - Guantes y alcohol en gel fueron provistos a todos los electores antes de que estos puedan proceder a votar.
 - El uso de mascarillas para todos los electores, miembros de mesa y observadores fue obligatorio.
 - Los electores debían mantener una distancia mínima de un metro entre ellos.
 - Se realizó revisiones de temperatura, los electores que superasen los 37. 5º C eran dirigidos a diferentes mesas de votación.
 - Las mesas de votación eran constantemente desinfectadas y ventiladas.
 - Aquellas personas que estaban en cuarentena y no mostraban síntomas (pacientes asintomáticos) podían votar en una hora especial (al final del día de la elección).
 - La votación y el escrutinio de votos fueron transmitidos en vivo virtualmente para asegurar la transparencia del proceso.

c. **Singapur** (elecciones parlamentarias)

Por su parte, en Singapur, tras la disolución de su Parlamento el 23 de junio del 2020, se programaron las elecciones para elegir a representantes de este organismo para el 10 de julio. Para ello, se publicó la Ley de Arreglos Especiales COVID-19 con tal de lidiar con la propagación del virus y brindar seguridad a los ciudadanos.

El proyecto de ley, que tuvo como antecedente las elecciones en Corea del Sur, implementó diversas medidas de salud y seguridad. Entre estas destacan:

- El control de la temperatura de los electores en los locales de votación.
- El distanciamiento mínimo entre los electores.
- El uso obligatorio de máscaras y guantes para los votantes.
- El establecimiento de tiempos de elección escalonados para evitar aglomeraciones.
- Los votantes que no pudieron emitir su voto debido a que estaban en cuarentena no fueron multados ni sancionados.

En este caso, no se consideró el uso de la votación en línea pues se estimó como una amenaza para el secreto y la seguridad del proceso electoral.

d. **Alemania** (elecciones locales en Baviera)

En Alemania se realizaron las elecciones locales del Estado de Baviera. Este proceso electoral se produjo en dos vueltas, la primera el 16 de marzo del 2020 y la segunda el 29 de ese mismo mes. Los medios de votación fueron dos: votación en persona en los colegios electorales y votación por correo. La votación por correo fue implementada como medida en respuesta a la pandemia.

e. **Francia** (elecciones locales)

En el caso de Francia, sus elecciones locales implicaron una mayor disposición de las capacidades logísticas que los comicios alemanes pues se realizaron en todo su territorio. Al igual que el caso alemán, se contemplaron dos vueltas, una producida el 15 de marzo del 2020 y la segunda vuelta el 28 de junio.

- Las medidas de protección implementadas fueron:
- El uso de máscaras y guantes por parte de los funcionarios electorales.
- Los electores debían proveer sus propios bolígrafos para firmar el registro de votantes.
- Las mesas de votación se desinfectaban con regularidad.
- Los locales de votación proveían con alcohol líquido a los electores.
- Las manifestaciones de campaña fueron limitadas a 1 000 personas.

A pesar de estas medidas, la participación electoral de Francia bajó a un mínimo histórico del 46%. (IDEA Internacional, 2020)

f. **Polonia** (elecciones presidenciales)

Polonia debía celebrar su elección presidencial el 10 de mayo de 2020. Para ello, y debido a la emergencia sanitaria, se modificó la legislación electoral polaca para que el voto fuera totalmente postal. Sin embargo, este cambio supuso el aplazamiento de sus elecciones al 28 de junio con el fin de preparar este sistema de la manera más adecuada.

Las elecciones presidenciales de este país se realizaron el 28 de junio con una opción universal de votación por correo cuyo uso era libre a disposición del elector a excepción de regiones con altos casos de infectados y en donde la votación se desarrolló exclusivamente por este sistema. A los votantes, en el primer caso, se les exigió usar máscaras, guantes y mantener una distancia segura. Asimismo, debían usar desinfectante para manos y sus propios bolígrafos.