

25
años



**Defensoría
del Pueblo**

En acción por tus derechos

Elecciones Generales 2021

Supervisión electoral de la Defensoría del Pueblo

Primera vuelta

Serie Informes Especiales N° 006-2021-DP



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398 Lima 1, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
E-mail: consulta@defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15-170
Primera Edición. Mayo 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-04904

Serie de Informes Especiales N° 006-2021-DP. Elecciones Generales 2021. Supervisión electoral de la Defensoría del Pueblo. Primera vuelta.

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, han participado la Primera Adjuntía, la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, la Dirección de Coordinación Territorial, el Programa de Pueblos Indígenas, el Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios, el Programa de Defensa y Promoción de las Personas con Discapacidad; con la colaboración de la consultora Rosa Arévalo León.

TABLA DE CONTENIDO

Presentación.....	4
I. La Defensoría del Pueblo y los procesos electorales	5
1.1. Antecedentes	5
1.2. Competencia de la Defensoría del Pueblo	6
II. El contexto de las Elecciones Generales 2021	8
III. La organización de la supervisión del proceso electoral de la Defensoría del Pueblo.....	12
3.1. El Comité de Supervisión Electoral.....	12
3.2. Normativa interna	12
3.3. Capacitación al personal de la Defensoría del Pueblo	14
3.4. Participación de las oficinas defensoriales (OD) y los módulos defensoriales (MOD).....	14
3.5. Despliegue territorial de comisionados y colaboradores: día de las elecciones.....	15
IV. Supervisión de las Elecciones Generales 2021.....	16
4.1. Supervisión del proceso	16
A. Actuaciones defensoriales a nivel nacional.....	16
B. Elecciones internas de las organizaciones políticas, 2020	18
C. Preparación de las elecciones en pandemia	20
D. La estrategia comunicacional.....	28
E. Respeto al principio de neutralidad de autoridades, funcionarios y servidores públicos	31
F. Propaganda electoral	32
G. El Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral.....	33
H. Tachas y exclusión de candidaturas	37
I. Reuniones con misiones de observación electoral	38
4.2. El día de la votación.....	39
A. La organización de las elecciones generales 2021	40
B. Problemas relacionados con los derechos políticos de grupos de especial protección ..	51
C. Casos de propaganda electoral prohibida.....	55
D. Sobre las detenciones el día de las elecciones.....	56
CONCLUSIONES	57
RECOMENDACIONES	59
Anexo	63

PRESENTACIÓN

A pesar del temor a la pandemia y el desánimo político de la sociedad peruana, la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas acudieron a votar el día 11 de abril. El ausentismo se dejó notar en un porcentaje mayor, 29.96%, 11.8% más en relación a la primera vuelta del 2016, pero no subió más del 4% en relación a las elecciones congresales del 2020. De manera que el balance en el terreno de la participación política no fue lo negativo que pudo haber sido.

Estas han sido, probablemente, las elecciones más difíciles de organizar por el enorme desafío de hacerlo en unas circunstancias particularmente críticas para el Perú en materia sanitaria. En los días próximos a las elecciones, se vivía la etapa más dramática de la pandemia con más de 300 personas fallecidas diariamente, miles de contagios, escasez de oxígeno, camas UCI ocupadas en su totalidad, y una llegada lenta de la dotación de vacunas que se necesitan para inmunizar a todos los peruanos y peruanas.

Las organizaciones del sistema electoral, aprendiendo de experiencias electorales de otros países, emitieron protocolos sanitarios, ampliaron el horario de votación, incrementaron los locales de sufragio, instalaron mesas en lugares descampados, previeron elementos de bioseguridad e hicieron una campaña para que se respete el distanciamiento físico, entre otras medidas. Muy necesarias, sin duda, pero no todo fue atinado, ni todo cumplido.

El mismo día de la votación, hacia el final de esta, la Defensoría del Pueblo emitió un comunicado graficando el proceso electoral de “satisfactorio, pero con contratiempos”. El presente informe de supervisión da cuenta de los avatares del proceso a lo largo de sus distintos momentos y, ciertamente, del día de la votación cuando la institución movilizó 371 personas de sus 38 oficinas defensoriales para estar presentes en 187 locales de votación. El objetivo ha sido doble: contribuir a resolver los problemas que se presentasen, interviniendo ante la autoridad electoral en defensa de los derechos de los votantes, y registrar información a través de fichas que nos permitieran evaluar la organización del proceso a fin de plantear recomendaciones para la segunda vuelta.

El presente informe contiene principalmente un análisis del contexto de estas elecciones, los hechos más relevantes ocurridos desde la emisión del decreto de convocatoria hasta el día de las elecciones, el comportamiento de las entidades del sistema electoral, la forma cómo se organizó la Defensoría del Pueblo para encarar su tarea de supervisión, y de manera especial, la verificación del cumplimiento de las recomendaciones hechas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y otras, en noviembre del 2020, mediante el Informe Especial 035-2020-DP.

Pero el informe también expresa la voluntad de esta institución de rendir cuentas acerca de su trabajo. La función de supervisión acarrea implícitamente la de transparentar los actos del supervisor para que la ciudadanía esté informada y haga su propia valoración de la labor realizada. La democracia es autocorrección continua y apertura a una sociedad vigilante de sus instituciones.

La Defensoría del Pueblo espera, transcurrida la primera vuelta, que las entidades del sistema electoral hagan un examen a fondo del trabajo realizado, detecten los problemas, y se prevea con tiempo soluciones. Y, sobre todo, se escuche con atención lo que otras instituciones, misiones de observadores, especialistas en la materia, digan, porque toda elección es trascendental para el futuro de una nación, y mientras más actores institucionales o personales puedan contribuir a su realización será mejor para todos.

I. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS PROCESOS ELECTORALES

1.1. ANTECEDENTES

En el marco de sus competencias constitucionales establecidas en el artículo 162º de la Constitución Política del Estado, la Defensoría del Pueblo se abocó a la supervisión de los procesos electorales desde el año 2000. Desde entonces ha estado presente en elecciones generales, regionales, locales, revocatorias, referendos, complementarias, extraordinarias. El punto de inicio de esta línea de trabajo puede ubicarse en las elecciones del año 2000. Aunque la Defensoría del Pueblo había tenido sus primeras intervenciones en elecciones locales de los años 1998 y 1999 en algunas provincias del Perú, fue en el 2000 que se emitió la Resolución Defensorial N° 63-99/DP del 23 de diciembre de 1999 en la que se dispone la supervisión de las elecciones generales convocadas mediante Decreto Supremo N° 40-99-PCM, del 22 de noviembre de 1999.

Aquella supervisión fue, sin duda, la más compleja de todas las realizadas hasta ahora. Se trataba de una actividad nueva en la agenda de la Defensoría del Pueblo, representaba, para una institución pequeña y de escasos recursos, un reto logístico nunca experimentado en sus cuatro años de existencia. Pero lo más desafiante era el contexto. La polarización política era extrema, la transparencia de las instituciones muy discutible, y el papel de defensa de derechos políticos que la Defensoría del Pueblo se proponía realizar, se hacía cada vez más difícil. Son esos altos niveles de desconfianza que las autoridades electorales de entonces inspiraban, lo que llevó a esta institución a organizarse para una intervención sistemática que a la postre marcaría la pauta de las siguientes supervisiones.

La Defensoría del Pueblo entendió que su papel no se limitaba al día de las elecciones, sino que se debía extender a todo el proceso electoral de modo que los derechos de ciudadanos y candidatos estuvieran garantizados. Por eso es que expresó desde un primer momento su discrepancia con la ley N° 26657, que interpretó el artículo 112 de la Constitución en el sentido de admitir una tercera elección presidencial consecutiva. El referendo en marcha para detener esa equívoca interpretación fue neutralizado en el Congreso de la República al promulgarse la ley N° 26592 que creaba un procedimiento interno en este poder del estado antes de que procediera la consulta, con lo que esta quedaba desnaturalizada.

Al respecto la Defensoría del Pueblo se pronunció de manera categórica cuestionando las decisiones de la mayoría congresal y señalando previsoramente que ese proceso electoral nacía con un “defecto de fábrica”. Así lo hizo saber mediante oficio dirigido al Jurado Nacional de Elecciones¹.

Como es conocido esas elecciones no cumplieron con las condiciones que la Defensoría del Pueblo exigió para la segunda vuelta y que estaban referidas a una efectiva neutralidad de los agentes estatales en el proceso electoral, limpieza en la campaña electoral, acceso equitativo a los medios de comunicación, imparcialidad del sistema electoral y facilidades para la vigilancia ciudadana.

¹ “A juicio de la Defensoría del Pueblo y a la luz del orden constitucional esta disposición no puede ser desvirtuada por ninguna ley que permita un período presidencial de hasta quince años continuos”. Elecciones 2000, Supervisión de la Defensoría del Pueblo, p. 42.

Al término de la segunda vuelta, la Defensoría del Pueblo consideró que estas condiciones no se habían cumplido por lo que emitió un pronunciamiento que en una de sus partes señala “que de conformidad con las constataciones registradas en su tarea de supervisión electoral, a pesar de ciertos avances parciales, no se ha logrado hasta la fecha avanzar en el cumplimiento suficiente de las cinco condiciones propuestas por la institución, por lo que la jornada del domingo 28 no puede ser calificada como una elección libre y competitiva, en la que los peruanos y las peruanas ejerzan a plenitud su derechos al sufragio.”

En términos similares se pronunció la misión de observación electoral de la OEA, confirmándose que ese “defecto de fábrica” anticipado por la Defensoría del Pueblo se convertiría en el principal factor de ilegitimidad de ese gobierno y de su futura caída.

Luego de la transición política iniciada a fines del 2000 y continuada en el 2001, el sistema electoral recuperó la confianza del electorado y, a partir de entonces, los procesos electorales, con algunas dificultades, se han llevado adelante sin ser objeto de grandes cuestionamientos. A lo largo de estos años la Defensoría del Pueblo ha lidiado con problemas persistentes en relación al trato a las personas con discapacidad, los adultos mayores, los pueblos indígenas, las personas trans, las mujeres, principalmente. Y también con los conflictos electorales que suelen presentarse sobre todo en las elecciones regionales y locales, y que pueden llegar a altos niveles de violencia.

En esta situación nos encontramos ahora, luego de la primera vuelta del proceso electoral, a la que hemos calificado en un comunicado público como de “satisfactoria, pero con contratiempos”². Más adelante daremos detalles de la información recogida por el personal de la Defensoría del Pueblo recogidos en los centros de votación donde estuvo.

1.2. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Siempre es necesario reiterar el marco constitucional desde el que la Defensoría del Pueblo ejerce su función de supervisión del proceso electoral. No faltan aún quienes consideran que no debería intervenir porque esta es una materia especializada que debe ser tratada desde los órganos con competencias exclusivas. Y que es preferible no crear dudas sobre la demarcación legal de las funciones de cada institución pública. Tampoco faltan los que consideran que si alguna intervención tiene la Defensoría del Pueblo esta debe limitarse a la de un observador electoral.

Es muy importante dejar en claro que cuando la Defensoría del Pueblo interviene, en esta materia como en otras, no lo hace para sustituir a ninguna institución en sus responsabilidades, ni para obligarlos a hacer aquello que considere lo correcto, ni para perseguir a los funcionarios que incumplen sus funciones y denunciarlos. El artículo 162 de la Constitución le otorga a la Defensoría del Pueblo el mandato de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. En ese marco busca que la voluntad popular se transforme en poder legítimo que habrán de ejercer las nuevas autoridades; y busca, también, que cada institución haga lo que le corresponde legalmente y que al hacerlo respete los derechos de las personas. La Defensoría no interfiere ni invade atribuciones de otras entidades, por el contrario, su objetivo es que la administración estatal funcione regularmente y para ello indaga, inspecciona,

² Comunicado N° 16/DP/2021

solicita información, tramita quejas y pedidos. Es un soporte del ciudadano frente a posibles abusos y en ese esfuerzo colabora con el mejoramiento de la prestación de los servicios del Estado a la sociedad.

Sus recomendaciones no obligan a la autoridad pública, pero dejan en evidencia disfunciones, irregularidades y posibles violaciones a derechos, que de no corregirse ahondan los problemas y llevarán a la propia Defensoría del Pueblo a recurrir a otros recursos de defensa. Y en cuanto a las posibles denuncias contra funcionarios a quienes se considere responsables de las afectaciones a los derechos de las personas, esto no se descarta, pero no es en principio el objetivo central de su trabajo. La Defensoría del Pueblo está para contribuir a resolver los problemas que aquejan al ciudadano y para ello, en el contexto de un proceso electoral, profundiza en su labor supervisora de las labores de ONPE, el JNE y RENIEC, principalmente.

Respecto de una eventual función de observador electoral, se descarta de plano. Los observadores son organizaciones de la sociedad que siguen de cerca el proceso electoral con la finalidad de testificar su corrección e informar de aquello de lo que han tenido conocimiento y que dejarán sentado por escrito ante la autoridad competente y el público en general. La Defensoría del Pueblo no observa, supervisa y ejerce su mandato para proponer cambios que le garanticen a ciudadanos y candidatos el ejercicio de sus derechos políticos.

La participación política reconocida como derecho en el artículo 2° inciso 17 de la Constitución señala que toda persona tiene derecho “A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”. Y de manera más específica garantiza el derecho de sufragio y de ser candidato a los cargos de elección pública de acuerdo a una ley especial, en el artículo 31°, “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica”.

De manera que la democracia representativa le promete a los ciudadanos que la voluntad popular expresada en las urnas se convertirá en poder político legítimo. O sea, la participación política y la alternancia en el poder aseguran una renovación constante basada en la decisión de la propia sociedad. Pero para ello el Estado debe garantizar que, durante la competencia electoral, otros derechos sean respetados como los de informar y ser informados, expresarse libremente, no ser perseguidos ni perturbados en sus desplazamientos y reuniones, obtener de la autoridad electoral respuestas oportunas a sus pedidos, etcétera. Solo así las elecciones serán transparentes, igualitarias y competitivas.

Pero, este esfuerzo de defender derechos requiere de una vigilancia estricta de la actuación de las entidades del sistema electoral. Más aún en un escenario de crisis sanitaria y con los indicadores más altos de contagiados y fallecidos desde que se inició la pandemia. La ONPE, responsable de la organización del proceso electoral, es la que hace viable el derecho al sufragio, creando las mejores condiciones para que los electores de Lima y regiones, de la zona urbana y rural, de los distintos niveles socioeconómicos y formaciones culturales del Perú, sufraguen de forma universal y secreta. El JNE, fiscaliza el proceso y administra justicia en materia electoral, y deberá hacerlo respetando los procedimientos legales de manera oportuna, teniendo en cuenta los plazos del proceso y el impacto que las demoras pueden tener en el desarrollo de las campañas electorales. Lo mismo en el caso de RENIEC y el padrón electoral, del Ministerio Público y los posibles ilícitos penales que se

cometan contra la voluntad popular, de las fuerzas del orden y su función de seguridad del exterior e interior de los locales de votación, etc.

Por eso la supervisión electoral en esta ocasión ha tenido un particular énfasis en los aspectos sanitario y comunicacional. Esto implica que el derecho a la salud sea considerado como un factor clave en la competencia electoral. Los riesgos de contagio han cambiado los usos y costumbres de las campañas electorales por lo que introducir reglas de tipo sanitario era una necesidad. De la misma manera en el caso de las comunicaciones y el desafío de llegar a zonas rurales con información sobre el proceso electoral y sobre los candidatos y sus propuestas. Así lo dejamos sentado en el Informe Especial N° 035-DP-2020³.

II. EL CONTEXTO DE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

Cada proceso electoral tiene sus particularidades, pero este se ha desarrollado en un contexto especialmente crítico. La pandemia ha golpeado al Perú de una manera severa. No es el objetivo de este informe plantear preguntas y cuestionamientos sobre el estado del servicio de salud. No por ello se puede dejar de señalar que la debilidad organizativa, la falta de liderazgo nacional y regional, la precariedad del sistema de atención de personas infectadas en muchas zonas del país, la falta de una estrategia oportuna y adecuada para enfrentar la diseminación del virus, han influido significativamente en el enorme costo en vidas que hemos tenido y seguimos teniendo. Pero esta circunstancia ha impactado también en la conducta política de los poderes públicos, los gobiernos regionales y locales, e incluso en la moral ciudadana.

Por eso, en esta parte del informe, lo que queremos es dar a los lectores una interpretación de los hechos ocurridos en tres ámbitos: el político, el económico y el sanitario. Y a través de ellos, mostrar el grado de dificultad al que nos estamos enfrentando en estas elecciones. En ese sentido, se abordará a modo de recapitulación algunos hitos políticos previos que nos permitan entender el proceso electoral 2021.

Como se recuerda la segunda vuelta de las elecciones generales del 2016 le dio el triunfo al candidato del partido Peruanos por el Cambio (PPK), por un margen muy pequeño. Pero la composición del Congreso de la República ya estaba definida en la primera vuelta, y le asignaba - gracias a la cifra repartidora y la eliminación de los votos nulos y en blanco- una amplia mayoría a Fuerza Popular⁴. Pese a no tener grandes diferencias ideológicas y programáticas, el escenario fue de progresiva tensión y enfrentamiento entre un poder ejecutivo con una representación congresal minoritaria y un poder legislativo controlado por la oposición.

Este desentendimiento precipitó una serie de hechos como interpelaciones a ministros, censuras, cuestiones de confianza y mociones de vacancia presidencial. El deterioro de las relaciones políticas entre ambos poderes del Estado y la acumulación de tensiones y malestares desencadenaron, en diciembre del 2017, en un primer pedido de vacancia por incapacidad moral presentado por Fuerza Popular. Si bien no se logró el objetivo de vacar al presidente Kuczynski, la “incapacidad moral

³ Elecciones generales 2021. Aportes de la Defensoría del Pueblo al proceso electoral. Serie Informes Especiales N° 035-2020-DP.

⁴ Fuerza Popular, 73 escaños; PPK, 18, Frente Amplio, 20; APP, 9; AP, 5.

permanente” pasó de ser un recurso extremo a una medida que podía ser utilizada como arma de lucha política en cualquier momento.

Ante estos hechos la Defensoría del pueblo emitió el Pronunciamiento N° 18/DP/2017 en el que señaló su preocupación por la crisis política y las consecuencias que podía tener en la vida de millones de peruanas y peruanos, sobre todo de quienes se encontraban en situación de vulnerabilidad. Precisó que la democracia debe ser entendida como un sistema en el que nuestra sociedad se organiza, respetando las vías constitucionales y legales. Además, señaló que el presidente, como cualquier otro ciudadano, debió tener el derecho a un debido proceso, sin dejar de lado su obligación de responder al país respecto de los hechos imputados. Finalmente, recalcó la necesidad de respetar los procesos constitucionales e hizo un llamado a la serenidad para consolidar la institucionalidad.

En ese marco, se produjo un hecho que complicaría aún más las relaciones entre las bancadas parlamentarias y de estas con el ejecutivo: el indulto a Alberto Fujimori, mediante la Resolución Suprema N°281-2017-JUS el 24 de diciembre de 2017. Según la encuestadora IPSOS un 43 % de la ciudadanía desaprobaba el indulto, mientras que un 53 % lo aprobó (2018). Lo cierto es que este hecho ocasionó protestas que se iniciaron el mismo 24 de diciembre y que continuaron en los días siguientes. El gobierno defendió el indulto por razones humanitarias, pero organizaciones internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), manifestó su preocupación y rechazo a la decisión tomada. En su pronunciamiento se recalca que: “los crímenes contra la humanidad son aquellos que ofenden los principios generales del derecho y se convierten en una preocupación de la comunidad internacional, constituyendo una gravísima ofensa a la dignidad humana y una negación flagrante de los principios fundamentales consagrados en las Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que no deben quedar impunes” (CIDH 2017).

El indulto tuvo consecuencias políticas también fuera del gobierno, varios congresistas de la bancada oficialista renunciaron. Al mismo tiempo, Fuerza Popular inició un proceso disciplinario a los congresistas de su bancada que se abstuvieron de votar en el proceso de vacancia, lo que finalmente terminó en la expulsión de varios de ellos. En este contexto, la aprobación del entonces presidente ya había bajado a un 19 %. El 54 % pensaba que debía renunciar, (IPSOS 2018). Pero aún en esas condiciones el 57% se mostraba partidario de llegar a consensos y le pedían a sus congresistas que fueran más conciliadores y dialogantes (IPSOS 2018).

A pesar de ello, la crisis política se agravó y en marzo del mismo año, las bancadas de Frente Amplio y Nuevo Perú presentaron un segundo pedido de vacancia basado en las supuestas relaciones directas entre Kuczynski y la empresa Odebrecht. La causal era la misma, “incapacidad moral permanente”. El hecho dio un giro cuando se conocieron unos audios en los que ministros y congresistas negociaban para evitar la vacancia. Ante el revuelo que esto causó, Pedro Pablo Kuczynski tomó la decisión de renunciar a la presidencia del Perú, argumentando un “clima de ingobernabilidad”.

Martín Vizcarra, primer vicepresidente, inició su gobierno el 23 de marzo de 2018 en un ambiente que se enrareció aún más a raíz del escándalo de corrupción en las altas esferas de la magistratura conocido como “Los cuellos blancos del puerto”. En respuesta a esta situación, el presidente presentó el 28 de julio, un conjunto de iniciativas legales dirigidas a reformar el sistema de justicia. Asimismo, anunció un referéndum en el que se puso a consideración de la ciudadanía 4 puntos: la creación de la Junta Nacional de Justicia en reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura, la modificación en la regulación de las organizaciones políticas, la no reelección de congresistas, la

bicameralidad del Congreso de la República. Los resultados arrojaron mayoritariamente un “sí” a las preguntas del referéndum, pero un “no” a la que se refería al retorno de la bicameralidad.

Previamente se había planteado “cuestión de confianza” debido al retraso del Congreso sobre la discusión de los cuatro puntos que irían a referéndum. Y, el 28 de julio de 2019 presentó, un proyecto de reforma constitucional para recortar el mandato congresal y presidencial al 28 de julio del año 2020, el cual debía ratificarse con un referéndum. El proyecto fue archivado. Al mismo tiempo, se había venido discutiendo las modificaciones de las reglas de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional (TC). En la sesión del pleno del 30 de setiembre el presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar, presentó una nueva cuestión de confianza para que se discutiera la modificación del sistema de elección. Sin embargo, el Congreso no discutió la cuestión de confianza, siguió con la elección de los nuevos magistrados del TC, hecho que fue interpretado por el Poder Ejecutivo como una denegación del voto de confianza. Como consecuencia, esa misma noche el expresidente anunciaría la disolución constitucional del Congreso y la convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias.

Ante esta situación la Defensoría del Pueblo, publicó el Informe Defensorial Sobre la Crisis Política, Cuestión de Confianza y Disolución del Congreso, en el que dejó constancia de la persistente confrontación entre ambos poderes del Estado, lo que comprometía al conjunto de las instituciones constitucionales. En el informe se reiteró la necesaria participación del Tribunal Constitucional, para resolver una posible demanda competencial. La Defensoría del Pueblo instó claramente a la necesidad del diálogo y consenso, y a poner de lado la idea de que la política es la “aniquilación del adversario” (Defensoría del pueblo 2019, p. 6).

Como consecuencia de la disolución del Congreso de la República, el presidente de la República convocó a Elecciones Congresales Extraordinarias, mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, el domingo 26 de enero del 2020. De acuerdo a la ONPE solo un 74.6 % del electorado fue a emitir su voto. Un alto nivel de ausentismo derivado de las constantes crisis políticas que provocaban en la mayoría de ciudadanos la sensación de que el funcionamiento de la democracia era malo o muy malo a causa de los políticos (INEI 2019, 2020).

El Congreso, recién conformado, se instaló el 17 de marzo, un día después de que se dispuso, a través del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el Estado de Emergencia Nacional, con aislamiento social obligatorio (cuarentena), a consecuencia del brote de la COVID-19. La Pandemia en América Latina y, en específico en Perú, reveló los pobres sistemas de salud, y la deplorable situación de otros servicios básicos, como educación y seguridad. En los años previos a la pandemia, el país había vivido una etapa de crecimiento significativo que permitió reducir la pobreza monetaria a 20%. Un crecimiento que fue decayendo con los años, pero que en comparación con la región se consideraba relevante. El 4 % del 2018, era una de las tasas más altas de la región (INEI en MEF 2018). En los años siguientes ese porcentaje disminuiría. Según el INEI, el 2019 Perú había registrado la tasa de crecimiento económico más bajo desde el 2009, con 2.16 %. El Latinobarómetro, ubicaba al Perú como uno de los países menos satisfechos con su economía. Solo el 9% no le reprochaba nada.

La estrategia del gobierno de Martín Vizcarra, para enfrentar la pandemia a través de una cuarentena estricta fue con los meses evidenciando sus insuficiencias por el estado del servicio de salud (un ejemplo de ello es que al inicio de la pandemia solo se contaba con 5 ventiladores por cada 100 000 habitantes), las debilidades organizativas a nivel nacional, la falta de un rastreo eficiente de los infectados, y de manera especial la situación económica de millones de familias cuya situación informal en el mercado laboral los dejó desprotegidos de un momento a otro.

Las medidas de apoyo a las personas más necesitadas, tardó en llegar. Hubo filtraciones e ineficiencia en los niveles regional y local. Los llamados “comandos covid” tuvieron desempeños diversos. Según Alberto Vergara (2019; 2020), este es un ejemplo de cómo el crecimiento en los años precedentes no llegó a resolver algunas cuestiones centrales que permitirían expandir derechos básicos, como es el caso de la bancarización de la población. Según IPSOS, al 2019 solamente se había bancarizado un 47 % de la población urbana en el Perú; el 2020 creció solo a 51 %, situación que limitó el acceso al bono de muchas personas. La situación en las zonas rurales fue más dramática aún, donde al inicio, las medidas del gobierno no eran diferenciadas.

En setiembre de 2020, se volvieron a iniciar las pugnas entre ambos poderes, esta vez, de manera más directa. El escándalo de los contratos al señor Richard Cisneros en el Ministerio de Cultura alcanzó al entorno del presidente y a él mismo. En este contexto el Congreso admitió la moción de vacancia, tras la difusión de unos audios que revelaban conversaciones entre trabajadoras del despacho presidencial y el presidente, en las que se trataba el tema de las visitas de Cisneros a palacio de gobierno.

Sin embargo, al poco tiempo surgieron nuevos indicios de corrupción sobre la gestión de Vizcarra como presidente del gobierno regional de Moquegua. El Congreso presentó una nueva moción de vacancia, en noviembre de 2020. A todo esto, la aprobación del expresidente Vizcarra, según Ipsos (2020), se encontraba en un 54 % en octubre, y la del Congreso en un 34 %. Al mismo tiempo, un 78 % de la población señalaba que el expresidente debía concluir su mandato y ser investigado al dejar la presidencia. A pesar de esta situación el 9 de noviembre, el Congreso decidió vacar al expresidente Vizcarra por los hechos de presunta corrupción a los que se le vinculaba. Lo hizo con 105 votos a favor, 19 en contra y 4 abstenciones y en base al artículo 113 de la Constitución.

Martín Vizcarra aceptó la decisión del Congreso. El 94 % de la población desaprobó el nombramiento de Merino, y la aprobación del Congreso bajó a un 9 %, una de las tasas más bajas en los últimos años (IPSOS 2020). Se iniciaron movilizaciones en todo el país. Las manifestaciones de los días 12 y 14 de noviembre fueron las de mayor convocatoria, y donde se reportó los enfrentamientos más intensos entre manifestantes y miembros de la Policía Nacional. De acuerdo con la CIDH, resultaron “al menos 107 personas heridas por lesiones por proyectiles, inhalación de gases tóxicos y politraumatismos, según reportes del Ministerio de Salud y de EsSalud; y el fallecimiento de dos jóvenes, Jordán Inti Sotelo Camargo y Jack Bryan Pintado Sánchez” (CIDH, 2020). Ante estos lamentables hechos, que están aún en investigación, pero en los que hay evidencias de un uso excesivo de la fuerza por parte de la PNP, Manuel Merino renunció el día 15 de noviembre, dando paso al gobierno de emergencia del actual presidente Francisco Sagasti, cuyo mandato ha sido amenazado en más de una oportunidad por un sector del Congreso de la República. El Tribunal Constitucional que tenía entre manos la demanda competencial relacionada a la vacancia presidencial por permanente incapacidad moral del expresidente Vizcarra decidió declarar improcedente la demanda y absteniéndose, por tanto, de interpretar el sentido de dicha causal de vacancia.

Cabe mencionar que, en febrero de 2021 cuando el Perú enfrentaba la segunda ola de la pandemia, se reveló que un grupo de políticos y personalidades (478 personas, aproximadamente), se habían vacunado con dosis de Sinopharm a espaldas de la población. Este escándalo denominado “vacunagate”, alcanzó al expresidente Martín Vizcarra, a la ministra Pilar Mazzeti, a la canciller Elizabeth Astete. El esclarecimiento de estos hechos y las denuncias penales sobre estos casos continúan en investigación.

Con estos antecedentes y las actuales circunstancias derivadas de ellos, las ciudadanas y ciudadanos han participado en el proceso electoral del 11 de abril, y se aprestan a hacerlo en la segunda vuelta. A pesar de la tragedia que la pandemia ha producido, del incremento de la pobreza y el desempleo, y de las enormes dificultades para reactivar la economía, los actores políticos del momento no lograron generar consensos básicos. Lo más notorio ha sido el desencuentro entre los poderes ejecutivo y legislativo, la desarticulación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, la precariedad de los partidos políticos y una ciudadanía cada vez más desconfiada de la eficacia de las instituciones democráticas para resolver los problemas.

III. LA ORGANIZACIÓN DE LA SUPERVISIÓN DEL PROCESO ELECTORAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En esta parte describiremos la forma cómo la Defensoría del Pueblo se ha organizado para el presente proceso electoral 2021, los instrumentos que regulan la labor del personal, el alcance de su despliegue territorial y las herramientas utilizadas para recoger la información en el día de las elecciones.

3.1. EL COMITÉ DE SUPERVISIÓN ELECTORAL

Mediante Resolución Administrativa N° 040-2020/DP-PAD de fecha 30 de julio de 2020 se aprobó la conformación del Comité de Supervisión Electoral encargado de conducir la supervisión de las Elecciones Generales 2021, en las que los peruanos y peruanas eligen presidente de la República, vicepresidentes, congresistas y los representantes ante el Parlamento Andino. Está integrado por la Primera Adjunta, quien lo preside, el Adjunto de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, el Adjunto de la Adjuntía de Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado, la jefa del Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción, y el director de la Dirección de Coordinación Territorial.

El Comité de Supervisión Electoral, en comunicación permanente con el Defensor del Pueblo, diseña y organiza la supervisión electoral; elabora y aprueba los instrumentos que regulan la labor de la institución en esta materia; y analiza los problemas que se presentan en el curso del proceso, a fin de fijar la posición institucional en cada caso. El Comité coordina con las adjuntías y programas, y con las oficinas y módulos defensoriales, para el desarrollo efectivo de su trabajo. Una supervisión de alcance nacional requiere la participación articulada de todas las instancias de la institución.

3.2. NORMATIVA INTERNA

A continuación, reseñaremos los instrumentos legales internos que regulan el trabajo de la Defensoría del Pueblo en esta materia:

- Resolución Defensorial N° 014-2019/DP de fecha 15 de noviembre de 2019 que aprueba la Directiva N° 002-2019/DP, “Directiva sobre neutralidad de los servidores de la Defensoría del Pueblo”. Tiene como objetivo establecer disposiciones de cumplimiento obligatorio para el personal de la Defensoría del Pueblo relativos al deber de neutralidad en el desempeño de sus funciones.
- Resolución Administrativa N° 008-2021/DP-PAD de fecha 25 de febrero de 2021 que aprueba los “Lineamientos de Actuación Defensorial sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal, Neutralidad, Uso Irregular de Bienes, Recursos Públicos y Programas Sociales en el marco de las Elecciones Generales 2021”, en el que se establecen criterios y pautas que permitan de actuación uniformes de la Defensoría del Pueblo respecto a la propaganda electoral, publicidad estatal, neutralidad, así como el uso irregular de los bienes, recursos públicos y programas sociales en el marco de las presentes elecciones.
- Resolución Administrativa N° 015-20217DP-PAD de fecha 26 de marzo de 2021 que aprueba los “Lineamientos de intervención defensorial frente al acoso y la violencia política hacia las mujeres”, que contiene procedimientos y pautas de intervención a seguir por la Defensoría del Pueblo en casos de violencia y acoso político contra mujeres.
- Resolución Administrativa N° 16-2021/DP-PAD de fecha 10 de abril de 2021 que autoriza el desarrollo de actividades esenciales a 371 trabajadores de la Defensoría del Pueblo a fin de llevar a cabo las acciones de supervisión y monitoreo en las Elecciones Generales 2021, llevado a cabo el 11 de abril de 2021, para contribuir a proteger los derechos de participación ciudadana en el referido proceso electoral y verificar que se realice de modo pacífico, transparente y con respeto al deber de neutralidad.
- Documento 4-2021-CE – “Pautas de intervención ante casos por propaganda electoral en postes de energía eléctrica” de fecha 15 de marzo de 2021, que contiene disposiciones específicas frente a la presencia de propaganda electoral instalada en postes de energía eléctrica, a fin de tramitar quejas ante la empresa prestadora del servicio público de electricidad efectuando la recomendación correspondiente y el traslado del caso a la oficina regional de OSINERGMIN y a la municipalidad del lugar, para que actúen conforme a sus competencias.
- “Lineamientos de la Defensoría del Pueblo en conflictos electorales – Elecciones Generales 2021”, el cual contiene un marco conceptual y metodológico para identificar un conflicto electoral, las causas que explican la aparición de un conflicto electoral, los aspectos a analizar en este tipo de conflicto y pautas a seguir para intervenir los posibles casos de conflictos que se presenten.
- “Pautas de intervención durante el Proceso Electoral 2021, frente a casos de detención de personas”, que orienta la adecuada intervención de la Defensoría del Pueblo ante situaciones de posible detención de ciudadanos durante el proceso electoral, por parte de la Policía Nacional del Perú.
- “Plan de despliegue territorial electoral (sábado 10 y domingo 11 de abril de 2021)” que contempla actividades defensoriales según horario referencial propuesto por la ONPE, el personal para supervisar y las actividades propuestas y supervisión de los días previos de la elección (9 y 10 de abril de 2021).

3.3. CAPACITACIÓN AL PERSONAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

El Comité de Supervisión Electoral organizó una jornada de capacitación denominada “Supervisión electoral 2021”, durante los días 3 y 4 de marzo de 2021, para todo el personal que ha participado en la primera vuelta de las elecciones. A través de la plataforma Zoom, se impartió conocimiento sobre los lineamientos de intervención, estrategia de supervisión, acoso y violencia política, protocolo de actuaciones defensoriales, conflictos electorales y herramientas digitales, normatividad electoral, etc.

Estas jornadas permitieron a su vez despejar las dudas sobre las formas de intervención de la Defensoría del Pueblo, en especial del personal contratado recientemente para colaborar en estas tareas. Ha sido particularmente destacable compartir las distintas perspectivas que se tiene sobre el proceso electoral desde las regiones. Ha permitido elaborar una visión general del proceso y visiones particulares que demandaban formas de atención diferenciadas.

El tema de la pandemia y los protocolos dictados fue también un tema relevante. La crisis sanitaria tiene distintas intensidades a lo largo del país, y formas culturales de asumirla. En ese sentido la contribución de la Defensoría del Pueblo a la supervisión del cumplimiento de los protocolos ha sido diversa dependiendo de si se trataba de ciudades muy pobladas, zonas rurales, comunidades campesinas, pueblos indígenas, centros poblados, etc.

3.4. PARTICIPACIÓN DE LAS OFICINAS DEFENSORIALES (OD) Y LOS MÓDULOS DEFENSORIALES (MOD)

La Defensoría del Pueblo tiene 28 oficinas defensoriales y 10 módulos defensoriales a nivel nacional. Interactúa constantemente con diversas organizaciones sociales, oficinas del Estado y ciudadanos en general. Esa presencia extendida en el territorio nacional, pese a no contar con un número significativo de personal, es un activo institucional cuando se trata de supervisiones amplias y complejas como la de un proceso electoral. Cada una de estas oficinas, en el marco de sus competencias, asume la responsabilidad de implementar la supervisión en los ámbitos territoriales a su cargo. Es a través de su trabajo que tenemos conocimiento de primera mano de lo que ocurre en el país y aunque en las actuales circunstancias no ha sido posible estar presente en muchos lugares, las redes de contactos desarrollados durante años suplen esta carencia.

La selección de los locales de votación donde ha estado presente la Defensoría del Pueblo ha sido a propuesta de sus sedes desconcentradas, lo mismo que la presencia de su personal durante los días previos y durante el día de la votación. La información recogida en las fichas proviene de su trabajo de campo y, al ser una fuente propia, es de alta confiabilidad. Por su parte, los jefes de las oficinas defensoriales han seguido de cerca todo el proceso, en coordinación con 39 supervisores y 10 asesores macrorregionales, y siempre en coordinación con los funcionarios de las oficinas departamentales de procesos electorales y de los jurados electorales especiales.

3.5. DESPLIEGUE TERRITORIAL DE COMISIONADOS Y COLABORADORES: DÍA DE LAS ELECCIONES.

La Defensoría del Pueblo cumplió su función de supervisión electoral el día de las elecciones a través de 371 personas, de las cuales, 150 estuvieron presentes en 2646 mesas de votación. Hubo también un importante trabajo de monitoreo a distancia mediante llamadas telefónicas y el seguimiento de la información propalada por medios de comunicación y redes sociales.

Es sobre la base del reporte de incidencias elaborado y hecho público el mismo día de las elecciones que la Defensoría del Pueblo emitió un comunicado dejando sentada su posición sobre la organización del proceso electoral. Y es a partir de esta información, recogida mediante fichas aplicadas ese día, que le haremos llegar recomendaciones a las entidades del sistema electoral en el presente informe.

Cabe señalar que las limitaciones en el despliegue se deben sobre todo al bajo presupuesto que le fue asignado a la Defensoría del Pueblo para cumplir con esta función, pese a que las características de estas elecciones han sido y son aún muy peculiares. Como era evidente, en esta ocasión son más los aspectos a supervisar dada la situación de pandemia. Además de proteger los derechos políticos, hay que proteger también el derecho a la salud y el derecho a ser informados que tienen todos los electores para la formación de sus votos.

El despliegue se hizo siguiendo el “Plan de despliegue territorial electoral (sábado 10 y domingo 11 de abril de 2021)”, y las indicaciones dadas por el Comité. Se cumplieron tareas puntuales: intervenciones frente a presuntas vulneraciones a derechos o al principio de neutralidad, propaganda electoral indebida, acoso político, personas sin mascarilla o sin cumplir la distancia física, proselitismo, instalación de mesas, trato a personas adultas mayores; aplicación de fichas, documentación de incidencias, coordinación con municipalidades para que difundieran la prohibición de comercio ambulatorio (expendio de comida o similares) en lugares cercanos o periféricos a los centros de votación; supervisión de la infraestructura y el acceso a los servicios públicos de agua, energía eléctrica y la fumigación del recinto; verificación de la señalización y acceso a los locales de votación, teniendo en cuenta la participación de personas con discapacidad (circuito de tránsito, marcas en el suelo para el distanciamiento, etc.); supervisión de comisarías para verificar si existen personas detenidas y que se encuentre en riesgo su derecho a sufragio.

Algunas de estas tareas se cumplieron a lo largo del proceso, otras el día de las elecciones y los días previos. La Defensoría del Pueblo aplicó también una “Encuesta elaborada por la Defensoría del Pueblo que busca conocer la experiencia de la ciudadanía con los protocolos de seguridad al momento de votar – domingo 11 de abril de 2021”, que contiene las secciones de datos personales (número de DNI, hora en la que llegó al local de votación y hora en la que ejerció su voto) y sobre experiencia en el proceso electoral con opciones para marcar. Sus resultados los damos a conocer también en este informe.

IV. SUPERVISIÓN DE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

4.1. SUPERVISIÓN DEL PROCESO

A. ACTUACIONES DEFENSORIALES A NIVEL NACIONAL

En esta sección damos cuenta del trabajo reportado por las 38 oficinas defensoriales (OD) y módulos defensoriales (MOD) en todo el territorio nacional.⁵ El período va del 10 de julio de 2020 al 10 de abril de 2021, tiempo en el que se tramitó quejas por presuntos derechos vulnerados, petitorios para mejorar las condiciones en que se ejercen los derechos, y consultas ciudadanas para orientar a los electores en relación al ejercicio de su derecho de sufragio.

Se recibieron 2936 casos distribuidos de la siguiente manera:

Tabla N° 1 “Clasificación de quejas, petitorios y consultas tramitadas”

Tipo	Número recibido	Porcentaje
Quejas	882	30 %
Petitorios	217	7 %
Consultas tramitadas	1837	63 %

Fuente. Defensoría del pueblo 2021

De acuerdo a la información presentada, las instituciones sobre las que se presentó más quejas son las siguientes:

Tabla N° 2 “Instituciones más quejadas”

Instituciones	Cantidad	%
Municipalidades	448	49%
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y oficinas desconcentradas de procesos electorales (ODPE)	140	15%
Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y jurados electorales especiales (JEE)	121	13%
Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (EPS - Electricidad)	49	5%
Policía Nacional del Perú (PNP)	48	5%
Gobiernos regionales (Gores)	46	5%
Ministerio de Salud (Minsa)	19	2%

⁵ En ese periodo de tiempo, la Defensoría del Pueblo, desarrolló también Actividades de Promoción de Derechos (APD). En total, se desarrollaron 87 APD, tales como charlas, talleres y *webinars*, dirigidos a la sociedad civil y personal del sector público. Para mayor detalle, revisar la información en el Anexo.

Ministerio Público	15	2%
Gobernaciones – (Mininter)	14	2%
Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (EPS - Saneamiento)	3	0.33%
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	3	0.33%
Colegios	3	0.33%
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV)	2	0.22%
Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri)	1	0.11%
Ministerio de Defensa (Mindef)	1	0.11%
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)	1	0.11%
Ejército del Perú	1	0.11%
Congreso de la República	1	0.11%
Ministerio del Interior (Mininter)	1	0.11%
Seguro Social de Salud (EsSalud)	1	0.11%
Presidencia	1	0.11%
Total general⁶	919	100%

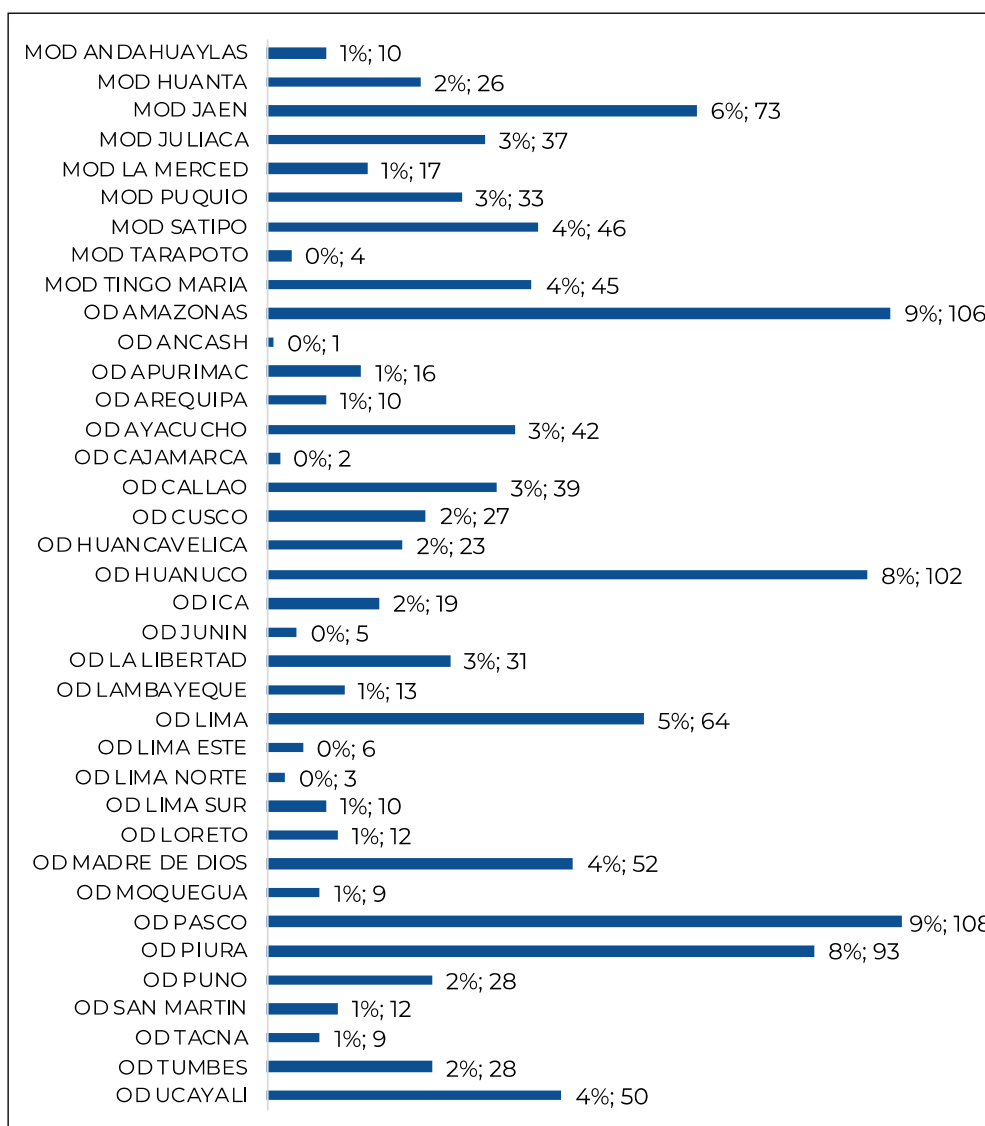
Fuente: Defensoría 2021.

Como se puede observar, las instituciones más quejadas son las municipalidades (49 %), ONPE y ODPE (15 %), JNE y JEE (13 %). En menor medida, se ubican las empresas prestadoras de servicios públicos (EPS) (49, 5%), la Policía Nacional del Perú (PNP) (46, 5%), entre otros.

En relación a las supervisiones, la Defensoría del Pueblo no solo visitó entidades para supervisar la prestación de servicios públicos, sino también los procesos previstos en la administración estatal. La presencia de las OD y MOD para inspeccionar e investigar aportó a las garantías del proceso electoral. En total, la Defensoría ha reportado 1211 supervisiones realizadas en el periodo del 10 de julio de 2020 al 10 de abril. Las municipalidades (46 %), fueron las entidades más supervisadas, seguidas de Centros Educativos (25 %), en su condición de locales de votación, y las ONPE y las ODPE fueron supervisadas de manera especial en vista de las funciones que cumplen.

⁶ Cabe resaltar que una queja puede tener más de una institución quejada y, por tanto, el total de instituciones puede variar respecto del total de quejas.

Gráfico N° 1 “Supervisiones realizadas por las OD y MOD”



Fuente: Defensoría 2021.

Durante las supervisiones realizadas se debe considerar que hubo dos tipos de temáticas abordadas. Por un lado, destaca con un 59 % las que tuvieron una temática específica; por ejemplo, “se realizaron 156 (13%) supervisiones a propaganda o publicidad electoral, 150 (12%) a las medidas respecto al comercio ambulante y transporte público, y 97 (8%) supervisiones que se enfocaron especialmente en los protocolos de bioseguridad para garantizar un proceso electoral seguro en medio de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19” (Defensoría del Pueblo 2021). Por otro lado, se encuentran el 41 % que trataba la temática del proceso electoral en general.

B. ELECCIONES INTERNAS DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS, 2020

A mediados del año 2020, la ONPE tuvo como reto la organización de las elecciones internas de los partidos políticos que definirían sus candidaturas a la presidencia y vicepresidencias, congreso de

la República y Parlamento Andino. Ese día, 29 de noviembre, sería también una oportunidad para poner a prueba los protocolos sanitarios que regirían en las elecciones generales. En la Séptima Disposición Transitoria de la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, adicionada por el artículo 2° de la Ley N° 31038, se establecían reglas para este tipo de elección, organizada por ONPE, precisándose en el numeral 8, de la Séptima Disposición Transitoria que “Es responsabilidad de los organismos electorales garantizar, en el ámbito de sus funciones, todas las medidas de control y seguridad sanitarias establecidas en el Protocolo Sanitario que, para tal efecto, determinen en coordinación con el Ministerio de Salud”.

Vista la responsabilidad de protección de la salud de las y los ciudadanos, la ONPE inició coordinaciones con el MINSA para mitigar los riesgos de todas las personas involucradas. El trabajo en conjunto alcanzó a las Oficina Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) y Oficinas Regionales de Coordinación (OCR), los electores, miembros de mesa, personeros, observadores y periodistas a nivel nacional, para que ejecuten sus funciones, ejerzan sus derechos y cumplan con sus deberes ciudadanos en condiciones de seguridad sanitaria. Como resultado, la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR) remitió al Centro Nacional de Epidemiología Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud, siete (7) protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19. El Vice Ministro de Salud Pública dio su opinión favorable sobre los protocolos, en el Oficio N° 1058-2020-DVM-SP/MINSA, de fecha 28 de octubre de 2020.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, mediante el Oficio N° 432-2020/DP, hizo llegar algunas recomendaciones antes de los comicios internos 2020. Una de las recomendaciones se refería a la aplicación de los protocolos sanitarios en este tipo de elección, que por la afluencia de militantes presentaba riesgos; y tres recomendaciones aludían a las reglas institucionales del proceso, que tenían que ver con la información de los partidos y organizaciones políticas en el padrón electoral; el otorgar licencia a las precandidaturas que ocupan cargos políticos; promoción de transparencia en los recursos de las campañas electorales.

Sobre la disposición de los protocolos sanitarios que hizo la Defensoría del Pueblo, debe señalarse que se hicieron días antes que la ONPE publicara los protocolos para el día de la elección. Sobre las otras tres se señaló que, según la Ley Orgánica de Elecciones, el padrón electoral es público, sin perjuicio de ello se podría considerar incorporar esa recomendación a futuro. Respecto de las licencias, se respondió que esas decisiones debían darse dentro de las normas internas de las organizaciones políticas. Y sobre la transparencia se estableció que esos gastos de campaña no estaban previstos para las elecciones internas, a diferencia de las elecciones congresales, regionales, municipales y de Parlamento Andino. A continuación, se presenta una tabla con los principales protocolos (fueron 7 en total) de seguridad planteados para el proceso electoral del 11 de abril del 2021, y que se utilizaron también en las elecciones primarias de los partidos y organizaciones políticas.

Tabla N° 3 “Resumen de los principales protocolos de seguridad y prevención contra COVID-19 en las Elecciones Primarias 2020”

	Protocolos
Generales	Uso de mascarilla y careta; no tocarse la cara y los ojos; mantener distanciamiento físico; útiles de trabajo son de uso personal.
En la mesa de sufragio	Mantener ventilación en los ambientes; cabinas de votación instaladas en los extremos; higiene constante de manos; evitar las aglomeraciones de electores.

Para electores (as)	Medición de la temperatura; ubicación del número asociado a los datos en la relación de electores; conservar el DNI en las manos hasta emitir el voto; abandonar el local de votación inmediatamente después de votar.
Para personeros (as)	Mostrar credencial de personero de mesa y DNI, no entregar copia de credencial, ni solicitar que el o la presidenta de mesa firme alguno; asignación de una silla con distanciamiento social; firma del acta de instalación con tu propio lapicero.

Fuente: ONPE 2020. ⁷

Al término, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), señaló que “las elecciones internas de partidos se desarrollaron sin incidencias”.⁸ Mencionaron también que 400 fiscalizadores se habían desplazado por todo el territorio nacional para verificar el arribo del material electoral (ánforas, cédulas, actas padrón), la oportuna instalación de mesas de sufragio, el acto de sufragio y la transparencia del posterior escrutinio de los votos.

Sin embargo, presentaron 25 incidencias consideradas por la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (DNFPE) que resolvieron a la brevedad sin alterar el proceso. Por ejemplo, la existencia de propaganda dentro de los plazos que prohíbe la ley, la falta de cartel de candidatos en la cámara secreta, o el abandono del cargo de uno de los miembros de mesa durante el sufragio. Según el JNE, estos casos fueron detectados en centros de votación de Arequipa, Callao, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Puno (2020). A pesar de ello, según el reporte emitido el proceso se desarrolló con normalidad en los locales de votación de todo el país, donde los representantes del JNE estuvieron presentes. Además, se reportó que varias mesas de votación terminaron su labor antes de la hora de cierre (16:00 horas), debido a la temprana instalación de mesas de sufragio y la puntualidad de los votantes. Entre las primeras en entregar resultados estuvieron las mesas de Ayacucho, Huancavelica, Moquegua, Tacna y Ucayali (JNE 2020).

Posteriormente, varias de las actas electorales fueron traídas a Lima con el apoyo de las Fuerzas Armadas y en la responsabilidad de los comisionados de la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR). Asimismo, esta experiencia sirvió para repensar y mejorar estrategias como las de “replicar los locales de votación y así poder descongestionar los locales de votación en las próximas elecciones generales”, así como seguir viendo cuáles serían las mejores medidas de seguridad para las elecciones de abril 2021 (Piero Corvetto – ONPE 2020).

C. PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES EN PANDEMIA

En octubre de 2020, la ONPE aprobó la conformación temporal de 94 Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), quienes tendrían a su cargo la organización de las Elecciones Generales del 11 de abril de 2021, a través de la Resolución Jefatural N°325-2020. Por su parte las Oficinas Regionales de Coordinación (OCR), fueron 19 a nivel nacional cuya tarea principal era acercar a la ONPE con la ciudadanía y organizaciones políticas.

⁷Ver: <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2020/elecciones-internas/protocolos.html>

⁸ Ver: <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/8421>

Previamente, la ONPE había discutido la implementación de algunas nuevas disposiciones en el día de la elección. Las dos principales fueron, la ampliación del número de centros de votación, con el fin de evitar la aglomeración de electores. Y la creación de un horario escalonado que se extendiera de 7 am. hasta las 7 pm. Ambas medidas apuntaban a una mejor distribución de los electores en los espacios físicos de votación como en el tiempo que se necesitaba para hacerlo con holgura. Se tomaría en consideración también un horario especial para las personas más vulnerables al contagio, como los adultos mayores o las personas con discapacidad.

Asimismo, se dispuso que las personas que durante los comicios estuvieran contagiadas y las personas que sean vulnerables no serían sancionadas con la multa por no ir a votar. Además, se aprobó el pago de 120 soles para los miembros de mesa. Esta medida tenía la finalidad de motivar la participación de las personas seleccionadas como miembros de mesa, dada la coyuntura ocasionada por la emergencia sanitaria a causa de la COVID-19.

Los 12 000 locales de votación (ONPE 2021) utilizados tuvieron en cada aula solo una mesa de votación y se privilegió los espacios abiertos, allí donde fue posible. Asimismo, mediante la página de la ONPE se pudo elegir los lugares de votación más cercanos a las personas, según sus domicilios. No muchos pudieron hacerlo. Esto representó un inconveniente más aún cuando los electores más desinformados buscaron tardíamente sus nuevos locales de votación. Pero, en general, se tuvo en consideración “los criterios técnicos de continuidad espacial, contigüidad, vecindad y accesibilidad geográfica” (ONPE 2021).

El 18 de febrero la ONPE publicó la lista definitiva de los 518,928 miembros de mesa, titulares y suplentes, así como los locales de votación que se usaron para las elecciones generales del 11 de abril. Como señaló la ONPE, se priorizó a “los electores más jóvenes, en razón que los ciudadanos mayores de 65 años son personas vulnerables ante los contagios por la COVID-19” (ONPE 2020). Todas y todos los ciudadanos peruanos pudieron verificar si eran miembros de mesa o no mediante la página: <https://www.consultamiembrodemesa.eleccionesgenerales2021.pe/>.

Sobre estas precisiones la ONPE señaló que, si bien el cargo de miembro de mesa es irrenunciable, se debe considerar el contexto de los miembros sorteados. Así, en los casos de notorio o grave impedimento físico o mental, o no encontrarse en el territorio de la República; o las mujeres embarazadas y madres lactantes, las personas en grupos de riesgo para COVID-19, identificadas por la Autoridad Nacional Sanitaria de conformidad con las normas emitidas por el Ejecutivo, o estar incurso en alguna de las incompatibilidades establecidas en los Artículos 57° de la Ley Orgánica de Elecciones, se les exceptuaba del pago de la multa por omisión al sufragio o de inasistencia a la integración de las mesas de sufragio.

Es importante señalar que, el listado de miembros de mesa permitió que pueda darse inicio a la presentación de posibles excusas a aceptar el cargo durante ese día. En ese sentido, la ONPE dispuso que la excusa se presenta “hasta cinco (5) días hábiles después de efectuada la publicación definitiva, sustentada con prueba instrumental y podrá ser tramitada en la oficina central de la ONPE, las sedes de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) o a través del Sistema de excusa o justificación al cargo de miembro de mesa en el siguiente enlace: <https://www.excusaojustificacion.eleccionesgenerales2021.pe/>” (2020).

Ahora bien, ese medio virtual lanzado al público el 18 de febrero, ha sido importante para hacer consultas y mejor distribución de espacios en los locales de votación. Sin embargo, se debe señalar que el servicio de internet no llega de igual manera a todas las regiones del Perú. En ese sentido, las brechas digitales evidencian las dificultades para hacer llegar información efectiva a varias zonas del país. Sobre ese punto, y según entrevistas de coordinación realizadas entre representantes del

JNE, ONPE y Defensoría del Pueblo, se advirtió la preocupación generalizada de la población, tanto dentro como fuera de Lima, que desconocía su posible nuevo lugar de votación. Situación originada a raíz del cambio y ampliación de los lugares de votación que hizo que la conformación de votantes cambie y, por lo tanto, se redistribuya en otros locales.

Sobre este punto, la Defensoría del Pueblo, pidió una mayor difusión sobre el conocimiento de los locales de votación en diferentes lugares del país, como Lima Norte. En ese sentido, se instó a que las oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE) a que se difunda por todos los canales de comunicación posibles la información sobre los lugares de votación el 11 de abril.

Los jefes y jefas de las Oficinas Defensoriales desconcentradas en las regiones de Áncash, Apurímac, Cusco, Loreto y Puno,⁹ reportaron que una de las principales consultas de la ciudadanía era sobre el cambio de los puntos de votación. Por ejemplo, en Áncash, la jefa de la oficina defensorial, señaló que al 26 de marzo se habían recogido 84 consultas con respecto a ese tema. Por otro lado, el jefe de la oficina defensorial de Puno, señaló que se necesita una labor más coordinada con los representantes de las ODPE, dado que muchas de las zonas rurales de esa región no conocían de los cambios y era necesario que se usen mecanismos como el “perifoneo” en las radios, por ejemplo, durante los días de feria, con el motivo de difundir a la mayor cantidad de gente esos posibles cambios sobre los lugares de votación, aunque también sobre los protocolos a seguir, como la difusión del horario escalonado para acudir a las urnas. El jefe de la oficina defensorial de Loreto, señaló que era de suma urgencia colocar la información en lugares concurridos; así aumentar la difusión de afiches y “perifoneos”. En Loreto el transporte es vía fluvial, por lo que el desconocimiento de los lugares de votación podía costar el voto a muchas personas. Llegar a algunos lugares significa hacer viajes de 24 horas y si no se avisa previamente de los cambios muchas personas se pueden quedar sin votar al no saber a qué centro de votación ir, o terminar yendo al que no le corresponde.

Asimismo, se instó a que toda comunicación se haga en lenguas nativas para que pueda tener un impacto real y diferenciado. Todos los jefes de las oficinas defensoriales a nivel nacional estuvieron de acuerdo en que era una medida de suma urgencia. La comunicación solo virtual y en español estaba afectando a un gran sector de los electores de zonas rurales andinas y amazónicas. Señalaron también la necesidad de transversalizar el uso de lenguaje de señas en las comunicaciones de las ODPE y las OCR. La representante de la oficina defensorial de Loreto, Jemisuy Fernández,¹⁰ señaló en las reuniones de coordinación que se debía difundir con mayor precisión y de manera descentralizada el protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans, en consonancia con la Resolución Jefatural 000062-2021-JN-ONPE, de fecha 08 de marzo de 2021.

Como se había comentado previamente, en cuanto a los protocolos sanitarios, la ONPE había establecido 7 protocolos para evitar la propagación del virus. Asimismo, cada uno de estos estaba destinado a un grupo específico durante la participación de la jornada electoral. Estos se elaboraron tomando en cuenta la experiencia de las elecciones internas de los partidos. En ese sentido, mediante Resolución Jefatural N° 000079-2021-JN/ONPE, se dispuso aprobar la actualización de siete protocolos sanitarios reformulados por la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional, en el marco de la emergencia sanitaria nacional y del estado de emergencia nacional a

⁹ Reuniones de coordinación realizadas entre los días 26 y 30 de marzo, con la presencia de representantes de la Oficina de Análisis de Conflictos COPE-JNE; Defensoría del Pueblo y jefes y representantes de las Oficinas Defensoriales Descentralizadas.

¹⁰ Reunión realizada el 30 de marzo con la presencia de representantes de la Oficina de Análisis de Conflictos COPE-JNE; Defensoría del Pueblo y jefes y representantes de las Oficinas Defensoriales Descentralizadas.

causa del brote del COVID-19, los cuales se publicaron para conocimiento el 26 de marzo de 2021. Entre los protocolos más importantes destacan los siguientes, resumidos en la siguiente tabla:

Tabla N° 4 “Medidas de prevención frente a la COVID-19 en las Elecciones Generales 2021”

Grupos	Medidas
Votante	<ul style="list-style-type: none"> • Al momento de tu ingreso al local, deberás conocer la ubicación del aula donde se encuentra tu mesa de votación y número de tu orden de lista. • Utiliza de forma correcta la mascarilla, la misma que debe cubrirte la nariz y boca durante toda la jornada electoral, caso contrario no podrás acceder a tu local de votación. • Mantén tu distancia no menor de un metro y medio con los demás asistentes. • Lleva tu propio lapicero de tinta azul. • Evita el contacto físico al saludar, despedirte, o recibir tu DNI y/o credencial. • Desinfecta tus zapatos en el felpudo del local. • Desinfecta tus manos con alcohol en gel. • Deja que te midan la temperatura al ingresar al local de votación (si es mayor a 37.5°, no podrás entrar). • Si hay dudas de tu identidad, bájate ligeramente la mascarilla y contén la respiración para que te identifiquen. • Asiste en el horario recomendado por la ONPE. • Vete inmediatamente después de cumplir con tu deber ciudadano.
Personero	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con las recomendaciones básicas de los votantes • Respeta el lugar que te brinda la ONPE. • Ingresa de manera ordenada guardando el distanciamiento físico de metro y medio. • Presencia el conteo de las células manteniendo una distancia de un metro y medio. • Lleva tu propio lapicero de tinta azul para firmar las células y actas de sufragio.
Miembro de mesa	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con las recomendaciones básicas de los votantes • Usa mascarilla y protector facial. • En todo momento desinfecta con alcohol DNIs, cabinas y lapiceros. • Si eres tercer miembro, coloca el holograma al DNI de los electores, desinfectándolo con alcohol. • Respeta el lugar que te da la ONPE (deberá tener una distancia de un metro y medio con los otros miembros de mesa). • Verifica que el huellero esté visible en la mesa de sufragio y así evitar que los electores lo manipulen. • Arroja tus residuos en la bolsa de color rojo que te proporcionará la ONPE.

Fuente: Gobierno del Perú 2021; ONPE 2021. Elaboración propia.

Se precisó, igualmente, que la votación sería escalonada, con horarios diferenciados. Si bien la ONPE señaló que no era obligatorio respetarlo, se esperaba que la población lo tomara en cuenta. De esta manera se estableció que, si eres un adulto mayor, mujer embarazada o persona con discapacidad o de riesgo, ve preferentemente de 7:00 am. a 9:00 am. Si no perteneces a un grupo

de riesgo, se votaría según el último dígito de tu DNI, dentro de un horario diferenciado, aunque no obligatorio, de modo que nadie se quedara sin votar pese a no haber ido en el horario sugerido. Acerca del horario preferencial de las 7 a las 9 am. la Defensoría del Pueblo tuvo una posición muy clara desde el comienzo y se lo hizo saber a ONPE en la recomendación 27 de su Informe Especial O35- 2020-DP. La Defensoría del Pueblo consideró que era inconveniente este horario dado que era la hora de la instalación de las mesas de sufragio, y había el temor fundado de que algunos miembros de mesa no asistieran y no se podría completar la mesa con las personas de la fila a esa hora. Sin embargo, la medida se mantuvo y terminó generando en muchos lugares del país, retraso en la votación y una mayor espera por parte de la población a la que precisamente se buscaba proteger.

Esta preocupación se acentuó en vista de la poca participación de las personas seleccionadas como miembros de mesa en las capacitaciones que daba la ONPE. Si bien la Defensoría del pueblo recomendó que las capacitaciones podrían ser “en horarios escalonados y garantizando las medidas de seguridad y prevención contra el COVID-19 previstas en el protocolo” (2021), la ONPE también habilitó los cursos virtuales de capacitación para las y los miembros de mesa.¹¹

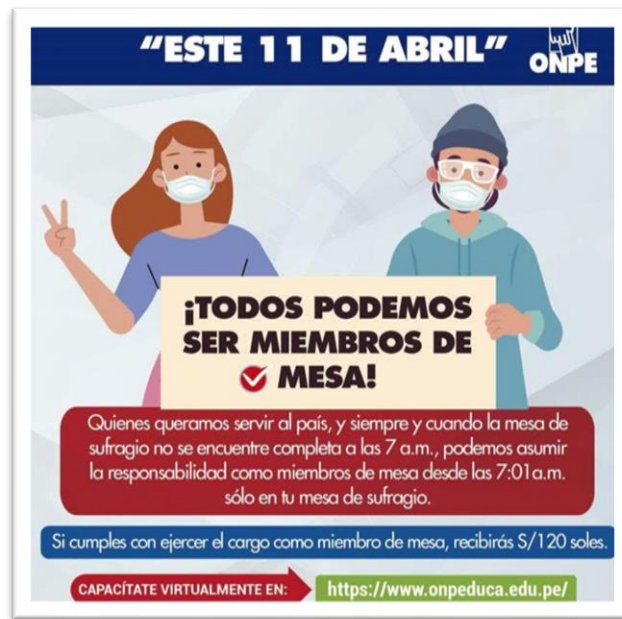
La ONPE puso a disposición la plataforma “ONPEDUCA”, mediante la página web www.onpeduca.edu.pe, con los protocolos, manuales de instrucciones y la capacitación virtual en diferentes idiomas. El único requisito para poder llevarlo era colocar el número del DNI y hacer una validación captcha.¹² No obstante, no se podía ver el real impacto de quienes podrían estar accediendo a esta información. Ello, nuevamente, debido a las amplias brechas digitales que no permiten el uso del servicio de internet de igual cobertura y calidad en todo el territorio nacional. A la par, en las regiones, las oficinas defensoriales señalaron que existía muy baja participación de miembros de mesa en las capacitaciones presenciales.

Como se señaló, según la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859, el cargo de miembro de mesa es irrenunciable, pero se puede iniciar el proceso para presentar una excusa y no asistir en el día de la votación con ese cargo. Bajo este supuesto, la ONPE propuso dos cambios; el primero, tuvo que ver con la ampliación para tramitar el plazo de excusas al cargo de miembro de mesa. De esta manera, mediante la Resolución Jefatural N° 000090-2021-JN/ONPE, se extendió hasta el sábado 10 de abril, de manera excepcional, el plazo para tramitar las excusas (ONPE 2021). Si bien, de esta manera la ONPE se aseguraba de la real asistencia de los miembros de mesa, propuso, en segundo lugar, iniciar el llamado los miembros de mesa voluntarios. De esta manera, días previos a las elecciones se inició con la campaña “¡Este 11 de abril, todos podemos ser miembros de mesa!”, y se hicieron llamadas a los miembros de mesa suplentes,

¹¹ Informe Especial N° 35-2020-DP, Elecciones generales 2021. Aportes de la Defensoría del Pueblo al proceso electoral.

¹² Página ONPE “Capacitación para Miembros de Mesa”
<https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/EEGG/miembro-de-mesa.html>
<https://www.onpe.gob.pe/educacion-investigacion/capacitacion-virtual/>

Imagen N° 1 “Campaña ONPE Todos podemos ser miembros de mesa”



Fuente: ONPE 2021.

En cuanto a los locales de votación se tomaron las siguientes medidas, según los protocolos ONPE:

- Antes del ingreso al local de votación, el personal verificará el uso correcto de la mascarilla.
- La ONPE alertó que se restringirá el ingreso del elector que no use adecuadamente la mascarilla.
- Se debe identificar y señalizar todos los espacios en el local; como puertas para ingreso y salidas independientes.
- La medición de la temperatura corporal a las y los electores, apuntando con el termómetro digital en la frente o cuello descubierto. Si esta es mayor o igual a 37, se debe restringir su ingreso. Si fuese menor, se debe aplicar alcohol en gel (concentración al 70%) como medida de la higiene de manos.
- La limpieza y desinfección de las aulas de votación, intercalándolas, considerando una mesa por aula para la instalación de las mismas.
- Se reducirá el aforo a un 50% en cada uno de los ambientes o pisos.
- Colocar los escritorios de trabajo separados, de un metro y medio como mínimo, y en lugares ventilados, para asegurar las restricciones sanitarias y el distanciamiento físico.
- Mantener los espacios ventilados, con las ventanas y puertas abiertas.
- Para los locales abiertos se deben delimitar los perímetros para el acondicionamiento de los toldos para las mesas de sufragio.
- Mantener el distanciamiento físico es otra de las medidas incluida en el protocolo. Esta deberá ser de un metro y medio como mínimo.
- No se podrá tener ningún contacto físico (al saludar, despedirse, compartir alimentos, entre otros) (ONPE 2021; El Comercio).

En algunas regiones se llamó la atención sobre el estado de algunos centros de votación. Por ejemplo, en las visitas que se realizaron en conjunto con representantes del JNE, jefes de las ODPE y representantes de la Defensoría del pueblo, se observó deficiencias en las estructuras de los locales de votación que podían poner en peligro la vida y seguridad de los electores, miembros de mesa y demás personas. También del material de sufragio que se había hecho llegar días antes de la elección a los diferentes puntos de votación.

Sobre la distribución del material, la jefa de la oficina defensorial de la región Cusco, señaló que en la zona del Bajo Urubamba se corría el riesgo de repetir la problemática que sucedió en el proceso de la vacunación, puesto que como es una zona donde solo se accede de manera fluvial, se debe tener en cuenta los medios de transporte adecuado para atravesar y hacer llegar el material.

En cuanto al ingreso de electores a los centros de votación se había previsto:

- Evitar las aglomeraciones de los electores en el ingreso del aula de votación, al momento de ubicar su nombre en la relación de electores.
- Verificar que los electores se encuentren formando las colas, respetando las pegatinas para el distanciamiento físico de un metro y medio como mínimo.
- Los electores deberán ingresar al aula de votación conociendo el número de orden que le corresponde en la relación de electores
- Considerar la atención en una fila preferente para embarazadas, personas con discapacidad y mayores de 65 años.
- Cuando los electores muestren su DNI a los miembros de mesa y sus datos sean verificados, también se debe respetar el distanciamiento físico de un metro y medio, como mínimo.
- Una de las anotaciones en el protocolo de la mesa de sufragio indica: “a solicitud de los miembros de mesa, los electores podrán bajarse levemente la mascarilla, conteniendo la respiración, si así lo solicitaran los miembros de mesa para su identificación” (ONPE 2021; El Comercio).

Todas las personas participantes debían hacer uso correcto de la mascarilla. Sin embargo, uno de los principales retos era convencer a las personas sobre el uso correcto de la mascarilla para evitar problemas el día de la elección. No todas las personas en las regiones han normalizado el uso de las mascarillas, y cuando las usan, en muchos casos, no lo hacen de manera correcta. Asimismo, se advirtió que por falta de recursos económicos muchas personas no cambian la mascarilla periódicamente y las que usan no se encuentran en buen estado, por lo que se reiteró que el personal en el día de la elección pueda considerar la entrega de mascarillas en los lugares de votación, cuando fuere necesario. Ello con el fin de proteger tanto miembros de mesa, como al resto de personas que participan durante las elecciones.

De otro lado, según la Resolución Jefatural N° 000382-2020-JN/ONPE, se señaló que: “a solicitud de los miembros de mesa los electores podrán bajarse levemente la mascarilla, conteniendo la respiración” con la finalidad de ser identificados en caso de duda (ONPE 2021). Al respecto la Defensoría del Pueblo manifestó su desacuerdo con la medida, sosteniendo que se debía privilegiar la salud y que en todo caso se buscara otros modos de definir las identidades en duda “que no obliguen al elector a retirarse la mascarilla para comprobar su identidad antes de la emisión del voto, por ejemplo, la indagación sobre los datos contenidos en el DNI o la comprobación de la firma”. El jefe de la ONPE de Lima Norte I señaló que este pedido se haría solo cuando algún personero “de alguna agrupación política impugne la identidad del elector” (...), tomando en consideración que la impugnación de identidad es muy remota” (Canal N 2021). Sin embargo, la Defensoría precisó que “también se podría dar en aquellos casos en los que los miembros de mesa, ante la existencia de dudas, requieran comprobar la identidad del elector en el momento previo a su votación” lo que podrían hacerse siempre que no se pusiera en riesgo la salud del votante¹³.

El protocolo para las y los periodistas que asistirían a cubrir la jornada electoral, contiene reglas entre las que destacan:

¹³ Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/COMUNICADO-15-Mascarillas-elecciones.docx.pdf>

- Uso correcto de la mascarilla y se restringirá su ingreso de no ser así;
- Medición de temperatura corporal;
- La comunicación previa sobre la fecha, hora y la sede donde realizarán la visita;
- Uso de su credencial en una zona visible;
- Evitar el acercamiento de elementos como micrófonos o grabadoras al entrevistado;
- Mantener la distancia física en todo momento;
- No tener contacto físico (al saludar, despedirse, entre otros);
- No podrán deambular, ni crear aglomeraciones en el local de votación; entre otros (ONPE 2021; El Comercio 2021).

Asimismo, la resolución señalada indica que “deberán seguir en todo momento las indicaciones impartidas por el personal de la ONPE para cumplir con el protocolo de bioseguridad, caso contrario se deberá retirar del local de votación al infractor, de ser necesario, con el apoyo de las FFAA y/o PNP” (ONPE 2021). No obstante, se pudo observar, especialmente en Lima, que la llegada de los candidatos a sus centros de votación y su salida, ocurrió en medio de desorden y pérdida de la distancia física ocasionada por militantes y periodistas.

Otros de los temas que, en general, llamaron la atención en las regiones, fue la necesidad de mejorar la campaña de difusión de los protocolos señalados. Mediante el Informe Especial N° 35-2020-DP, “Elecciones generales 2021. Aportes de la Defensoría del Pueblo al proceso electoral”, ya se había logrado identificar la necesidad de una estrategia comunicacional efectiva y diversa, dado los diversos contextos y necesidades de la ciudadanía que participaría en dichos comicios. De esta manera la institución señalaba que una parte significativa del cumplimiento de las medidas de seguridad descansaba en el comportamiento de las personas, sobre todo de las que deben dar ejemplo de respeto a la legalidad. En ese sentido, resultaba indispensable que el Estado brinde información suficiente sobre el desarrollo del proceso electoral convocado para el 2021 que le permitiera a la población conocer las medidas que se implementarían con el fin de celebrar elecciones sin riesgo de contagio.

A renglón seguido se señaló también que la necesidad de que pudiera informarse de 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 adoptarían para garantizar la protección de los derechos antes, durante y después del proceso electoral.

Algunos de los jefes de las oficinas defensoriales, como el del Puno, señaló que los medios de comunicación locales se habían quejado de la falta de información sobre los protocolos sanitarios y demás medidas durante el día de la elección. Muchas personas no estaban seguras de dónde y cómo ejercer su voto. Por otro lado, considerando que 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. Está claro que se debe priorizar diversos medios de comunicación y de mecanismos para hacer llegar toda la información que se necesita saber para el día de la elección.

Varias oficinas defensoriales coincidieron en el uso del mecanismo del “perifoneo y de las radios de zonas rurales. Sobre todo, en momentos de mayor concurrencia de la ciudadanía. Por ejemplo, en los días de feria que es cuando diversos poblados y comunidades se encuentran. También priorizar los mensajes en lenguas nativas, tanto los afiches físicos, como los medios virtuales, con el fin de clarificar todas las dudas al respecto. La Defensoría del Pueblo llamó la atención al JNE sobre la necesidad de difundir material, como los planes de gobierno y hojas de vida de los candidatos en las lenguas originarias de cada zona.

En esa línea, la Defensoría del pueblo, señaló la necesidad de mayor difusión de los protocolos de bioseguridad. Por ejemplo “la oficina defensorial de Piura se reunió con los jefes de las oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE) de Piura 1, Piura 2 y Sullana, así como con el gestor regional de coordinación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en Piura”, con el fin de discutir la necesidad de difundir los protocolos de bioseguridad, señalando la preocupación sobre los locales de votación y su relación con la temporada de lluvias, dado que, como se ha comentado, puede afectar la infraestructura, la vida de los participantes y el material electoral. Asimismo, la oficina defensorial de Huancavelica recomendó a la ODPE de la región elaborar la relación de los centros de votación que presentan problemas “por la presencia de residuos sólidos en el exterior e interior de sus instalaciones, o problemas con el alumbrado público, colapsos de desagüe, ausencia de agua en los servicios higiénicos y zanjas peligrosas, para la gestión oportuna ante las entidades responsables y que se atiendan a la brevedad [...] Además, sugirió realizar las gestiones ante los gobiernos locales y empresas prestadoras, a fin de que los locales de votación se encuentren dotados del servicio de agua y desagüe y energía eléctrica, antes durante y después del 11 de abril del 2021”.

Ahora bien, uno de los incidentes ocurridos en las semanas previas a las elecciones generales, fue la renuncia de varios de los jefes designados en las ODPE. En varios de los casos se produjeron por el temor a los posibles contagios ante el virus del COVID-19. La Defensoría del Pueblo advirtió sobre este problema, por lo que sugirió la necesidad de atención pronta para poder subsanar cualquier acción que imposibilite los comicios del 11 de abril. En ese sentido, se dirigió a los representantes de la ONPE para que puedan prestar atención sobre la posibilidad de llenar esos espacios rápidamente, con el fin de garantizar el buen desarrollo del proceso electoral.

D. LA ESTRATEGIA COMUNICACIONAL

Como se señaló en el Informe Especial N° 35-2020-DP, “Elecciones generales 2021. Aportes de la Defensoría del Pueblo al proceso electoral”, estas elecciones no solo eran particulares por el contexto político en el que nos encontrábamos sino por el estado de emergencia sanitaria a causa del COVID-19. En ese sentido, no solo se tiene como desafío la legitimidad de los comicios, sino que se asegure por completo la salud de toda la ciudadanía y de los servidores públicos. En ese sentido, las estrategias comunicacionales para poder llegar a la mayor parte de la ciudadanía, debían innovar en formas y procedimientos, dado que cualquier decisión sin planificación podría poner en riesgo la salud de miles de peruanas y peruanos.

Como se mencionó en el segundo acápite, uno de los cambios planteados en el referéndum del año 2018 y parte de la Ley de Reforma Constitucional N° 30905, establecía que “Solo se autoriza la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos mediante financiamiento público indirecto”. Asimismo, a través de la modificación de la Ley N° 31046, el Congreso estableció lo siguiente:

- Ampliación del periodo de difusión desde los sesenta (60) días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales;
- Aumento del 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,
- Fijación de 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 (Defensoría del Pueblo 2020, p. 20).

Bajo este contexto, el 21 de enero la ONPE dispuso la aprobación del plan de medios para la franja electoral de la campaña de las elecciones generales 2021, mediante la Resolución Jefatural Nº 000011-2021-JN/ONPE. En esta se señala que la ONPE, mediante su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios y la Gerencia de Administración, se encargarán del seguimiento del plan de transmisión de la franja electoral, a partir del 10 de febrero al 8 de abril de 2021, entre las 06:00 y 23:00 horas.

A diferencia de otros procesos electorales, en este las organizaciones y partidos políticos eligieron en qué medios desearían salir. Como se ha señalado, previamente, se había solicitado a los medios que desearan transmitir dichas pautas, que se inscriban en el portal de la ONPE. Para ese servicio, los medios de comunicación solamente debían considerar los siguiente: contratar con el Estado, y tener la documentación en regla ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). La respuesta fue amplia, “198 empresas de comunicación que se inscribieron de forma correcta y cumpliendo los plazos reglamentarios y anunciados con antelación” (ONPE 2021), presentaron su pedido y documentación.

Además, hacia el 14 de enero, fecha en la que culminaba la inscripción de los partidos y organizaciones políticas en su decisión para la difusión de la franja electoral sumaban aproximadamente “135,413 los spots reservados para la difusión de sus propuestas de gobierno, los mismos que representan una inversión de S/ 64,250,126” (ONPE 2021). Finalmente: “20 de las 21 organizaciones políticas que lograron su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para las elecciones 2021, reservaron un total de 150,275 spots que son emitidos del 10 de febrero al 8 de abril, entre las 6:00 de la mañana y las 11:00 de la noche. Del total de spots, 116,754 (78%) se emiten por radio y 33,521 (22%) por televisión, lo que representa una inversión de S/ 64,550,869.94” (ONPE 2021).

A su vez, la ONPE, así como el JNE, utilizaron estos espacios con el fin de difundir las medidas y protocolos para el día de la votación. Si bien, la mayoría de esta difusión se puede evidenciar en los medios televisivos, se debe recordar que se dan sobre todo en espacios radiales a nivel nacional y la prensa escrita. La importancia de estos canales no debe ser subestimada, pues como se ha comentado, estos serían los principales medios de llegada para varias zonas en el territorio nacional.

Sobre el uso de redes sociales, se debe dejar constancia que hoy en día son medios muy importantes para la transmisión de información institucional, y de propuestas de candidatos y candidatas presidenciales y congresales. Según la Misión de Observación de la Unión Europea en su informe final sobre las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020:

“Se 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)” (MOE en Defensoría del Pueblo 2020).

En ese sentido, si bien las redes son espacios de mucha información, difusión y presentación de candidaturas y propuestas, también pueden ser utilizados como medios de difusión de información

engañosas, las cuales tienen como fin confundir al elector con información falsa sobre las candidaturas. Se ha identificado páginas no certificadas por las agrupaciones políticas que emitieron constantes “fake news” o difundieron de manera sistemática mecanismos de pos-verdad, afectando los principios de transparencia y difusión veraz de la información. Estas no solo pueden terminar perjudicando la imagen de alguna candidatura en específico, sino también pueden afectar la legitimidad de los organismos del sistema electoral.

Aclarar este punto es clave, puesto que la emergencia sanitaria reveló con mayor agudeza la rapidez con la que se transmite información falsa; y cómo esta puede afectar a la ciudadanía. Lamentablemente, no se cuenta con mecanismos oficiales, ni protocolos institucionales que puedan frenar esta situación, por lo que el compromiso de todas las personas involucradas es la principal forma de disminuir estos casos. Por otro lado, es importante resaltar otros formatos de difusión de información y propuestas de las candidaturas. El primero, el portal Voto Informado, si bien ya existía en elecciones anteriores, su utilidad en esta destacó dada la coyuntura. Fue una fuente de información y transparencia para la ciudadanía y para los medios de comunicación. Se puso a disposición los planes de gobierno y la absolución de preguntas frecuentes en torno al proceso electoral. Asimismo, la Plataforma Electoral, sirvió para difundir las hojas de vida de todas las personas postulantes a un cargo público en las elecciones generales 2021.

El segundo fue los debates electorales realizados los días 29, 30 y 31 de marzo a nivel nacional y por la señal abierta.¹⁴ Para la Defensoría del Pueblo, son espacios en los que se promueve estratégicamente el voto responsable. Y por eso recomendó que el Jurado Nacional de Elecciones los organice tanto para candidaturas presidenciales como congresales, que se estructuren por regiones, que sean periódicos y temáticos, que fomenten la interacción entre candidatos y con panelistas especializados y se incluya las preguntas del público.

Hubo otras instituciones y medios como el CADE Electoral, IPE, El Comercio, América Televisión, entre otros, que también propiciaron espacios de debate con los candidatos presidenciales. Asimismo, espacios en los medios de comunicación de señal abierta y radial, presentaron secuencias en las que se podían apreciar las propuestas de las candidaturas congresales y del parlamento andino. Ahora bien, dada la cantidad de contendores, no todos los debates presentaron a todos los candidatos; puesto que en algunos espacios se priorizó la participación de quienes lideraban encuestas. Por esa razón, la propuesta del JNE era tan importante, ya que se evidenció la igualdad en los espacios que se dieron a todas las candidaturas.

También fueron importantes los espacios creados por la sociedad civil. De acceso fácil, versátiles, adaptados a todo público cumplieron una función de enlace entre los ciudadanos y la información sobre los candidatos. Mencionamos algunos de ellos: Voto 360.pe (buscador de candidaturas), Punkuri.com (aplicación), Votu.pe (filtración de candidaturas de acuerdo a tus opiniones políticas sobre diversos temas), Elegimos.pe, Bota y vota (filtración de candidatos de acuerdo a tu elección), Politinder.pe (para candidatos al Congreso), Otorongo.club (buscador de candidatos), Yovoto.pe, Pelejo (número de WhatsApp 927015880, para consulta de candidaturas al congreso). También hubo algunas iniciativas en regiones. Lambayeque: Lambayeque vota consciente (páginas de Facebook y de Instagram), San Martín: Dosis Informativa.SM (páginas de Facebook y de Instagram).

Sobre el seguimiento de la campaña física tradicional, se debe precisar algunos puntos. El primer es que casi todos los candidatos decidieron hacer visitas a diversas regiones del país. Si bien, algunos priorizaron algunos cambios en el acercamiento con el electorado; a finales de marzo y con la cercanía de las elecciones generales, la Defensoría señaló que “pese a que el estado de emergencia decretado prohíbe todo tipo de desfiles y reuniones que impliquen concentración o

¹⁴ Ver: <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/Home/Debates>

aglomeración de personas, se ha identificado casos de candidatas y candidatos que vienen incumpliendo las medidas de seguridad y prevención del COVID-19. Resulta necesario que la Policía Nacional refuerce las acciones de fiscalización para evitar que este tipo de actos se produzcan, más aún cuando las cifras de contagio son muy altas, y las organizaciones políticas ingresan al cierre de sus campañas electorales”.¹⁵

No obstante, se observaron imágenes donde primaba la aglomeración de personas, la falta de mascarilla o su uso incorrecto, y concentraciones en lugares cerrados. O la distribución de sustancias cuya efectividad contra el COVID-19 no ha sido científicamente demostrada. La consecuencia fue que varios candidatos resultaron infectados, exponiéndose a la ciudadanía al contagio y, además, perjudicando sus propias campañas políticas. Estos hechos fueron referidos por las oficinas defensoriales de Áncash, Cusco, Puno, Apurímac y Loreto, entre otros. Un tema que requiere, sin duda, atención prioritaria de parte del JNE y la ONPE.

E. RESPETO AL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD DE AUTORIDADES, FUNCIONARIOS Y SERVIDORES PÚBLICOS

La importancia del principio de autoridad radica en limitar la posición y oportunidad que da el cargo público para favorecer o perjudicar a algún candidato. Por eso, según el Decreto Supremo N° 199-2020-PCM, es de cumplimiento obligatorio para las personas que cumplen una función pública sin importar el régimen laboral o contractual que mantengan con las entidades del Estado. Además, 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.

De estas normas se colige que “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”. Además, se debe tomar en cuenta que 90 días antes de los comicios electorales, “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”.

Sin embargo, hubo casos puestos en conocimiento del JNE en los que se afectó este principio. La oficina defensorial de Áncash, por ejemplo, registró dos: el primero, relacionado al uso de una ambulancia, parte de los activos públicos del GORE, que llevaba plasmado un lema y símbolo que decía, “Áncash en tu corazón”, haciendo alusión al logo de Somos Perú. Por otro lado, en la misma región se hizo un llamado de atención al entonces Director Regional de Transporte, por publicar en sus redes sociales su posible candidatura, sin antes haber renunciado a su cargo.

Sobre esta situación, la Defensoría del Pueblo consideró que la falta a este principio podría estar relacionada con situaciones cercanas a la corrupción y de afectaciones a la ética en la función pública. Asimismo, “(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

¹⁵ Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/03/14.-Comunicado-31-03-2021.docx-1.pdf>

parte de los funcionarios y servidores públicos”. En ese sentido, se instó a una fiscalización del JNE, dado que la legitimidad de este proceso electoral se basa en el cuidado que deben tener toda aquella persona que ostenta un cargo en el sector público.

F. PROPAGANDA ELECTORAL

Sobre este punto, se debe señalar la Resolución 0078-2018-JNE, de fecha 07 de febrero de 2018, del JNE que publicó el Reglamento sobre Propaganda Electoral, Publicidad Estatal y Neutralidad en Periodo Electoral. Esta norma tipificó como infracción “realizar propaganda que atente contra las buenas costumbres o agrave en su honor a candidatos, organizaciones políticas o promotores de consultas, sea cual fuere el medio empujado y “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, con la Resolución 0306-2020-JNE, del 11 de setiembre de 2020, el JNE decidió dejar sin efecto dicho reglamento y con ello, también las precitadas infracciones.

En el artículo 42 de la Ley N° 31046, se señala: “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 Defensoría del Pueblo, considera este aspecto de la norma como un principio, pero recomendó se establezcan criterios que delimiten los conceptos de “mensajes sexistas”, “mensajes racistas”, “estereotipos de género” y “otros colectivos”.

A pesar de este contexto, las declaraciones de un candidato a congresista de Renovación Popular, no fueron respetuosas de la identidad de género de la candidata al Congreso Gahela Cari de la agrupación política Juntos por el Perú, al llamarla durante un debate televisivo por su nombre legal y no con el que ella se identifica. Esta conducta vulneró los compromisos 6 y 7 establecidos en el Pacto Ético Electoral. Como resultado, el Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral pidió a las agrupaciones políticas evitar cualquier agresión o acto de violencia durante la campaña. Por lo que se requirió que se explicitase que todos los grupos políticos debían respetar la identidad de género de sus contendores. En consecuencia, así el partido Renovación Popular no haya firmado el Pacto, debe seguir la línea del respeto y valores democráticos. Ante esta situación el presidente del JNE también expresó que se “debe encauzar la campaña electoral para que prime el respeto mutuo en el debate de las ideas y las propuestas programáticas, para que estas sean el objeto de la discusión” (La República 2021).

Durante la campaña también se evidenciaron otras faltas en el uso de propaganda política. Por ejemplo, en la región Huánuco, la oficina defensorial “encontró propaganda electoral en la cuadra 10 de la avenida 28 de Julio; en la cuadra 9 de Dos de Mayo, una de las calles más concurridas de la ciudad; alrededor del mercado de abastos; y en la plazuela Santo Domingo”. Se hizo el siguiente recordatorio:

“La Municipalidad Provincial de Huánuco, mediante Ordenanza Municipal N° 039-2018-MPHCO, ha regulado el procedimiento de instalación y desinstalación de propaganda electoral en la jurisdicción, y prohíbe utilizar banderolas, pasacalles u otros similares, instalados en árboles, postes de telefonía, postes de alumbrado público u otro elemento del mobiliario urbano. Asimismo, la norma prohíbe ubicar propaganda electoral en las plazas, parques, óvalos y alamedas y en sus zonas circundantes, así como en áreas de interés histórico y monumental, en los bienes que constituyan Patrimonio Cultural de la

Nación y, en general, en el mobiliario urbano o predios de servicio público” (Defensoría del Pueblo 2021).

La emisión de este tipo de ordenanzas municipales que regulan la propaganda electoral, se efectúa en el marco del artículo 79° de la Ley orgánica de municipalidades¹⁶, que establece como función de las municipalidades provinciales y distritales ocuparse de todo aquello vinculado con normar, regular y fiscalizar la ubicación de la propaganda política, en concordancia con el artículo 185° de la Ley orgánica de Elecciones¹⁷; sin embargo, se ha advertido durante las acciones de supervisión de las oficinas defensoriales, en primera vuelta, que muchos municipios no cuentan con dichas ordenanzas, siendo importante el impulsar la emisión de tales dispositivos.

A finales de febrero de 2021, el JNE detectó 327 incidencias sobre propaganda electoral indebida durante la campaña para las elecciones generales 2021, a propósito de la fiscalización en todo el territorio. Aquí algunos datos:

- La mayoría, 134 incidencias, está referida a pintas y paneles colocados en predios públicos o de dominio público sin contar con la autorización correspondiente, de acuerdo con un reporte de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (DNFPE) del JNE;
- 85 están relacionadas con avisos y spots en radio y/o televisión con financiamiento privado;
- 48 son propaganda electoral prohibida por ordenanza municipal;
- 20 son propaganda colocada en predios privados sin contar con el permiso del propietario;
- 16 en postes de alumbrado público;
- 10 con invocación de temas religiosos de algún credo; entre otros (JNE 2021).

Con este proceso, el Jurado Electoral Especial (JEE), inició 288 expedientes sobre propaganda electoral, de los cuales, a febrero de 2021, había resuelto 114, mientras otros 174 continúan en trámite.¹⁸

G. EL TRIBUNAL DE HONOR DEL PACTO ÉTICO ELECTORAL

Desde su instauración, el Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral se pronunció 16 veces (JNE 2021).¹⁹ Destacan la que se hicieron sobre las competencias del Tribunal ante situaciones polémicas que rompían con los compromisos plasmados en el Pacto; el llamado de atención a la candidata al congreso Yuriko Collantes Huacacolqui del partido Alianza para el Progreso, por haber difundido, en la red social Facebook, una imagen y publicación injuriosa en contra del candidato Yonhy Lescano; un comunicado sobre el llamado “VacunaGate”, en donde se señaló la falta moral cometida.

¹⁶ **Ley Orgánica de Municipalidades: ARTÍCULO 79.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO.** Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

1.- Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: 1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre: (...) 1.4.4. Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y **propaganda política.**

3.- Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales: (...) 3.6. **Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de:** (...) 3.6.3. **Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.**

¹⁷ Artículo 185.- Los municipios provinciales o distritales apoyan el mejor desarrollo de la propaganda electoral facilitando la disposición de paneles, convenientemente ubicados, con iguales espacios para todas las opciones participantes.

¹⁸ Para hacer el seguimiento de los casos, se puede revisar:

<https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/584/page/Propaganda-Electoral>

¹⁹

<https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/Home/TribunalHonor?fbclid=IwAR1boahz9lylx9FQnSFvsFEWpTvK68F3vDIHoXifRsJCzMr10zreFje1pvc>

Ver:

Tabla N° 5 “Pronunciamientos del Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral”

Tipo de Pronunciamiento	Número	Tema	Pronunciamiento
Exhortaciones	12	Denuncia impuesta por la candidata al Congreso Gahela Cari a causa de las declaraciones consideradas transfóbicas del candidato Frank Krklec.	Exhorta a las organizaciones políticas, las candidaturas, las y los afiliados y la ciudadanía a respetar la identidad de género y el principio de igualdad y no discriminación. Aún cuando una organización política no se haya adherido al Pacto, debe seguir respetando los valores éticos propios de un proceso electoral.
		Denuncia del presidente del partido Juntos por el Perú (JP) sobre videos, donde se usa la imagen de la candidata Verónica Mendoza de manera inapropiada; así como de otras candidaturas. Ello con el propósito de incitar al Miedo	Se llamó la atención que sobre el hecho haya estado involucrado el candidato Urresti. Asimismo, se recordó que el Pacto rechaza todas las formas de agresión y violencia que minen el proceso democrático de la elección.
		Sobre la difusión de información inexacta de las y los candidatos en el marco de la campaña electoral	Se recordó que se debe fortalecer la transparencia y veracidad de la información; por lo que se debe evitar actos o campañas de desinformación; sobre todo en el contexto de la emergencia sanitaria.
		Existencia de declaraciones de parte de algunos candidatos presidenciales que contiene un lenguaje inapropiado a las demás candidaturas.	Se recordó el deber de mantener un debate y diálogo dentro de los márgenes del respeto recíproco, de conformidad con el Compromiso N° 1 del Pacto Ético Electoral.

	<p>Denuncia del Comité Ejecutivo del partido Podemos Perú referida a la falta de transparencia, veracidad y coherencia de las propuestas realizadas por algunos candidatos presidenciales respecto de sus planes de gobierno.</p>	<p>Según el Compromiso N° 9 del Pacto se establece el deber ético de los candidatos de exponer sus planes de gobierno y propuestas programáticas, por lo que se exhorta el realizar su difusión veraz y coherente, con el fin de permitir a la ciudadanía ejercer su derecho al voto de manera adecuada e informada.</p>
	<p>Toma de conocimiento, por parte del Tribunal, de que existiría posible desigualdad en la cobertura en los medios de comunicación de los candidatos presidenciales.</p>	<p>El Tribunal recordó el compromiso N° 10; en el cual se debe garantizar la participación equitativa de todas las agrupaciones políticas en radio, televisión y prensa escrita a fin de permitir un adecuado desarrollo del proceso electoral.</p>
	<p>Toma de conocimiento del Tribunal sobre la exposición de propuestas y promesas que no tienen un sustento real, que no corresponden a las competencias de sus futuros cargos y/o que no podrán ser efectivamente ejecutadas.</p>	<p>El Tribunal exhortó a que se propuestas concretas, tangibles y con una ruta real de ejecución que respondan a las expectativas de la población, más aún en un contexto de crisis sanitaria mundial.</p>
	<p>El Tribunal identificó declaraciones del candidato Rafael López Aliaga, que atentan contra la dignidad humana. Así, expresó adjetivos impropios contra el presidente de la República e invalidó la lucha de una persona que desea decidir sobre su sobrevivencia frente a su irreparable estado de salud.</p>	<p>El Tribunal rechazó esas declaraciones y exhortó a respetar los derechos fundamentales; a abstenerse de vulnerar la dignidad humana y a realizar un ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones.</p>
	<p>Pronunciamiento sobre el proceso de debates que el JNE realizó los días 29, 30 y 31 de marzo.</p>	<p>El Tribunal exhortó a que los participantes actúen en el marco de los compromisos dispuestos en el Pacto para la aplicación del “Voto Informado”.</p>

		<p>El Tribunal identificó y verificó la ausencia de candidatos que son parte de grupos en situación de vulnerabilidad, en espacios públicos como radio, televisión y prensa escrita.</p>	<p>El Tribunal exhorta a los medios de comunicación a promover la participación de la diversidad de postulantes, así como sus respectivas propuestas programáticas, en los debates, entrevistas y demás secciones destinadas a la cobertura del proceso electoral.</p>
		<p>El Tribunal tomó conocimiento de de denuncias de violencia y acoso político hacia candidatas congresales, perpetradas por ciudadanos, en su mayoría, a través de redes sociales.</p>	<p>El Tribunal exhortó la eliminación de toda práctica sexista, que refuerzan estereotipos de género que, en especial, afectan la participación de mujeres en política.</p> <p>Así, hizo un llamado a la población para construir un espacio seguro y respetuoso para que las mujeres ejercer su ciudadanía.</p>
		<p>Sobre el cierre de campañas en el marco de la emergencia sanitaria y respeto de los resultados electorales.</p>	<p>El Tribunal señaló que se promueva el uso de canales virtuales y herramientas digitales para el cierre de campaña, con el fin de resguardar la salud de la población.</p> <p>Asimismo, se exhortó a eliminar términos y actos xenófobos, en el marco del compromiso 7.</p> <p>Por último, aceptar y respetar los resultados electorales, cumpliendo con el compromiso 13.</p>
Resoluciones	2	<p>Sobre la carta de renuncia de Oswaldo del Carmen Hundskopf Exebio al Tribunal de Honor para las Elecciones Generales 2021</p>	<p>Aceptar la renuncia al Tribunal de Oswaldo del Carmen Hundskopf Exebio e incorporar a Carmen Elena Mc Evoy de Madico</p>

		Sobre la denuncia del personero Nacional de Acción Popular, referida a la difusión y publicación injuriosa de una imagen en contra del candidato Yonhy Lescano.	El Tribunal llamó la atención a la candidata al congreso Yuriko Collantes del partido Alianza para el Progreso, por haber incumplido los compromisos del Pacto. Se solicitó la rectificación y disculpas públicas.
Comunicados	2	Sobre el conocimiento del escándalo denominado “Vacunagate” y la priorización de la población en el proceso de vacunación.	El Tribunal llamó la atención sobre la falta moral en el proceso de vacunación clandestino de autoridades y funcionarios públicos; asimismo, se solicitó que se prosiga con el proceso ordenado y preferente en la aplicación de las vacunas contra el COVID-19.
		Sobre la composición y funciones del Tribunal.	El Tribunal se manifestó sobre su finalidad y ámbito de sus funciones, haciendo de conocimiento a la ciudadanía 8 puntos precisando su accionar

Fuente: JNE 2021.²⁰

H. TACHAS Y EXCLUSIÓN DE CANDIDATURAS

Sobre el proceso de tachas se debe recordar que todo ciudadano o ciudadana inscrito en el RENIEC puede formular una tacha contra un candidato o su lista, según el calendario electoral establecido y lo previsto en la Ley Orgánica de Elecciones o en la Ley de Organizaciones Políticas. Sin embargo, dadas las experiencias de las elecciones del año 2016, este proceso debe ser visto como una instancia última que penaliza la candidatura o lista de alguna agrupación política en la campaña electoral.

Es particularmente preocupante el tema de los plazos, ya que puede verse afectada, no solo la legitimidad de la elección, sino del componente democrático de la misma. En esta línea 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 las elecciones internas, lo cual se relaciona mucho con las tachas durante el proceso de las elecciones generales 2021.

Ahora bien, se debe diferenciar entre los procesos de tachas y exclusión; en ambos casos se tiene como finalidad sacar de carrera al candidato. Sin embargo, ambos procesos difieren en la forma y

²⁰ Para mayor detalle, revisar:

<https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/Home/TribunalHonor?fbclid=IwAR3d6AASKBrUjd7TBsd-95gl4BmUHaoCI8uz3F2Cxsir2owa0dcj7HDyx24>

procedimiento. Las tachas son presentadas siempre por la ciudadanía, mientras que las exclusiones son decisiones tomadas de oficio por los JEE, además, son procesos en donde solamente puede apelar el candidato.

Así destacaron los casos de los candidatos George Forsyth, Hernando de Soto, Rafael López Aliaga, Daniel Urresti, en los que se impusieron tachas y posteriores apelaciones de los candidatos. Si bien, se estableció como fecha límite el 12 de marzo para resolver las tachas y exclusiones por omitir o declarar datos falsos en su de hoja de vida, es posible que, hasta el 10 de abril, se excluyan candidaturas por su situación jurídica.²¹ En todos los casos mencionados las tachas se declararon infundadas, luego de resolverse las apelaciones.

La Defensoría del Pueblo ha señalado que, ante la falta de un código electoral, se deben privilegiar las interpretaciones de la Constitución y los tratados de derechos humanos, en los que se busca maximizar el principio “pro homine”. El Tribunal Constitucional (TC) señaló 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”.²²

Finalmente, en una nota de prensa se resaltó que “la justicia electoral debe adecuar sus decisiones en atención a los estándares constitucionales y convencionales expuestos, especialmente a efectos de evaluar si la exclusión de un/una candidato/ta resulta adecuada frente a la gravedad de las infracciones incurridas por estos. Solo así, cumplirán con garantizar de forma adecuada su deber ineludible de proteger el derecho a elegir de todas las peruanas y los peruanos”. (<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-jne-debe-garantizar-derecho-a-elegir-a-autoridades-de-la-ciudadania/>).

I. REUNIONES CON MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

A mediados de marzo de 2021 el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) suscribieron el acuerdo respecto del proceso de supervisión que se realizaría el día de la elección. Durante el evento, se reiteró la importancia de las misiones internacionales para las elecciones, puesto que son garantes de transparencia y de retroalimentación a los organismos electorales para el mejoramiento de su accionar con la ciudadanía. En ese marco, el 13 de abril la OEA emitió un comunicado de prensa en el que felicitó al Perú por su jornada electoral.²³ No solamente, porque se destacó el trabajo de las autoridades y funcionarios del sistema electoral, sino también reconoció el “compromiso cívico de las y los votantes, especialmente de los adultos mayores o personas con discapacidad, que esperaron pacientemente para ejercer su derecho al sufragio” (OEA 2021). El comunicado también señaló algunas observaciones que son desarrolladas en el Informe Preliminar publicado el 28 de abril.

Según información del JNE 17 misiones de observadores acreditaron presencia en los comicios del 11 de abril. Destacan:

- la misión de la Organización de Estados Americanos (OEA) con 26 integrantes de 12 diferentes nacionalidades, la cual es la de mayor número de integrantes que el JNE haya acreditado;
- la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), que reunió a 11 organismos y que acreditó a a 17 participantes;

²¹ Procesos de Tachas realizados por la ciudadanía: <https://plataformaelectoral.jne.gob.pe/Home/DetalleComision>

²² Expediente 0795-2002-AA/TC, fundamento jurídico 1

²³ Ver: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-036/21

- 3 expertos en temas electorales de la Unión Europea, de España y Portugal;
- 6 observadores del Comité Ecuatoriano de Derechos Humanos;
- 5 integrantes de la Asociación de Juristas de Iberoamérica;
- 4 integrantes del Observatorio Electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe;
- 4 integrantes del Observatorio de la Democracia del Parlamento del Mercosur; y,
- Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE) (JNE en Agencia Andina de Noticias 2021)

Varias de las misiones se reunieron con el Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez, y los miembros del comité de supervisión electoral para exponer los objetivos de sus misiones y hacer consultas sobre distintos aspectos del proceso electoral. La Defensoría del Pueblo en todo momento estuvo a disposición de las misiones y proporcionó información recogida sobre las elecciones en general y sobre lo que venía ocurriendo en las circunscripciones donde funcionan sus 38 oficinas.

El JNE garantizó la libertad de estas instituciones y representantes en la supervisión de la instalación de las mesas de sufragio, las cámaras secretas de votación, el escrutinio y conteo de votos. Entre los informes que más destacaron está el de la OEA. Este informe tiene tres secciones: etapa pre-electoral, jornada electoral y etapa poselectoral. En cuanto a la primera, se remarcó la importancia y el impacto en las reformas político-electorales; así como, la preparación de las medidas sanitarias para el despliegue en el día de la elección. Sobre la jornada electoral, se evidenció el recorrido de distintos centros de votación en Lima, Callao, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Junín, Cusco, Arequipa y Puno; en donde se notificó sobre los retrasos en la instalación de mesas de votación, que expuso a algunos grupos de especial protección, debido a la ausencia de las personas llamadas a ser miembros de mesa. Asimismo, se señaló que en el desarrollo de la elección no todas las personas miembros de mesa conocían los procedimientos; incluyendo el escrutinio, por lo que la ONPE debió intervenir. En cuanto a los locales de votación, el informe reconoce no solamente se amplió el número de locales en más del 100 %, sino que estos “eran lo suficientemente amplios para mantener el distanciamiento social y que las mesas contaban con elementos de protección contra el Covid [...] se constató el uso de tapabocas, caretas, alcohol en gel y elementos para desinfectar superficies” (OEA 2021).

Asimismo, se notificó que el computo de los resultados, inicialmente, avanzó de manera lenta. Por lo que la publicación de encuestas fue el principal medio de información sobre los resultados en la ciudadanía. Sobre la etapa poselectoral, la OEA presenció la disconformidad de algunas agrupaciones políticas sobre los resultados. Sin embargo, se constató que esas declaraciones no llegaron a consumarse con recursos formales. Por último, de las principales recomendaciones del informe se destacan: tener en cuenta a quienes fueron miembros de mesa voluntarios en la primera vuelta, ya que se puede aprovechar el conocimiento adquirido en el día de la elección. Además, reforzar el material de comunicación para que la población tome en cuenta toda la información en la segunda vuelta; así como, evaluar medidas que posibiliten una mayor convocatoria en los distritos con mayor ausentismo.

4.2. EL DÍA DE LA VOTACIÓN

Esta sección, se basa principalmente en el despliegue que la Defensoría del Pueblo realizó durante el día de la votación en todo el territorio nacional. El trabajo fue desarrollado por 371 personas de

las cuales 150 realizaron una labor presencial. Se aplicaron 4 fichas y una encuesta de percepción, aplicadas en todas las regiones. Sobre sus características se precisa el siguiente cuadro:

Tabla N° 6 “Tipo y número de Fichas presentada a los electores el día de la elección”

Tipo de documento elaborado para los electores en los locales de votación	Número
• Ficha 1 (una por local de votación supervisado, aplicada desde las 7 a. m. a 1 p. m.):	187
• Ficha 2 (una por local de votación supervisado, aplicada desde las 5 p. m. a 7 p. m.):	181
• Ficha de Incidencias Electorales (una por incidencia, aplicada desde las 6:30 a. m. a 7:30 p. m.):	247
• Ficha de supervisión de conflictos electorales (una por conflicto):	0
• Encuesta de Percepción (una por elector/a)	1 417
• Total de mesas a supervisar (en locales donde se aplicó la Ficha 1, 187):	2 646
• Total de electores/as en las mesas a supervisar (en locales donde se aplicó la Ficha 1, 187):	775 413

Fuente: Defensoría del Pueblo 2021.

A. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

La dificultad más relevante el día de la votación fue la instalación de las mesas de votación. El resultado fue el incremento de las filas y el retraso del inicio del sufragio. Si bien en días previos se buscó confirmar la asistencia de miembros de mesa y se hizo una campaña para convocar a ciudadanos a cumplir esta función, no fue suficiente. Las largas colas generaron malestar en la ciudadanía, aglomeraciones, falta de distanciamiento, y una mayor exposición al contagio, especialmente de las personas adultas mayores y con discapacidad.

A propósito de este contexto, diferentes autoridades hicieron llamados para que los ciudadanos, especialmente los más jóvenes, puedan asistir a sus centros de votación y ser parte de los miembros de mesa voluntarios que se necesitaban para instalar las mesas de sufragio. Todo esto en el marco de la Ley 26859 “Ley Orgánica de Elecciones”, la cual establece que los votantes asignados a esas mesas de votación pueden ser reemplazados. Además, se reiteró el mensaje en el que se precisaba que el horario diferenciado ayudaba a organizar la elección, mas no era de cumplimiento obligatorio. En ese sentido, el jefe de la ONPE recordó que quienes no pudieron ir a votar en su horario, y pertenecían al primer turno, podrían aproximarse hasta las 7 pm. Sin la necesidad de hacer nuevamente la cola.²⁴

Ahora bien, se debe precisar que una de las disposiciones para ser miembro de mesa voluntario, es que sea parte del padrón electoral en la misma mesa en la que les toca votar. Ante esta situación,

²⁴ Ver: <https://www.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/onpe-reporta-que-se-llego-instalar-9996-mesas-sufragio-nivel-nacional/#:~:text=La%20Oficina%20Nacional%20de%20Procesos,desarrollo%20de%20las%20elecciones%20generales.>

varias personas solicitaron a la ONPE que se permita a la ciudadanía ser miembros de mesa voluntario sin esa distinción, lo cual podría facilitar el proceso de sufragio en futuras ocasiones.²⁵

A pesar de esos percances, la ONPE señaló que se logró instalar el 99.96 % de mesas de sufragio a nivel nacional (2021) antes de las 12 m.²⁶ Se reportó que se abrieron 83 011 mesas de sufragio, de un total de 83 048. Asimismo, las primeras mesas en abrir se encontraron en las regiones de Cajamarca y Cusco, donde a las 4:30 am., como hora promedio, algunos distritos ya tenían la mayoría de mesas instaladas. La Defensoría del Pueblo destacó su nivel de participación en el actual contexto de pandemia. Lo que no ocurrió en otros lugares. En Lima metropolitana, distritos como San Isidro, Miraflores, San Borja y Santiago de Surco fueron los que más demoraron en la instalación de las mesas de votación.

Al finalizar las actividades del proceso electoral, el JNE señaló que solicitaría a la ONPE la información sobre las mesas que no fueron instaladas después del mediodía para saber a qué electores no se les aplicaría la multa por inasistencia. Cabe señalar que estos han sido los comicios en los que se ha registrado mayor ausentismo de votantes de los último 20 años. Al cierre de este informe (6 de mayo de 2021), con el 100 % de Actas Procesadas y 100 % de Actas Contabilizadas, la ONPE señala que la participación ciudadana en los comicios fue del 70,048%, equivalente a 17 millones 713 mil 716 electores. Es decir, el 29.952 %, no asistió a votar, lo que hace un total de 7,574,238 electores. Así, en comparación con elecciones pasadas se registró mayor porcentaje de ausentismo. Por ejemplo, en el 2016 la cifra registrada fue de 18.2 %²⁷; mientras que, en el 2011, fue de 16.3 %; y en el 2006, fue de 11.29 %.

Impactan en estas cifras, variables como el miedo a contagio por COVID-19, las noticias persistentes sobre la muerte de personas en la segunda ola, la vulnerabilidad de los grupos de especial protección considerados en el primer grupo de votación. Pero también, no se debe descartar sentimientos de hartazgo con la práctica política en el Perú, y la desprotección sanitaria y económica experimentadas a raíz de la pandemia.

Posteriormente, la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GEOCOR) de la ONPE, señaló que ante los casos de exposición de personas vulnerables durante la espera de apertura de las mesas de sufragio, la respuesta inmediata fue “Al respecto la acción inmediata de la Jefatura Nacional fue reorganizar el horario sugerido a fin que los adultos mayores y personas vulnerables asistan a votar durante el horario de las 14:00 a 16:00 horas, horario en que ya deberían encontrarse habilitadas las mesas de sufragio” (GEOCOR-ONPE 2021).

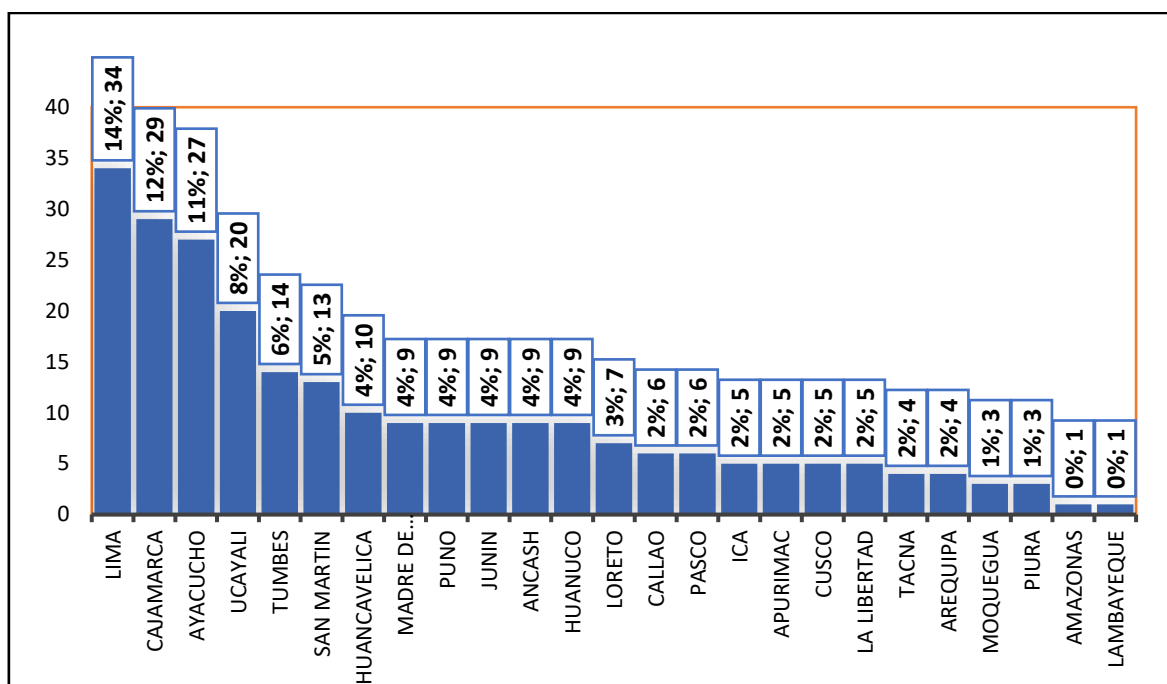
De acuerdo a los resultados de las fichas aplicadas por la Defensoría del Pueblo, ocurrieron 247 incidencias, tomada entre las 6:30 am. y las 8: 30 pm. A continuación, se presentan algunos gráficos y cuadros con información resaltante. Posteriormente, se presentará algunos datos estadísticos de las Fichas 1 y 2.

²⁵ Algunas de las declaraciones de la ciudadanía pueden verse en el portal de RPP: <https://rpp.pe/politica/elecciones/surco-ciudadanos-piden-que-se-les-permita-ser-miembros-de-mesa-voluntarios-en-local-del-jockey-club-noticia-1330905?ref=rpp>

²⁶ Ver: <https://www.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/onpe-reporta-que-se-llego-instalar-9996-mesas-sufragio-nivel-nacional/#:~:text=La%20Oficina%20Nacional%20de%20Procesos,desarrollo%20de%20las%20elecciones%20generales>.

²⁷ Ver: <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Participacion-ciudadana-Total-Todos-Pie.html>

Gráfico N° 2 “Número de incidencias por Región”



Fuente: Defensoría del Pueblo 2021.

Como se destaca en el gráfico, la región con mayor número de incidencias es Lima, sin embargo, se debe considerar que fue la región que tuvo mayor cobertura en comparación con el resto de regiones, la cual se dividió en: la OD de Lima, Lima Este, Lima Norte y Lima Sur. El 14 % que se reporta en el cuadro equivale a 34 incidencias reportadas por comisionados de la Defensoría del Pueblo.

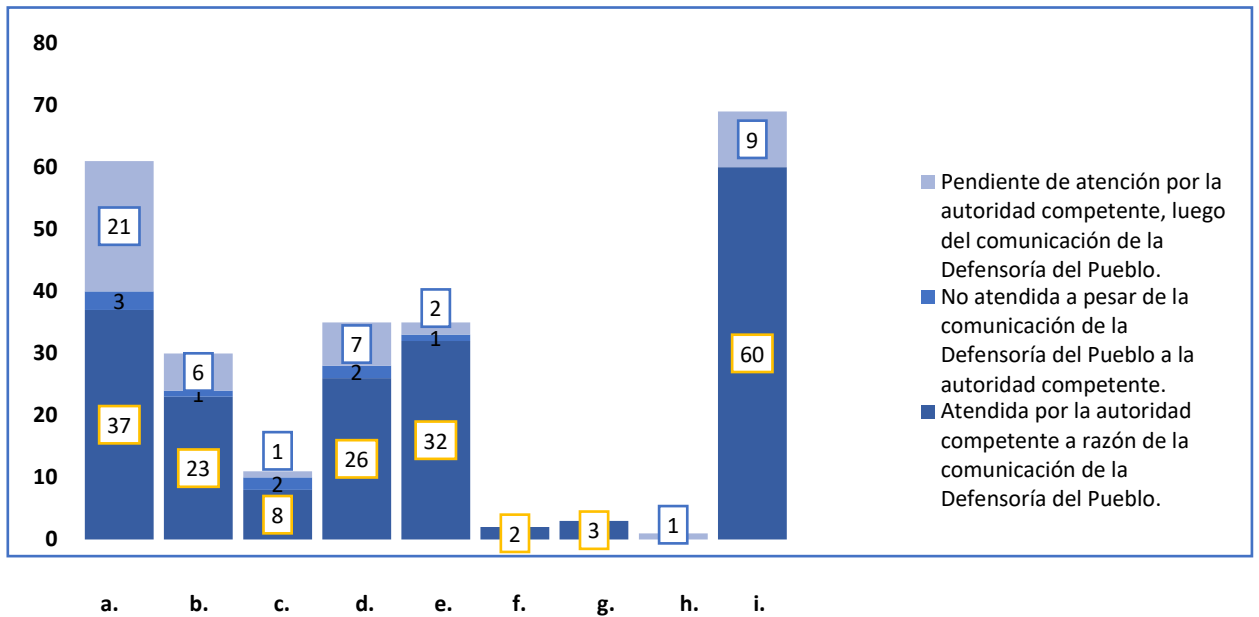
Tabla N° 7 “Atención de la Defensoría por Tema”

Temas	Atendida por la autoridad competente por la comunicación de la Defensoría del Pueblo	No atendida a pesar de la comunicación de la Defensoría del Pueblo a la autoridad competente.	Pendiente de atención por la autoridad competente, luego de la comunicación de la Defensoría del Pueblo.	Total general
a. Comercio ambulatorio afuera del local de votación.	37	3	21	61
b. Propaganda electoral dentro o fuera del local de votación.	23	1	6	30
c. Personas adultas mayores conformando mesas de sufragio. - observar desde fuera del ambiente de votación.	8	2	1	11
d. Restricciones a la votación de personas con discapacidad.	26	2	7	35

e. Personas sin mascarilla dentro del local de votación.	32	1	2	35
f. Incumplimiento del deber de neutralidad por autoridades/funcionarias/os/personal público.	2	0	0	2
g. Casos de proselitismo político por parte de votantes.	3	0	0	3
h. Violencia contra mujeres (incluye acoso político).	0	0	1	1
i. Aglomeración dentro o fuera del local de votación.	60	0	9	69
Total general	191	9	47	247

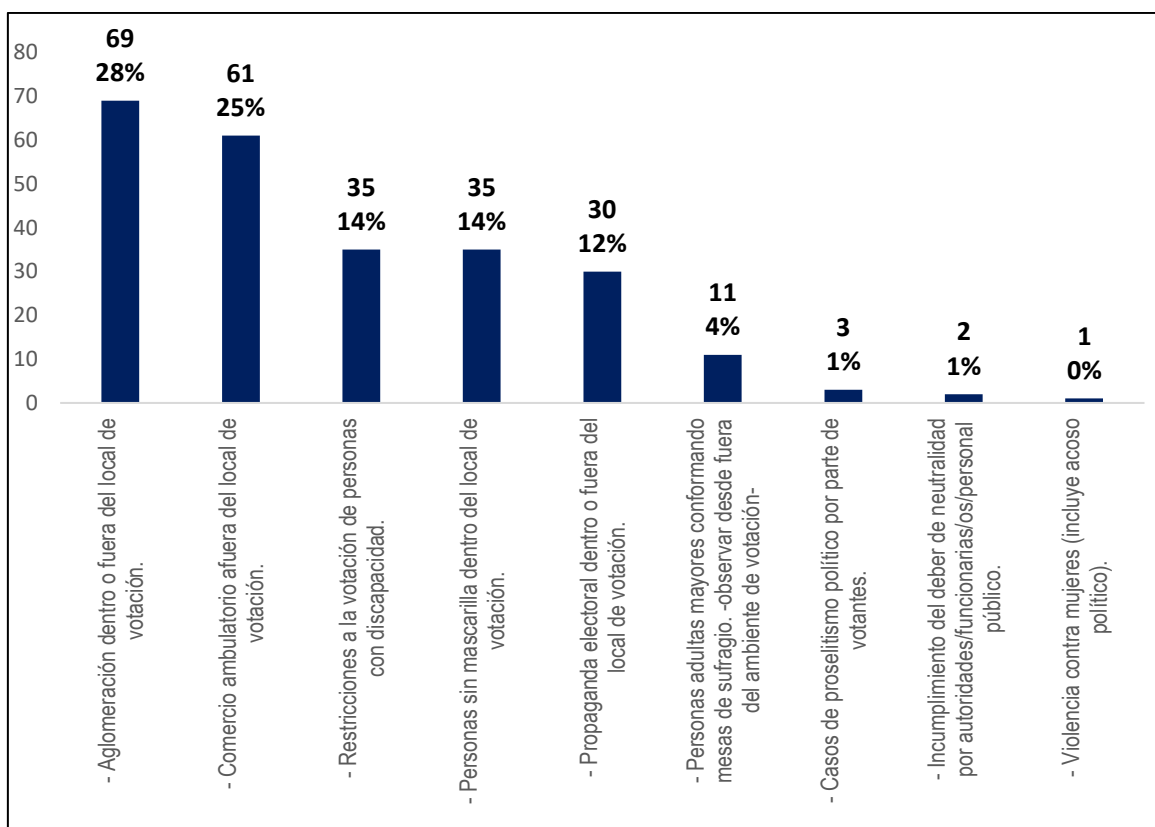
Fuente: Defensoría del Pueblo 2021.

Gráfico N° 3 “Atención de la Defensoría por Tema”



Fuente: Defensoría del Pueblo 2021.

Gráfico N° 4 “Cantidad de incidencias reportadas por tema”



Fuente: Defensoría del Pueblo 2021.

- **SOBRE COMERCIO AMBULATORIO, DISTANCIAMIENTO FÍSICO, HACINAMIENTO, USO DE ALCOHOL, TOMA DE TEMPERATURA, USO DE MASCARILLAS**

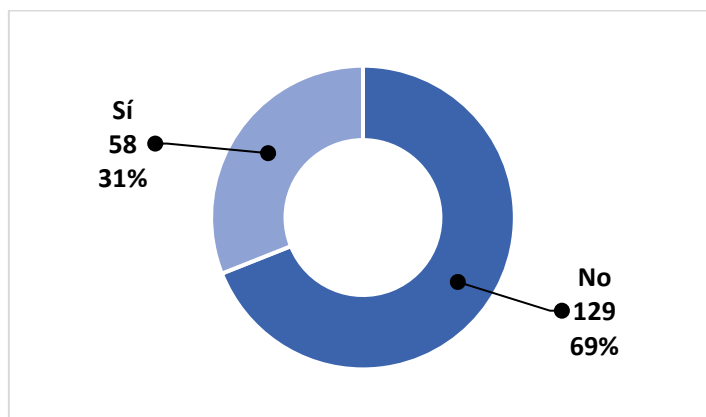
La Defensoría del Pueblo deja constancia en los siguientes gráficos de las incidencias más relevantes ocurridas en la primera vuelta, y que registró a través de su personal. Reiteramos que es información referida solo a aquellos locales de votación donde estuvo presente.

Una de las situaciones más reportadas fue la aglomeración de comerciantes ambulantes en las afueras de los locales de votación (Tabla N° 7 y Gráfico N° 4). Al respecto la Defensoría del Pueblo en su recomendación 48 del Informe Especial N° 035, había propuesto a los gobiernos locales que elaboraran un plan de control del comercio ambulatorio. En las reuniones de coordinación con las oficinas defensoriales y el JNE, se precisó sobre los riesgos que existían alrededor de los locales de votación. Por ejemplo, el jefe de la oficina defensorial de Cusco, señaló que fuera de los locales siempre se aglomeraban personas vendedoras ambulantes, lo cual no solo dificultaba la entrada y salida del centro de votación, sino que, dado el contexto de emergencia sanitaria, podrían ser focos de contagio. Como se sabe la institución responsable del orden y resguardo de los centros de votación es la Policía Nacional.

En el gráfico se puede observar que sobre todo durante la mañana este problema se presentó en el 31% de los locales visitados. En las horas finales del horario de votación el problema disminuyó a 14%. La Defensoría del Pueblo no fue informada de la puesta en marcha de un plan especial frente

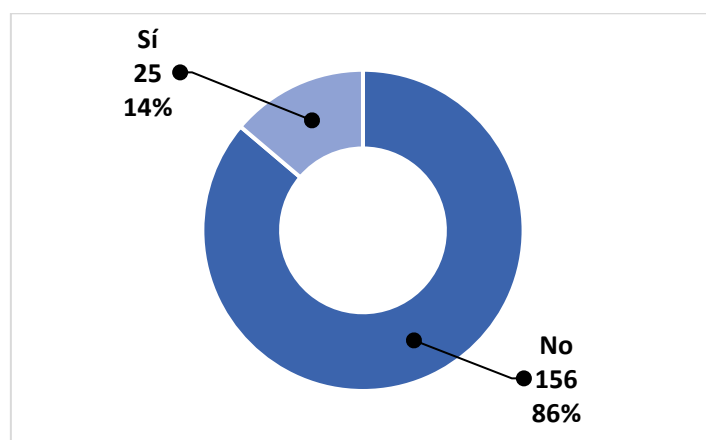
al comercio ambulatorio. Es una recomendación que la institución reitera y, en cuyos alcances se debería comprender la participación de personal del serenazgo.

Gráfico N° 5 “Existencia de comercio ambulatorio a las afueras del local – Horario desde las 7:00 am. hasta la 1:00 p.m.”



Fuente: Ficha 1 de la Defensoría del Pueblo 2021.

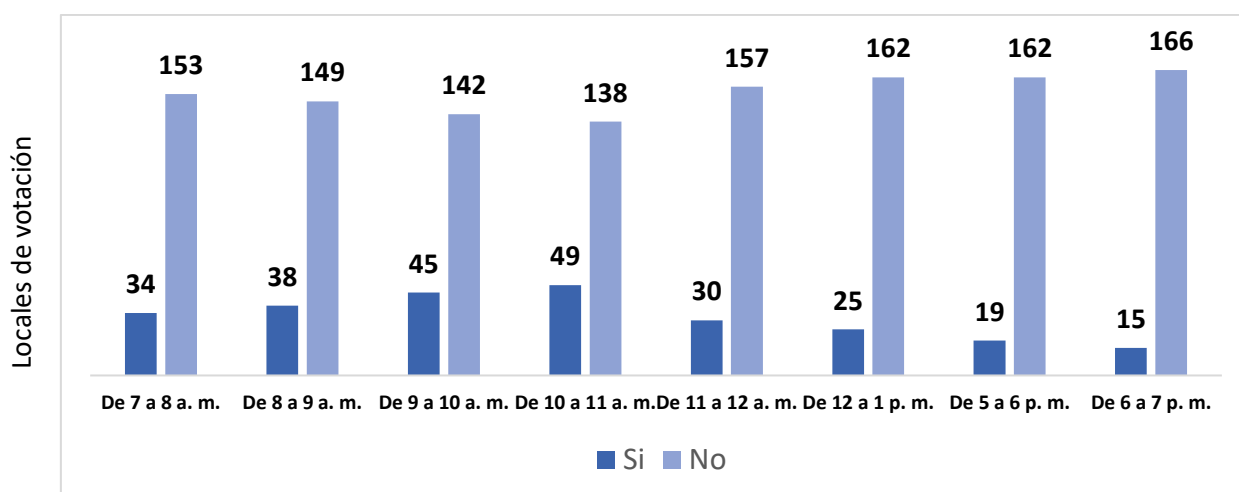
Gráfico N° 6 “Existencia de comercio ambulatorio a las afueras del local – Horario desde las 5:00 pm. hasta la 7:00 p.m.”



Fuente: Ficha 2 de la Defensoría del Pueblo 2021.

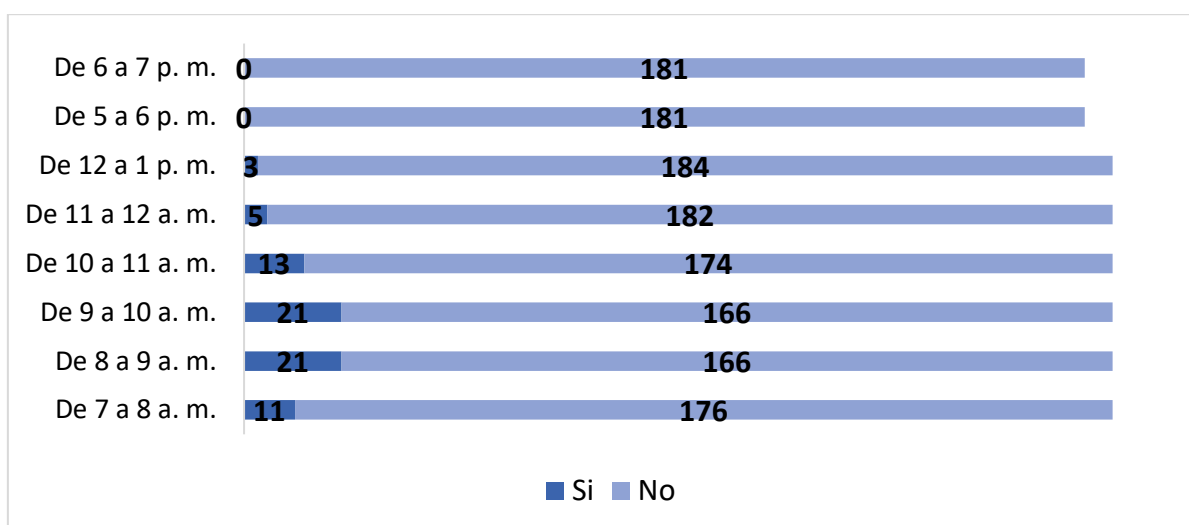
Además, se debe tomar en cuenta que, ante las grandes colas formadas durante las primeras horas de votación, no se respetó el distanciamiento establecido. Sin embargo, ante la pregunta del hacinamiento dentro de los locales de votación, se reportaron muy pocos casos en los que se evidenció hacinamiento, sobre todo en las primeras horas de la votación. Sobre esta situación, las fichas de la Defensoría del Pueblo, recogieron los siguientes datos:

Gráfico N° 7 “Se incumplió el distanciamiento físico en la cola de electores/as”



Fuente: Ficha 1 y 2, Defensoría del Pueblo 2021.

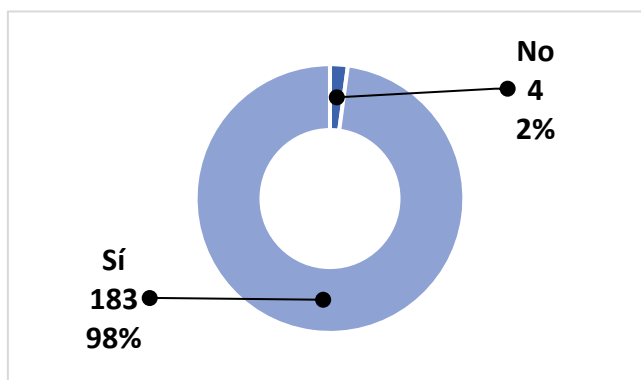
Gráfico N° 8 “Se observa hacinamiento de personas dentro del local de votación”



Fuente: Ficha 1 y 2, Defensoría del Pueblo 2021.

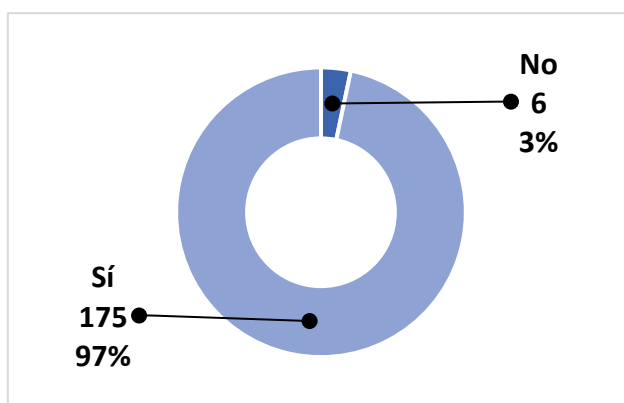
En cuanto a otros protocolos como la desinfección al ingresar y durante la emisión del voto, y la medición de la temperatura, la Defensoría identificó que la mayoría de locales visitados por sus representantes fueron cumplidos. Estos son los resultados:

Gráfico N° 9 “Se brinda alcohol en las manos de los/as electores/as - Horario desde las 7:00 am. hasta la 1:00 p.m.”



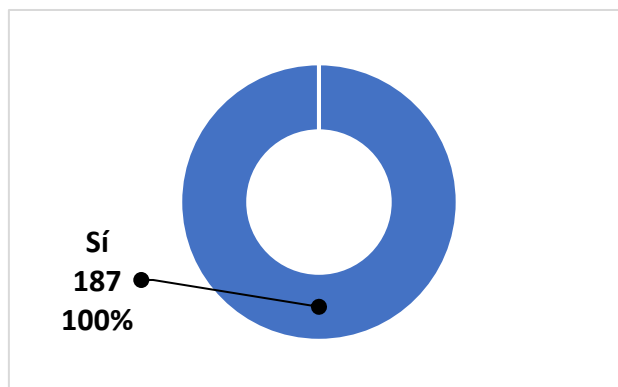
Fuente: Ficha 1 de la Defensoría del Pueblo 2021.

Gráfico N° 10 “Se brinda alcohol en las manos de los/as electores/as - Horario desde las 5:00 pm. hasta la 7:00 p.m.”



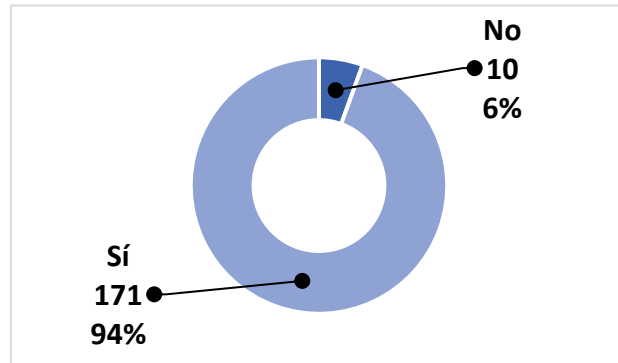
Fuente: Ficha 2 de la Defensoría del Pueblo 2021.

Gráfico N° 11 “Toma de la temperatura al electorado en los locales de votación- Horario desde las 7:00 am. hasta la 1:00 p.m.”



Fuente: Ficha 1 de la Defensoría del Pueblo 2021.

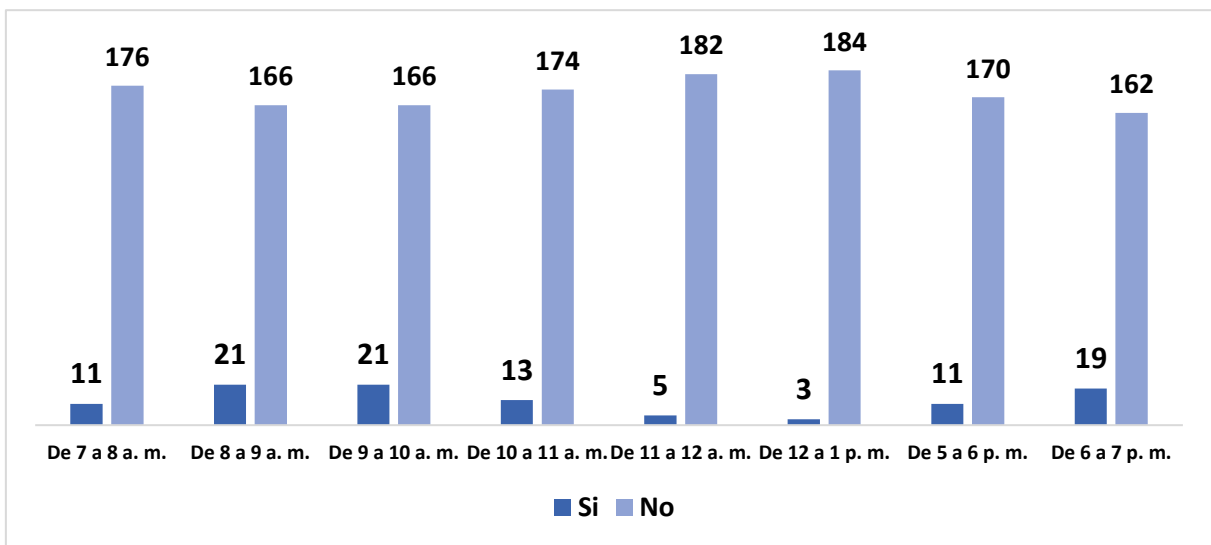
Gráfico N° 12 “Toma de la temperatura al electorado en los locales de votación- Horario desde las 5:00 pm. hasta la 7:00 p.m.”



Fuente: Ficha 2 de la Defensoría del Pueblo 2021.

Por último, se identificó que la mayoría de electores que tenían una temperatura mayor a 37.5°, no estaban siendo reportados de manera correcta, por lo que no se les exoneró de la multa. A continuación, un gráfico que identifica los reportes y horarios de votación:

Gráfico N° 13 “Electores incluidos en el registro de exoneración de multa identificados con temperatura mayor a 37.5°”



Fuente: Ficha 1 y 2, Defensoría del Pueblo 2021.

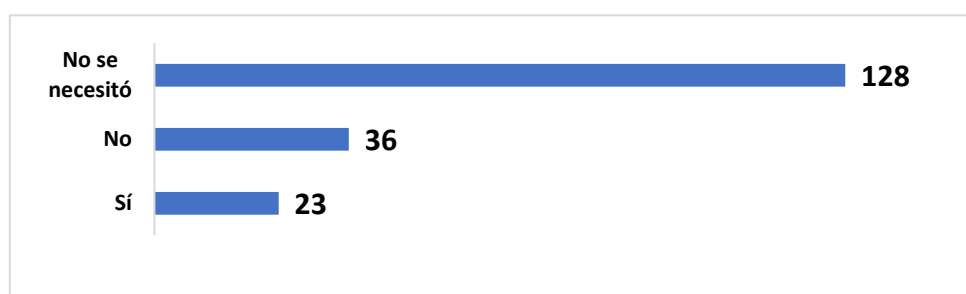
- **SOBRE LA ENTREGA Y USO DE LA MASCARILLA**

En la mayoría de los casos los electores cumplieron con la obligación de asistir con sus mascarillas. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo registró que entre las 7:00 a. m. y 1:00 p. m. por lo menos 59 personas de igual número de locales de votación fueron sin mascarillas. Solo a 23 de ellas se les entregó una. Las demás, pese a no contar con mascarillas, igual ingresaron a votar. Del mismo modo ocurrió entre las 5 y las 7 pm. Cuando, por lo menos 29 personas de un número similar de locales de votación, fueron sin mascarillas. Solo a seis de ellas se les entregó mascarillas. En estos casos de entrega se presume que funcionarios de ONPE dispusieron del stock que tenían para su propio personal o que el elector consiguió una por sus propios medios.

No es parte del protocolo de ONPE que en caso de que los ciudadanos lleguen sin mascarillas ONPE les provea de ellas para que puedan pasar al local de votación, pese a que en el Informe Especial N° 035, Elecciones Generales 2021, de la Defensoría del Pueblo, se hizo una recomendación específica al respecto.²⁸ Preocupa, igualmente, que hubiera personas sin mascarilla dentro de los locales de votación incumpliendo los protocolos y sin que la autoridad interviniera con firmeza. Cabe recordar que el protocolo respectivo señala que se restringirá el ingreso de las personas sin mascarilla o que la usen incorrectamente.

Esta situación abona en la propuesta de entrega gratuita de mascarillas a los que no la hayan llevado. De esta manera se protege la salud de todos y se garantiza el voto de los electores. La regla general, sin embargo, debe ser que todo ciudadano acuda al centro de votación con sus propias mascarillas, de modo que la gratuidad de la entrega no incentive el dejar de portarlas al momento de llegar al centro de votación. Mención aparte han sido los casos de mal uso de la mascarilla pese a que en este punto el protocolo es también muy preciso, la mascarilla “deberá cubrirle la nariz y la boca”. Por otro lado, se reportó el aumento del uso de mascarillas en mal estado en varias regiones. La OMS (2020), ha señalado que se debe discontinuar el uso de mascarillas que solamente puede ser usada una sola vez, o las que se encuentren en mal estado.²⁹

Gráfico N° 14 “Entrega de mascarillas a los/as electores/as que no cuentan con una – Horario desde las 07:00 a.m. hasta la 1:00 p.m.”



Fuente: Ficha 1 de la Defensoría del Pueblo 2021.

Gráfico N° 15 “Entrega de mascarillas a los/as electores/as que no cuentan con una – Horario desde las 5 pm. Hasta las 7 pm.”

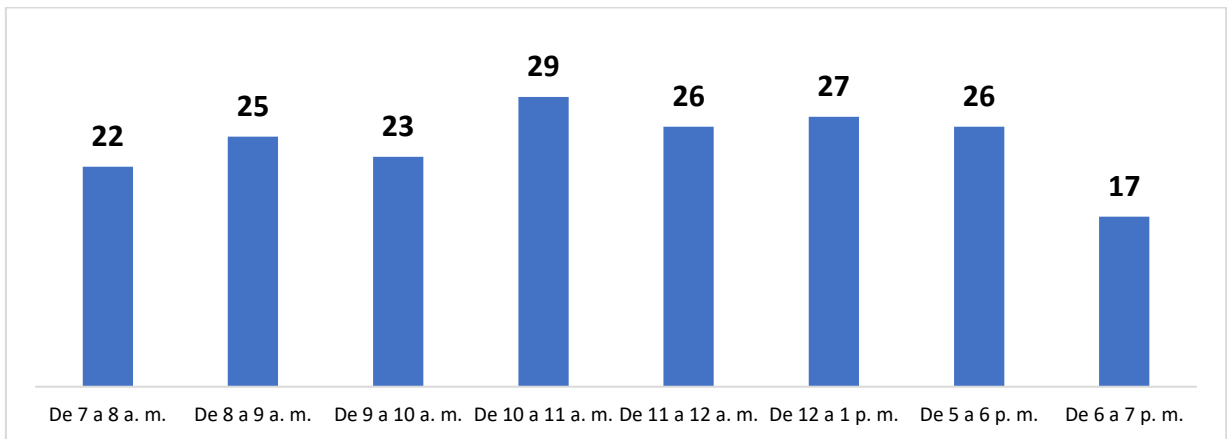


Fuente: Ficha 2 de la Defensoría del Pueblo 2021.

²⁸ 16. Sugerir la entrega de mascarillas a los electores que acuden al local de votación sin una.

²⁹ Sobre el uso de mascarillas para la protección del COVID-19, ver: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/337833/WHO-2019-nCov-IPC_Masks-2020.5-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

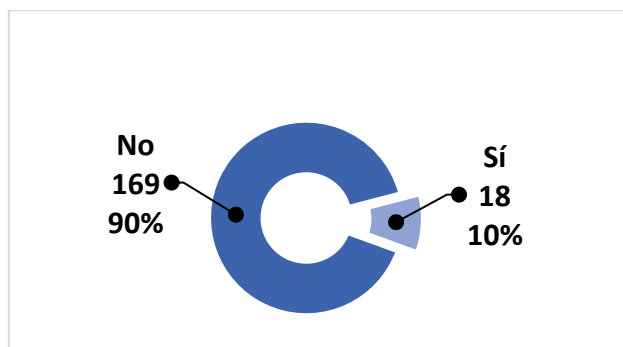
Gráfico N° 16 “Casos de electores/as sin mascarilla o usándolos en forma inadecuada durante el proceso de elección de 7 am. hasta la 1 pm. y de 5 pm. hasta la 7 pm.”



Fuente: Ficha 1 y 2, Defensoría del Pueblo 2021.

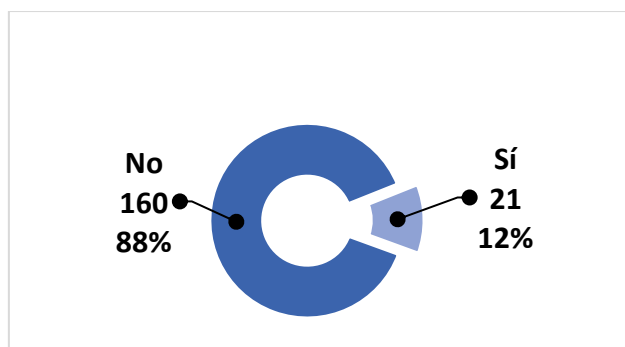
También se reportaron situaciones en las que los miembros de mesa tenían mal puesta la mascarilla. No obstante, los casos reportados durante los dos horarios de supervisión fueron mínimos, 18 % y 12 %, respectivamente.

Gráfico N° 17 “Casos de miembros de mesa o servidores/as públicos/as sin EPP o usándolos en forma inadecuada - Horario desde las 7:00 a.m. hasta la 1:00 p.m.”



Fuente: Ficha 1 de la Defensoría del Pueblo 2021.

Gráfico N° 18 “Casos de miembros de mesa o servidores/as públicos/as sin EPP o usándolos en forma inadecuada - Horario desde las 5 pm. Hasta las 7 pm.”



Fuente: Ficha 2 de la Defensoría del Pueblo 2021.

B. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LOS DERECHOS POLÍTICOS DE GRUPOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN

No referimos a las personas con discapacidad, adultos mayores, pueblos indígenas, electores de la comunidad LGTBIQ+, mujeres, entre otros. Todos ellos representan para la Defensoría del Pueblo grupos que requieren ser tratados de manera prioritaria. A continuación, compartimos información sobre las incidencias ocurridas en los 187 locales de votación y 2646 mesas de sufragio en las que estuvo presente la Defensoría del Pueblo.

• CIUDADANOS Y CIUDADANAS DE PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS

Durante el desarrollo de las elecciones del 11 de abril, se reportaron diversas situaciones que podrían poner en riesgo a la población indígena. En el Perú existen 4276 comunidades campesinas y 2703 comunidades nativas (Censo 2017); y, de acuerdo al Ministerio de Cultura, se ha identificado 8984 localidades indígenas en el territorio nacional. Entre los principales problemas se encuentra la falta de información en su propia lengua y una adecuada difusión. El día de la votación se observó varios inconvenientes al respecto.

En relación al cumplimiento de los protocolos sanitarios, la Defensoría del Pueblo reportó que en regiones como “Junín y Puno, tuvieron aglomeración de votantes e incumplimiento del distanciamiento social en las colas en dos centros de votación ubicados en la Comunidad Nativa Mazaronquiari y la Comunidad Nativa Zepita –ubicados en las provincias de Satipo y Chucuito-, en mayor medida que procesos electorales anteriores, lo que motivó la intervención de los representantes de la Defensoría del Pueblo ante los coordinadores de los centros de votación para superar estos inconvenientes”.

Algunas organizaciones indígenas, como la Federación de Nacionalidades Achuar del Perú – FENAP solicitó a la ONPE la instalación de 5 mesas descentralizadas para estas elecciones dentro de su territorio, a favor de 49 comunidades Achuar ubicadas en cuencas de los distritos de Andoas, Morona y Pastaza, en la provincia del Datem del Marañón (Loreto). Dado el nuevo contexto, la Defensoría del Pueblo solicitó a la ONPE medidas urgentes para garantizar el derecho al sufragio de las personas que habitan en comunidades indígenas alejadas, siendo necesaria la instalación de mesas de votación atendiendo a sus necesidades y para evitar el contagio del COVID-19.

Al respecto, ONPE respondió a la Defensoría del Pueblo³⁰ señalando que su Gerencia de Planeamiento y Presupuesto había informado a la FENAP sobre la conveniencia de “instalar mesas de sufragio y establecer como centros de votación a las comunidades de Washintsa, Wijint, San Juan de Manchari, y Yunkutich. De esta manera, según ONPE, se mejoraba las condiciones en las que estas poblaciones ejercerían su derecho de sufragio.

A continuación, resumimos las principales dificultades de los pueblos indígenas en las elecciones identificadas por el Programa de Pueblos Indígenas.

Tabla N° 8 “Principales dificultades de la participación política de los pueblos indígenas”

Barreras	Principales Dificultades
Barreras geográficas	En el caso de los votantes de las comunidades más alejadas, que deben trasladarse hacia zonas urbanas en las capitales de distrito u otros para ejercer su voto, se advirtió temor frente a estos

³⁰ Oficio N° 000743-2021-SG/ONPE del 7 de abril del 2021.

	desplazamientos debido al inminente riesgo de contagio ya sea durante el viaje o en sus centros de votación.
Barreras culturales y económicas	El 27,5% de hogares pobres en nuestro país son dirigidos por alguien que se auto-identifica como indígena. Por tanto, por su situación económica sumada a factores culturales, se advirtió el poco uso de mascarillas por parte de algunos miembros de comunidades nativas.
Barreras lingüísticas	Se observó poca difusión y capacitación a la población indígena en sus lenguas maternas sobre el proceso electoral y el protocolo sanitario frente al COVID-19, lo cual podría acrecentar las situaciones de discriminación.

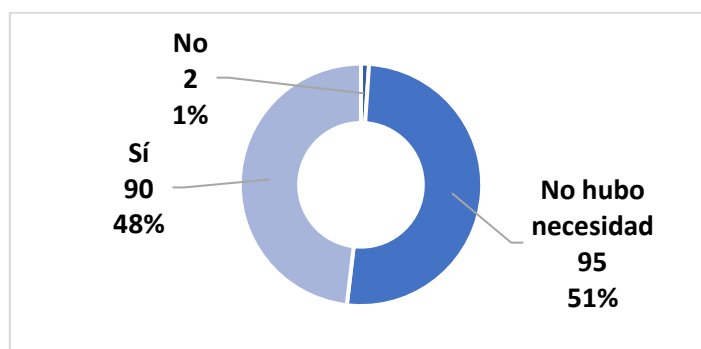
Fuente: Defensoría del Pueblo 2021.

- **ELECTORES CON CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD**

En los días previos a las elecciones la Defensoría del Pueblo supervisó la infraestructura y el acceso de los locales de votación, recomendando la adecuación del ingreso a los distintos ambientes para que las personas con discapacidad no tuvieran obstáculos en el ejercicio de su derecho de sufragio. Como se sabe los locales de votación en su gran mayoría son centros educativos, y solo el 0.7 % de ellos son accesibles para las personas en sillas de rueda o con movilidad reducida, según una investigación realizada por el Programa de Defensa y Promoción de las Personas con Discapacidad-Mecanismo Independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad-MICDPD de la Defensoría del Pueblo.

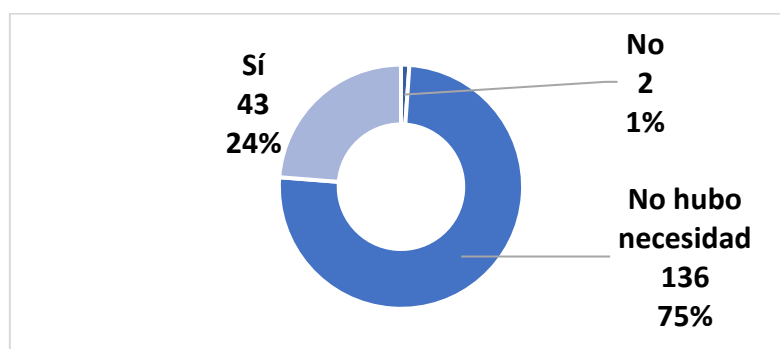
Sobre el particular, se identificó inconvenientes en 30 locales de votación (instituciones educativas) de 16 regiones. Uno de los principales inconvenientes fue sobre accesibilidad. No se previó la instalación de rampas para este grupo, ni se tuvo en cuenta zonas de descanso para las personas de los primeros turnos que debieron esperar la instalación de las mesas de votación. Frente a estos casos la Defensoría del Pueblo intervino ante la coordinación de los locales para que se buscara alternativas de solución a los problemas presentados. Se constató, igualmente, que en varios locales las mesas de votación estuvieron ubicadas en pisos superiores lo cual era un obstáculo para las personas con discapacidad motriz. Si bien fue necesario que ante esa situación el personal de ONPE dispusiera que los miembros de mesa bajaran al primer piso, se observa que este desplazamiento supone un retraso en la votación. Por esta razón, se reitera la necesidad de que en la segunda vuelta se utilicen espacios de fácil acceso.

Gráfico N° 19 “Traslado de mesas de sufragio a módulos temporales en el primer piso para facilitar el voto de las personas con discapacidad - Horario desde las 7:00 a.m. hasta la 1:00 p.m.”



Fuente: Ficha 1 de la Defensoría del Pueblo 2021.

Gráfico N° 20 “Traslado de mesas de sufragio a módulos temporales en el primer piso para facilitar el voto de las personas con discapacidad - Horario desde las 5 pm. Hasta las 7 pm.”



Fuente: Ficha 2 de la Defensoría del Pueblo 2021.

• POBLACIÓN LGTBIQ Y MUJERES

La comunidad LGTBIQ+ está conformada por más de 1.7 millones de ciudadanos, es decir, son aproximadamente el 8% del total de la población (MINJUSDH 2019). Este grupo es considerado vulnerable debido al estigma, prejuicios y estereotipos que existen en torno a su orientación sexual, identidad y expresión de género. Debido a esto, está expuesto a constantes situaciones de violencia y discriminación, e incluso de atentados contra su salud física y mental. En estas elecciones se incluyó el Protocolo para Garantizar el Derecho al Voto de las Personas Trans en la Jornada Electoral, el cual facilitó el libre desarrollo de este grupo de personas, priorizando su bienestar psíquico y físico, el que recibió los aportes de la Defensoría del Pueblo.

Imagen N° 2 “Campaña Aquí votamos Todxs –Protocolo para Garantizar el Derecho al Voto de las Personas Trans en la Jornada Electoral”.



Fuente: ONPE 2020, fotografía propia.

El protocolo tiene como objetivo “promover medidas que garanticen el ejercicio del voto libre y secreto de la ciudadanía trans, en igualdad de condiciones y libre de discriminación” (ONPE 2020). Por su importancia vale la pena resumir sus principales medidas:

- Si la autopercepción o apariencia de cualquier persona trans difiere de los datos que aparecen en el Documento Nacional de Identidad (DNI) o el padrón electoral, ello no será motivo para impedir su derecho al sufragio;
- Brinda orientaciones a los actores electorales (miembros de mesa, coordinadores de mesa y de local, orientadores de la ONPE, personeros, observadores y representantes de distintas entidades públicas), para la atención de personas trans durante la jornada electoral;
- Si los miembros de mesa tuvieran alguna duda sobre la identidad de una persona trans, pueden verificar la identidad del elector realizando preguntas como su número de DNI, fecha de nacimiento y dirección que consigna en su documento de identidad. Dicha información será corroborada con el DNI en físico;
- Los coordinadores de mesa y coordinadores de locales de votación deberán llevar un registro en caso ocurran presuntas situaciones de discriminación que impidan el ejercicio del voto. Estos casos se presentarán ante los representantes de la Defensoría del Pueblo o el Ministerio Público;
- Cuando los actores electorales necesiten dirigirse a las personas trans, lo harán por sus apellidos y/o por su número de DNI, sin hacer ningún comentario de carácter ofensivo;
- La ONPE desarrollará capacitaciones, de preferencia virtual, para poder garantizar el derecho al voto, sin discriminación por género, orientación sexual o expresión de género (derecho de identidad); entre otras (Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar 2021; ONPE 2021).

Es importante recalcar que la Defensoría del pueblo no identificó ninguna situación en la que se produjera algún caso de discriminación o burlas, violencia o acoso contra una persona LGTBI en los locales de votación donde estuvo presente. No obstante, es muy importante que se continúe con su difusión a fin de asegurar su derecho de sufragio.

En relación a posibles casos de afectación a los derechos de las mujeres durante la elección, la Defensoría del Pueblo solamente reportó un caso de violencia psicológica el cual fue atendido inmediatamente por las autoridades. Sucedió en la OD Lima, en el centro de votación ubicado en la IE Emblemática Mariano Melgar.

• **ADULTOS MAYORES**

Oportunamente la Defensoría del Pueblo hizo notar la inconveniencia de fijar el horario de 7 am a 9 am, para el voto de los adultos mayores. Ante una significativa inasistencia de los miembros de mesa, estos no iban a poder ser reemplazados por personas de este grupo, al que se buscaba proteger. Lamentablemente esta recomendación no fue acogida ni implementada. Y eso fue lo que ocurrió. Largas filas de adultos mayores que llegaron a los centros de votación entre las 7 am y las 9 am, esperando a que las mesas se instalen. Una espera larga y en condiciones inapropiadas para personas de esas edades, que además de permanecer de pie, prolongaban el tiempo de permanencia en el lugar, lo cual representaba un mayor riesgo de contagio.

Como se ha dejado señalado en este informe, este grupo está conformado por un aproximado de 5 millones de personas, cuyo derecho al voto debe ser garantizado, sin que se ponga en riesgo su salud. De los lugares visitados por el personal de la Defensoría del Pueblo, se comprobó 11 casos

de miembros de mesa que eran adultos mayores. De estos destacan el caso de Ica, donde dos personas adultas mayores con enfermedad crónica fueron obligados a conformar las mesas, una de ellas padecía cáncer y la otra hipertensión, este hecho ocurrió en la Facultad de Educación de la Universidad San Luis Gonzaga.

Además, no se respetó el trato preferente a los adultos mayores al no hacerse filas diferenciadas, ni hubo señalización (carteles visibles) para que cada quien se ubicara en la fila que le correspondiera. Llamó la atención también, en algunos casos, la poca presencia de las fuerzas de orden y de seguridad privada, para contribuir al cumplimiento de las reglas sanitarias.

C. CASOS DE PROPAGANDA ELECTORAL PROHIBIDA

La Defensoría del Pueblo reportó 29 casos de propaganda política en los locales en los que estuvo presente. Dentro de los locales de votación, los casos de propaganda política solo fueron tres y se presentaron en Ayacucho, Madre de Dios y Ucayali.

Los casos de propaganda fuera del local de votación fueron más, 26. En Ayacucho se presentaron 6 casos.

Tabla N° 9 “Casos de propaganda electoral fuera del lugar de votación por Región”

Departamento	Número de locales
ANCASH	4
APURIMAC	2
AREQUIPA	1
AYACUCHO	6
HUANCAVELICA	1
HUANUCO	1
LIMA	5
LORETO	1
PIURA	1
PUNO	3
TACNA	1
Total general	26

Fuente: Defensoría del Pueblo 2021.

Estas situaciones se trataron de inmediato y pudieron resolverse. Sin embargo, hubo dos casos que por su relevancia y exposición pública no podemos dejar de mencionarlos. El candidato Pedro Castillo, luego de sufragar mostró su voto antes las cámaras. Las autoridades electorales presentes en el lugar le hicieron notar que eso estaba prohibido. El otro caso, fue el del candidato, Rafael López Aliaga quien llegó a su centro de votación con un polo del color representativo de su partido y un gorro con el logo partidario. El JEE es el encargado de evaluar esta posible infracción.

Hubo también, aunque en menor medida, casos de proselitismo político dentro y fuera de los locales de votación. Se registró cinco casos en total.

D. SOBRE LAS DETENCIONES EL DÍA DE LAS ELECCIONES

La cartilla de instrucciones de la ONPE para las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y Policía Nacional del Perú (PNP), establece lo siguiente:

- Los miembros titulares y suplentes de las mesas de sufragio, así como los personeros de los partidos, agrupaciones independientes y alianzas, no pueden ser apresados por ninguna autoridad desde 24 (veinticuatro) horas antes y 24 (veinticuatro) horas después de las elecciones, salvo caso de flagrante delito (art. 342° - Ley Orgánica de Elecciones).
- Ninguna autoridad puede detener o reducir a prisión el día de las elecciones, ni veinticuatro horas antes, a los ciudadanos capacitados para votar, salvo caso de flagrante delito (art. 343° - Ley Orgánica de Elecciones) (ONPE 2021, p. 19).

Además, de los puntos señalados la Ley Orgánica de Elecciones, establece que las autoridades encargadas de los establecimientos de detención deben brindar facilidades para que las autoridades electorales puedan llevar a cabo la verificación de las causas de la detención, identificar aquellas que fueron realizadas de manera ilegal e interponer las acciones de Hábeas Corpus que se requieran para garantizar la libertad personal y el derecho al voto.

Asimismo, un día antes de los comicios el ministro del Interior, José Elice, señaló a los medios de comunicación que solamente se producirían detenciones en caso que se evidencie resistencia a la autoridad y flagrante delito.³¹ No obstante, en reuniones que la Defensoría del Pueblo tuvo con el alto mando policial, se evidenció que se hacía difusión de una cartilla con instrucciones que contraviene los principios señalados por las normas y divulgados por ONPE. En ella se señalaba que estaba permitida la detención de personas con mandato judicial de orden de captura durante el proceso electoral.

Adicionalmente, el día de la elección se presentó una situación preocupante. De los 386 casos que se reportaron a nivel nacional, solamente a 22 personas se les descartó el virus del COVID-19 mediante una prueba. La mayoría estuvo detenida sin pasar por ninguna prueba de descarte poniendo en riesgo de contagio al personal policial, los demás detenidos y terceros. Se observa, claramente, que no se cuenta con un protocolo para regular este tipo de situaciones. Por ejemplo, se constató que en el Departamento de Requisitorias de Lima hubo aproximadamente 234 personas detenidas por orden judicial, cuando su aforo es de solo 50 personas.

Sobre esta preocupante situación, es necesaria la acción conjunta de la ONPE, JNE y Ministerio Público, pero también de los propios mandos de la Policía Nacional.

³¹ El Comercio <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/elecciones-2021-l-jose-elice-se-produciran-detenciones-en-caso-de-resistencia-a-la-autoridad-y-delito-l-nndc-noticia/>

CONCLUSIONES

1. La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de su papel de defensa de derechos y supervisión de la administración pública, remitió en noviembre de 2020 a las entidades del sistema electoral y otras instituciones el Informe Especial 035-DP-2020. En él, hizo 43 recomendaciones dirigidas especialmente al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Pero también al Tribunal de Honor del Pacto Ético Electoral, el Poder Judicial, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Policía Nacional del Perú, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. La Defensoría del Pueblo deja constancia que, de las 23 recomendaciones dirigidas a ONPE, fueron respondidas 11; de las 12 recomendaciones dirigidas al JNE, ninguna fue respondida; lo mismo ha ocurrido en el caso de las demás instituciones. Cabe recordar que, de acuerdo al artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, las autoridades, funcionarios o servidores están obligados a responder por escrito en el plazo improrrogable de 30 días.
2. La tarea de supervisión se ha desarrollado a lo largo del proceso y de manera particular el día de las elecciones. Entre el 10 de julio de 2020 –fecha de inicio del proceso electoral y el 11 de abril de 2021, la Defensoría del Pueblo atendió 1856 consultas y gestionó 882 quejas y 217 petitorios³².

Por su parte, para la supervisión del día de los comicios, se contó con la participación de 371 personas, de las cuales, 150 cumplieron funciones de manera presencial, lo que le permitió estar en 187 locales de votación donde funcionaron 2656 mesas, a las que acudieron a votar alrededor de 700 mil electores. Las conclusiones de la Defensoría del Pueblo se hacen a partir de la observación directa de su personal, supervisores/as contratados/as y del seguimiento de otras fuentes informativas.

3. La ciudadanía de forma mayoritaria acudió a ejercer su derecho de sufragio, interpretando correctamente su deber y su derecho de elegir a sus autoridades. Esta decisión cívica y democrática es aún más destacable teniendo en consideración las dramáticas circunstancias de pandemia que amenaza la salud de todos los peruanos y peruanas. No obstante, el número de ausentes se incrementó con respecto a elecciones generales anteriores.
4. La Defensoría del Pueblo reconoce el esfuerzo desplegado por las entidades del sistema electoral para sacar adelante el presente proceso electoral en un contexto particularmente difícil. El país registra en estos días las cifras más altas de contagiados y fallecidos de toda la pandemia. Las medidas logísticas y los protocolos sanitarios han contribuido a reducir los riesgos. Si bien en el comunicado emitido el mismo 11 de abril calificamos el proceso electoral como “satisfactorio”, advertimos una serie de “contratiempos” que deben ser analizados y superados en la segunda vuelta.
5. Uno de los principales problemas fue la instalación de las mesas de sufragio. En numerosos casos los miembros de mesa no acudieron puntualmente a cumplir con su deber. Esta

³² Datos extraídos del Sistema de Información Defensorial versión 3 el 1 de mayo de 2021.

situación se agravó por la dificultad de no poder completar la mesa con los ciudadanos presentes en la fila de votantes dado que ONPE dispuso que las dos primeras horas de la mañana estuvieran reservadas para los adultos mayores. Esta medida retrasó la conformación de las mesas, alargó la espera de los electores y generó malestar. Cabe recordar que la Defensoría del Pueblo en la recomendación 27 del Informe Especial N° 035, sugirió se modifique ese horario, justamente temiendo que ocurriera la situación descrita.

6. El trato preferencial a las personas adultas mayores, en algunos lugares, no se cumplió. Se conformaron filas indiferenciadas de votantes que alargaron la espera para votar de los adultos mayores, incrementándose los riesgos de afectación a su salud. No se observó letreros que de una manera clara indicaran la fila preferencial, ni hubo una orientación oportuna para facilitar su ingreso al local de votación.
7. No se instalaron rampas para el acceso de las personas con discapacidad motora en varios locales de votación, dificultando su desplazamiento y por ende poniendo en riesgo el ejercicio de su derecho de sufragio.
8. No se respetó el distanciamiento físico en las filas de votantes. Faltó personal de ONPE que recordara a los ciudadanos y ciudadanas el cumplimiento de las normas, y personal policial y del serenazgo que contribuyeran al orden y respeto a las reglas sanitarias.
9. La cobertura periodística de la presencia de las candidatas y candidatos en los locales de votación fue en varios casos tumultuaria y sin observar respeto por la distancia física, no obstante existir un protocolo especial sobre este tema.
10. Hubo falta de previsión de numerosas personas respecto del conocimiento de sus nuevos locales de votación.
11. La Policía Nacional ha incumplido con una de las garantías del proceso electoral referida al impedimento de detenciones personales, regulada en la Ley Orgánica de Elecciones. El día de la votación se detuvo a 386 personas, generando, además, situaciones de riesgo de contagio de COVID-19 al superarse el nivel de aforo de las salas de meditación de las unidades de la Policía, afectando con ello tanto a civiles como al personal policial.
12. En el presente informe sobre la primera vuelta del proceso electoral la Defensoría del Pueblo insiste en algunas recomendaciones no adoptadas y planteará nuevas a la luz de los resultados de la supervisión realizada. Pero, se espera que las instituciones del sistema electoral también hagan una evaluación de las recomendaciones emitidas en el Informe Especial N° 035-2020-DP de noviembre del 2020.

RECOMENDACIONES

Al Jurado Nacional de Elecciones

1. Sugerir la organización de debates electorales descentralizados, temáticos y periódicos entre los candidatos que han pasado a la segunda vuelta, de modo que los electores tengan la oportunidad de conocer con detalle las propuestas de ambas candidaturas a la presidencia de la República. Se debe asegurar un tiempo suficiente de exposición y la participación de paneles de especialistas y del público.
2. Recomendar se incluya en los debates el tema de la democracia y los derechos humanos, a fin de que la ciudadanía tome conocimiento sobre la posición que ambos candidatos tienen respecto de las instituciones de la democracia representativa, los órganos constitucionales autónomos, el respeto a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y los tratados internacionales.
3. 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.
4. Recomendar se instruya a sus representantes y fiscalizadores a nivel nacional sobre las facultades establecidas en el artículo 344° de la Ley N° 26859 – Ley Orgánica de Elecciones, que les permite intervenir, a instancias de los personeros, agraviados o familiares, para comprobar la detención ilegal de un ciudadano o ciudadana con derecho a votar. En caso de que el hecho sea verificado podrán interponer la acción de hábeas corpus respectiva ante el juez penal.

A la Oficina Nacional de Procesos Electorales

5. Sugerir que el personal de ONPE, el JNE, la Policía Nacional y los miembros de mesa usen doble mascarilla y protector facial.
6. Sugerir la entrega de mascarillas a las personas que lleguen hasta los locales de votación sin portar las dos que la norma exige ahora. Su ingreso debe estar restringido hasta que no estén debidamente protegidas.
7. 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 la prueba molecular de descarte de infección por coronavirus.

- 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.
8. Recomendar la elaboración de un protocolo especial sobre el ingreso del personal estatal que participa en el proceso electoral en comunidades campesinas y nativas, o localidades indígenas, en coordinación con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura y las organizaciones indígenas representativas.
9. Recomendar se considere como causales de dispensa y justificación al voto las vinculadas a desastre natural o humano, así como la fuerza mayor, en los casos de personas que pertenezcan a comunidades campesinas, nativas u otras localidades indígenas y que voluntariamente tramiten sus justificaciones y dispensas para quedar exentos del pago de multa electoral y exonerados del pago del derecho de trámite.
10. Recomendar la entrega de mascarillas a los electores que acudan al local de votación sin portar una, o solo una, ahora que es obligatorio llevar dos mascarillas; así como cuando se observe que estas, por su desgaste o su calidad, requieran de una adicional. Esta entrega deberá preverse, principalmente, en zonas donde predomine población indígena electoral, considerando las barreras culturales y económicas que limitan su adquisición y uso.
11. Recomendar la presencia en los locales de votación donde sufrague población indígena, de personal bilingüe con competencia en las lenguas indígenas de la zona que contribuyan a absolver dudas y brindar orientación durante la jornada electoral.
12. Sugerir se fortalezcan las campañas de difusión de información en lenguas indígenas, en zonas donde estas tengan predominancia territorial. La campaña deberá poner énfasis en el cumplimiento de los protocolos y medidas sanitarias de prevención del COVID-19 durante el desarrollo del proceso electoral. Para ello se podrá recurrir a medios de comunicación que estén al alcance de las comunidades indígenas, en coordinación con sus organizaciones representativas.
13. Recomendar la elaboración de un protocolo para el consumo de alimentos por los miembros de mesa, que compatibilice la protección de su salud y el normal desarrollo de la votación, en vista de la extendida jornada electoral de más de 12 horas.
14. Sugerir la difusión masiva de información sobre los locales de votación de todo el país, utilizando todos los medios de comunicación posibles, a fin de facilitar un oportuno conocimiento de su ubicación y que los electores lleguen a ellos dentro de los horarios establecidos.
15. Recomendar la realización de adecuaciones arquitectónicas necesarias a fin de garantizar la accesibilidad física a los locales de votación, así como al material electoral.
16. Recomendar que los mensajes de las instituciones del sistema electoral sobre el proceso electoral contengan información accesible y sencilla para las personas con discapacidad, haciendo uso de intérpretes de lengua de señas, subtítulos, entre otros.
17. Recomendar se disponga la habilitación de módulos en el primer piso de los locales de votación para que las personas con discapacidad que se hayan registrado o no como tales,

puedan ejercer su derecho de sufragio. Para tal efecto, los miembros de mesa deberán bajar el material electoral al módulo del primer piso.

18. Recomendar que las Oficinas Regionales de Atención a las Personas con Discapacidad (OREDIS) y las Oficinas Municipales de las Persona con Discapacidad (OMAPED), lleven a cabo de forma coordinada acciones de capacitación dirigidas a este colectivo, 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.
19. Recomendar el fortalecimiento de las medidas que se vienen adoptando para garantizar la atención preferencial de las personas adultas mayores dentro y fuera del local de votación durante toda la jornada electoral.
20. Recomendar se comunique formalmente a la Comandancia General de la Policía Nacional del Perú respecto de los alcances de las garantías que rigen los procesos electorales, especialmente en relación al impedimento de ejecutar detenciones por orden judicial a miembros titulares y suplentes de las mesas de sufragio, personeros de agrupaciones políticas y a ciudadanos aptos para sufragar; salvo que se trate de detenciones por flagrancia delictiva, conforme a los supuestos establecidos por los artículos 342°, 343°, 344° y 345° de la Ley N° 26859 – Ley Orgánica de Elecciones.

Al Ministerio de Transportes y Comunicaciones

21. 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

22. Recomendar se instruya a todas sus unidades y dependencias a nivel nacional, sobre los alcances de las garantías que rigen los procesos electorales, de conformidad con la Ley N° 26859 – Ley Orgánica de Elecciones, especialmente en relación al impedimento de ejecutar detenciones por orden judicial a miembros titulares y suplentes de las mesas de sufragio, personeros de agrupaciones políticas y a ciudadanos aptos para sufragar; salvo que se trate de detenciones por flagrancia delictiva, conforme a la normatividad vigente.
23. 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.
24. Recomendar se disponga que, en el actual contexto de la pandemia por la COVID-19, se adopte las medidas de distanciamiento social, y se acondicione debidamente las salas de meditación de las sedes policiales, a fin de reducir el riesgo de contagio entre las personas que sean detenidas en los casos que la ley lo permite, personal policial o terceros; evitando que sean ubicadas en lugares cerrados, con poca ventilación o congestionados, con contactos cercanos y sin las debidas condiciones de bioseguridad.

A los gobiernos locales

25. Recomendar la elaboración de un plan de control del comercio ambulatorio en las inmediaciones de los locales de votación, en coordinación con la Policía Nacional.
26. Recomendar la emisión de ordenanzas municipales que hagan posible la regulación y fiscalización de la propaganda política en cumplimiento de las funciones establecidas por la Ley N° 27972 - Ley orgánica de municipalidades, y en concordancia con la Ley N° 26859 - Ley orgánica de Elecciones.

Al Tribunal de Ética del Pacto Electoral

27. Sugerir se exhorte a los medios de comunicación radiales, televisivos y de prensa, a distribuir equitativamente el tiempo de las entrevistas y el espacio de sus páginas entre los dos candidatos en competencia; así como al tratamiento objetivo e imparcial de las noticias de la campaña electoral, independientemente de la línea editorial y las opiniones que se publiquen en cada medio.

ANEXO

25
años



**Defensoría
del Pueblo**

En acción por tus derechos

ACTUACIONES DEFENSORIALES PREVIAS A LA PRIMERA VUELTA DE LAS ELECCIONES GENERALES 2021

REPORTE N.º 1

—Del 10 de julio de 2020 al 10 de abril de 2021—

25
años



Defensoría
del Pueblo

En acción por tus derechos

Defensoría del Pueblo
Jr. Ucayali N° 394-388
Lima 1, Perú
Teléfono. (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
E-mail: consulta@defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición, mayo de 2021

El presente reporte ha sido elaborado por el Equipo Técnico del Comité de Supervisión Electoral de la Defensoría del Pueblo para las Elecciones Generales 2021 con la participación de las Oficinas y Módulos Defensoriales.

La sistematización y organización de la información estuvo a cargo de la Dirección de Coordinación Territorial.

El diseño y diagramación ha sido elaborado por Troy Loayza Márquez.

ÍNDICE

ELECCIONES GENERALES 2021	5
I. QUEJAS, PETITORIOS Y CONSULTAS	7
1. Quejas, petitorios y consultas tramitadas	8
2. Instituciones más quejadas.....	8
3. Temáticas de las quejas.....	9
II. CASOS EMBLEMÁTICOS	11
III. SUPERVISIONES	17
1. Supervisiones realizadas.....	18
2. Instituciones supervisadas.....	19
3. Temáticas abordadas en supervisiones.....	19
IV. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL PREVENTIVA	21
1. Reuniones promovidas por la Defensoría del Pueblo.....	22
2. Entidades convocadas	23
3. Temáticas abordadas	23
V. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN DE DERECHOS (APD)	25
1. APD realizadas.....	26
2. Personas informadas en APD.....	27
3. Temáticas abordadas en APD	28

ELECCIONES GENERALES 2021

El 9 de julio de 2020, mediante Decreto Supremo n.º 122-2020-PCM, se convocó a las Elecciones Generales del 11 de abril de 2021, para la elección de Presidente de la República del Perú, vicepresidentes, congresistas y representantes peruanos ante el Parlamento Andino, en un contexto de emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19.

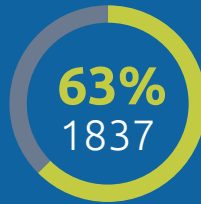
A fin de defender el derecho a la participación ciudadana, la igualdad de oportunidades de las y los participantes en el proceso electoral, promover un voto libre e informar adecuadamente a la población, la Defensoría del Pueblo del Perú ha emprendido un conjunto de actuaciones a través de sus 38 oficinas defensoriales (OD) y módulos defensoriales (MOD) desplegados a nivel nacional.

En el presente reporte se plasman los resultados de los 5 principales indicadores del accionar defensorial: 1. Quejas, petitorios y consultas, 2. Casos emblemáticos, 3. Supervisiones, 4. Reuniones de articulación interinstitucional, y 5. Actividades de promoción de derechos (APD).

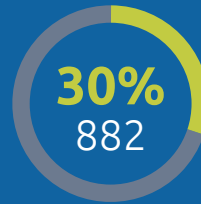


2953
casos
atendidos

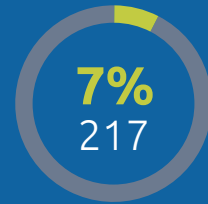
consultas



quejas



petitorios



Instituciones supervisadas:



1211
supervisiones

104
reuniones de
articulación
interinstitucional

Entidades convocadas:



4683 personas informadas



52%
pertenece al
sector público

48%
forma parte de
la sociedad
civil

87

actividades
de promoción
de derechos

QUEJAS, PETITORIOS Y CONSULTAS

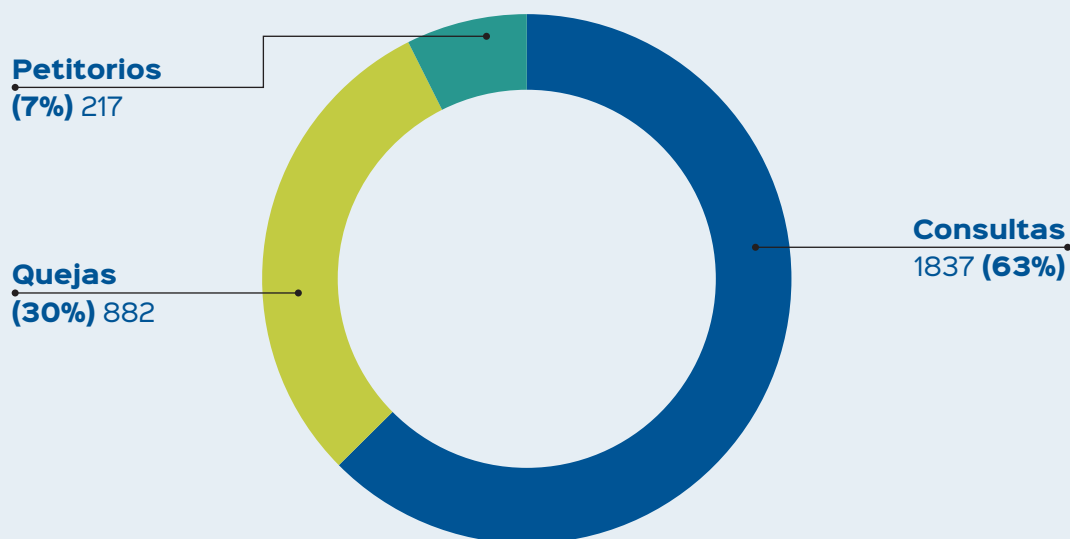


1. Quejas, petitorios y consultas tramitadas¹

En cumplimiento del mandato constitucional de defender los derechos fundamentales, la Defensoría del Pueblo tramita **quejas** contra entidades del Estado ante su vulneración para lograr que sean restituidos y procurar que dicha situación no se repita. También ejerce una labor mediadora entre el Estado y la ciudadanía (**petitorios**), ante las particulares situaciones de indefensión en las que pudieran encontrarse grupos de especial protección. Y, finalmente, se orienta a las personas, atendiendo sus **consultas** y señalando las vías en las que pueden hacer valer sus derechos.

Como resultado de la labor defensorial se ha tramitado **2936** casos, entre quejas, petitorios y consultas, desde la convocatoria al proceso electoral hasta el 10 de abril de 2021.

Gráfico 1._ Cantidad de quejas, petitorios y consultas tramitadas.



Total: 2936 casos atendidos

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

2. Instituciones más quejadas²

En el periodo del 10 de julio de 2020 al 10 de abril de 2021, las **municipalidades** fueron las instituciones más quejadas (448, 49%), seguidas de la **Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)** y las oficinas desconcentradas de procesos electorales (ODPE) (140, 15%), el **Jurado Nacional de Elecciones (JNE)** y los jurados electorales especiales (JEE) (121, 13%). En menor medida, se ubican las **empresas prestadoras de servicios públicos (EPS)** (49, 5%), la **Policía Nacional del Perú (PNP)** (48, 5%), entre otros.

¹ Información extraída el 4 de mayo de 2021.

² Información extraída el 3 de mayo de 2021.

Cuadro 1._ Instituciones más quejadas.

Instituciones	Cantidad	%
Municipalidades	448	49%
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y oficinas desconcentradas de procesos electorales (ODPE)	140	15%
Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y jurados electorales especiales (JEE)	121	13%
Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (EPS - Electricidad)	49	5%
Policía Nacional del Perú (PNP)	48	5%
Gobiernos regionales (Gores)	46	5%
Ministerio de Salud (Minsa)	19	2%
Ministerio Público	15	2%
Gobernaciones – (Mininter)	14	2%
Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (EPS - Saneamiento)	3	0.33%
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	3	0.33%
Colegios	3	0.33%
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMPV)	2	0.22%
Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri)	1	0.11%
Ministerio de Defensa (Mindef)	1	0.11%
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)	1	0.11%
Ejército del Perú	1	0.11%
Congreso de la República	1	0.11%
Ministerio del Interior (Mininter)	1	0.11%
Seguro Social de Salud (EsSalud)	1	0.11%
Presidencia	1	0.11%
Total³	919	100%

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

3. Temáticas de las quejas⁴

En cuanto a los principales temas de las quejas vinculadas al proceso electoral, los casos asociados a la **propaganda electoral** representan un número elevado, alcanzan la cifra de 238 (26%). Además, es de destacar que se ha tramitado 76 (8%) quejas por el **incumplimiento de protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19** en actividades de campaña electoral, así como 22 (2%) quejas por el uso de oficinas y locales públicos para propaganda electoral.

Por otra parte, los casos relacionados con la **vulneración del deber de neutralidad** llegan a ser 99 (11%), mientras que los casos que atañen a la afectación de las normas que regulan la **publicidad estatal** suman 49 (5%).

Otro grupo representativo son las quejas vinculadas con temas municipales como la fiscalización de actividades comerciales en zonas rígidas. Se tuvo 85 (9%) quejas referentes al **comercio ambulatorio**,

3 Cabe resaltar que una queja puede tener más de una institución quejada y, por tanto, el total de instituciones puede variar respecto del total de quejas.

4 Información extraída el 3 de mayo de 2021.

mientras que las relacionadas con **servicios públicos** (calidad de la prestación de servicio, entre otros) ascienden a 35 (4%).

Cuadro 2._ Temáticas de las quejas.

Temáticas	Cantidad	%
Propaganda electoral	238	26%
Faltas al deber de neutralidad	99	11%
Temas municipales (comercio ambulatorio y otros)	85	9%
Incumplimiento de protocolo de prevención de contagios en campaña o votación	76	8%
Restricciones a la participación política	56	6%
Publicidad estatal	49	5%
Servicios públicos (calidad de la prestación de servicio y otros)	35	4%
Transporte y tránsito de vehículos	26	3%
Seguridad pública (mal estado de infraestructura y otros)	24	3%
Uso de oficinas y locales públicos para propaganda electoral	22	2%
Calidad en la atención al usuario en servicios de salud	22	2%
Gestión de riesgos de desastre (incumplimiento de medidas de prevención)	20	2%
Servicios educativos (infraestructura dañada y otros)	19	2%
Corrupción y/o faltas a la ética en general	11	1%
Trámites y procedimientos (demora injustificada y otros)	11	1%
Discriminación	10	1%
Laboral (cese en el empleo y otros)	4	0.43%
Transparencia y acceso a la información	3	0.33%
Libertad de expresión e información (afectaciones al honor y otros)	3	0.33%
Acoso político	2	0.22%
Otras (padrón electoral, participación, integridad personal, entre otros)	107	12%
Total⁵	922	100%

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

⁵ Cabe resaltar que una queja puede tener más de una temática y, por tanto, el total de temáticas puede variar respecto del total de quejas.

CASOS EMBLEMÁTICOS



1.- REGIÓN ÁNCASH

Tema: Uso indebido de recursos públicos
(Expediente 0136-2020-002044)

Hallazgo: Hacia octubre de 2020, la OD Áncash tomó conocimiento de que el gobernador regional de Áncash había colocado la frase “Áncash en tu corazón” en las ambulancias recién adquiridas por esa entidad, frase relacionada con el logo del partido —un corazón— al cual pertenece el gobernador Juan Carlos Morillo Ulloa, la organización política Somos Perú. Asimismo, se verificó que una cuenta de Facebook del partido Somos Perú en la región Áncash usaba dicha frase en la denominación de su *fanpage*, donde se realizan publicaciones constantes como partido usando la frase “Áncash en tu corazón”, vulnerando de este modo el principio de neutralidad.



Acción defensorial: El 21 de octubre de 2020 se realizó una visita para verificar el incumplimiento del deber de neutralidad. Asimismo, se emitieron recomendaciones para que se ordene a quien corresponda el retiro y suspensión de publicidad estatal, implementar normas internas referidas al cumplimiento del principio de neutralidad, disponer el uso adecuado de los bienes y recursos públicos, retirar de las ambulancias la frase “Áncash en tu corazón” y cumplir estrictamente el principio de neutralidad. Además, se solicitó remitir un informe de las acciones adoptadas.

El Gobierno Regional de Áncash respondió afirmando que no existía vulneración de las normas de neutralidad en tanto el uso de dichas imágenes data de enero de 2019, fecha anterior al proceso electoral, ante ello la OD Áncash ofició al jurado electoral especial.

Entidad emplazada: Gobierno Regional de Áncash⁶, Jurado Electoral Especial de Huaraz.

Resultado: El 25 de enero de 2021 el Jurado Electoral Especial declaró el incumplimiento del deber de neutralidad y ofició al Ministerio Público y al Gobierno Regional de Áncash para que actúen conforme a sus competencias.

2.- REGIÓN AREQUIPA

Tema: Derecho a la identidad/impedimentos a la participación política
(Expediente 0303-2021-000821)

Hallazgo: El 24 de marzo de 2021, una mujer acudió a la Oficina Defensorial de Arequipa porque al consultar sobre su local de votación notó que no figuraba en los datos del aplicativo Elige tu Local de Votación. En la ONPE, le informaron que el inconveniente provenía del Reniec; en el sistema estaba registrado que supuestamente había fallecido en el año 2017.

Acción defensorial: El 26 de marzo se ofició a la jefa responsable de la Oficina Registral de Arequipa para que informe sobre el caso y las acciones que iban a adoptarse.



⁶ Cabe resaltar que el gobernador regional Juan Carlos Morillo Ulloa, quien actualmente cumple prisión preventiva, está procesado por delitos contra la administración pública.

Entidad empleada: Oficina Registral de Arequipa de Reniec.

Resultado: El 23 de marzo se recibió el Oficio 86-2021/GOR/JR8AREQ/RENIEC, el cual dispuso la cancelación de oficio del Acta de Defunción n.º 200000352103 a nombre de la recurrente.

3.- REGIÓN HUÁNUCO

Tema: Impedimentos o restricciones a la participación política de electoras/es con discapacidad
(Expediente 1140-2021-000624)

Hallazgo: El Módulo Defensorial de Tingo María advirtió, en una supervisión a los locales de votación, que la I. E. 33121, ubicada en el sector 9 de Octubre, no era accesible para personas con discapacidad física.

Acción defensorial: El 22 de marzo de 2021 se sostuvo una reunión con el jefe de la ODPE de Leoncio Prado, a quien se le informó de los hallazgos y se le recomendó adoptar acciones inmediatas. Se comprometió a coordinar con los directores de los colegios la forma de mejorar las condiciones de los locales de votación a fin de garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Entidad empleada: Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de Leoncio Prado.

Resultado: La directora de la I. E. 33121 informó que, gracias al presupuesto otorgado por la ODPE de Leoncio Prado luego de las gestiones realizadas, se pudieron implementar rampas y realizar la limpieza en la institución.



4.- REGIÓN ICA

Tema: Infracción a las normas de neutralidad
(Expedientes 234-2021, 174-2021, 66-2021, 412-2021, 413-2021, 414-2021, 416-2021, 417-2021, 418-2021, 419-2021, 420-2021, 421-2021)

Hallazgo: En el marco de las labores de supervisión del proceso electoral, la OD de Ica, el 10 de marzo de 2021, advirtió que el gobernador regional de Ica, Ing. Javier Gallegos Barrientos, venía difundiendo propaganda en favor de la candidata n.º 1, la señora Mónica Margot Guillén Tuanama, de la agrupación política Avanza País, en el grupo de trabajo de WhatsApp Comité de Conflictos Ica. Esta presunta infracción se estaría cometiendo en conjunto con otras/os 17 funcionarias/os y servidoras/es más del Gobierno Regional de Ica y de instituciones adscritas a este.

Acción defensorial: Ante tales hechos, el 11 de marzo de 2021, a través de comunicación escrita, se solicitó al gerente regional de Control de Ica que evalúe acciones de control debido a la sistemática vulneración del principio de neutralidad de funcionarias/os y servidoras/es públicas/os de oficinas y entidades adscritas al Gobierno Regional de Ica. Se hizo de conocimiento de tales hechos a la



presidenta del Jurado Electoral Especial de Ica y al fiscal provincial penal de turno de Ica⁷ del supuesto incumplimiento del deber de neutralidad por parte del gobernador regional de Ica y otras personas que ejercen función pública.

Entidad emplazada: Gobierno Regional de Ica, Jurado Electoral Especial de Ica, Gerencia Regional de Control y Ministerio Público.

Resultado: El Jurado Electoral Especial de Ica, mediante Resolución 278-2021-JEE-ICA0/JNE, resolvió remitir copias certificadas de los actuados al Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y entidades estatales en las cuales prestan servicios las/los funcionarias/os públicas/os. Por su parte, la Secretaría Técnica de Procedimientos Disciplinarios del Gobierno Regional de Ica informó que se había abierto investigaciones por los casos sobre incumplimiento del principio de neutralidad.

5- REGIÓN PASCO

Tema: Incumplimiento de normas de publicidad estatal por parte de municipios provinciales y distritales

Hallazgo: Entre el 9 y 17 de noviembre de 2020, la OD Pasco supervisó el cumplimiento de la normativa electoral sobre publicidad estatal por parte de las entidades públicas. Así, se advirtió, en las páginas de Facebook y portales web institucionales de las municipalidades provinciales y distritales de dicha región, 20 casos relacionados con infracciones a las normas de publicidad estatal, al haber incluido el nombre e imagen de funcionarias/os públicas/os en la publicidad estatal.



Acción defensorial: Se recomendó a los respectivos representantes de las entidades municipales adecuar la difusión que vienen realizando a los límites y normas de publicidad estatal en época electoral.

Entidad emplazada: Municipalidades provinciales y distritales de Pasco.

Estado: Se logró corroborar que, en todos los casos, a diciembre de 2020, dichas entidades procedieron al retiro de la publicidad estatal y las publicaciones que contravenían las normas de publicidad estatal difundidas en el Facebook institucional, dando cumplimiento a las recomendaciones formuladas por la Defensoría del Pueblo⁸.

6.- REGIÓN PIURA

Tema: Incumplimiento de contar con ordenanza municipal en materia de propaganda electoral por parte de municipios provinciales y distritales

Hallazgo: La OD de Piura ha podido advertir que 44 municipios no han emitido las ordenanzas correspondientes para regular la propaganda electoral. Desde el año 2018, la Defensoría del Pueblo viene promoviendo que los municipios de la región Piura cumplan con emitir las ordenanzas



⁷ Mediante oficios de fecha 11 y 15 de marzo de 2021.

⁸ Tal conducta infractora está recogida en el artículo 21 literal g) del reglamento de publicidad estatal dado por Resolución n.º 306-2020-JNE
Artículo 21.- infracciones sobre publicidad estatal. Constituyen infracciones en materia de publicidad estatal:
 g. Difundir publicidad estatal que contenga el nombre, imagen, voz, cargo o cualquier otro medio que de forma indubitable identifique a algún funcionario o servidor público

que regulan la instalación y desinstalación de propaganda electoral; estos son instrumentos normativos que, conjuntamente con el reglamento que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) emite en dicha materia, coadyuvan a regular la propaganda electoral durante los diversos procesos electorales. La región Piura tiene un total de 65 distritos que integran 8 provincias, en los que, conforme el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley n.º 27972, corresponde la emisión de una ordenanza por cada uno de los mencionados entes municipales.

Acción defensorial: El 17 de setiembre de 2021, la OD Piura cursó comunicaciones a un total de 44 municipalidades, con la finalidad de que emitan las ordenanzas que posibiliten las acciones de fiscalización de la propaganda electoral durante el presente proceso de Elecciones Generales 2021.

Entidad emplazada: Municipalidades provinciales y distritales de Piura.

Estado: Se han acogido 6 de las 44 recomendaciones y se viene haciendo seguimiento a la implementación de las restantes (se han programado reuniones interinstitucionales con los gobiernos locales).

7.- REGIÓN SAN MARTÍN

Tema: Restricciones a la participación política y cambio de locales de votación
(Expediente 0928-2021-000322)

Hallazgo: El 26 de febrero de 2021, 196 personas, que radican en el Barrio Belén de la ciudad de Moyobamba, a través de un memorial, manifestaron que están siendo perjudicados por la redistribución de las mesas de sufragio para las Elecciones Generales 2021, ya que como nuevo lugar de votación se ha considerado el Centro Poblado de Atumplaya, el cual se encuentra a 3 horas de camino desde el lugar de residencia de los pobladores, quienes señalan que esto les ha causado perjuicio económico y pone en riesgo sus vidas.

Acción defensorial: El 26 de febrero de 2021 se expuso el caso y se trasladó el pedido de las 196 personas al representante de la ONPE en la región San Martín, Percy Tapia Saucedo, a quien se le solicitó realizar las acciones pertinentes para dar solución al problema. El mencionado representante de la ONPE respondió, en un primer momento, que no era posible atender el pedido en tanto la ONPE se encontraba en etapa de impresión del material electoral. Agregó que, en atención a la actual coyuntura, se consideró establecer como centros de votación a una mayor cantidad de centros poblados; para tal fin, se contactó a las autoridades para solicitar información con la que se elaboraron las listas de electores, además, señaló que estas se validaron y el alcalde dio su conformidad.

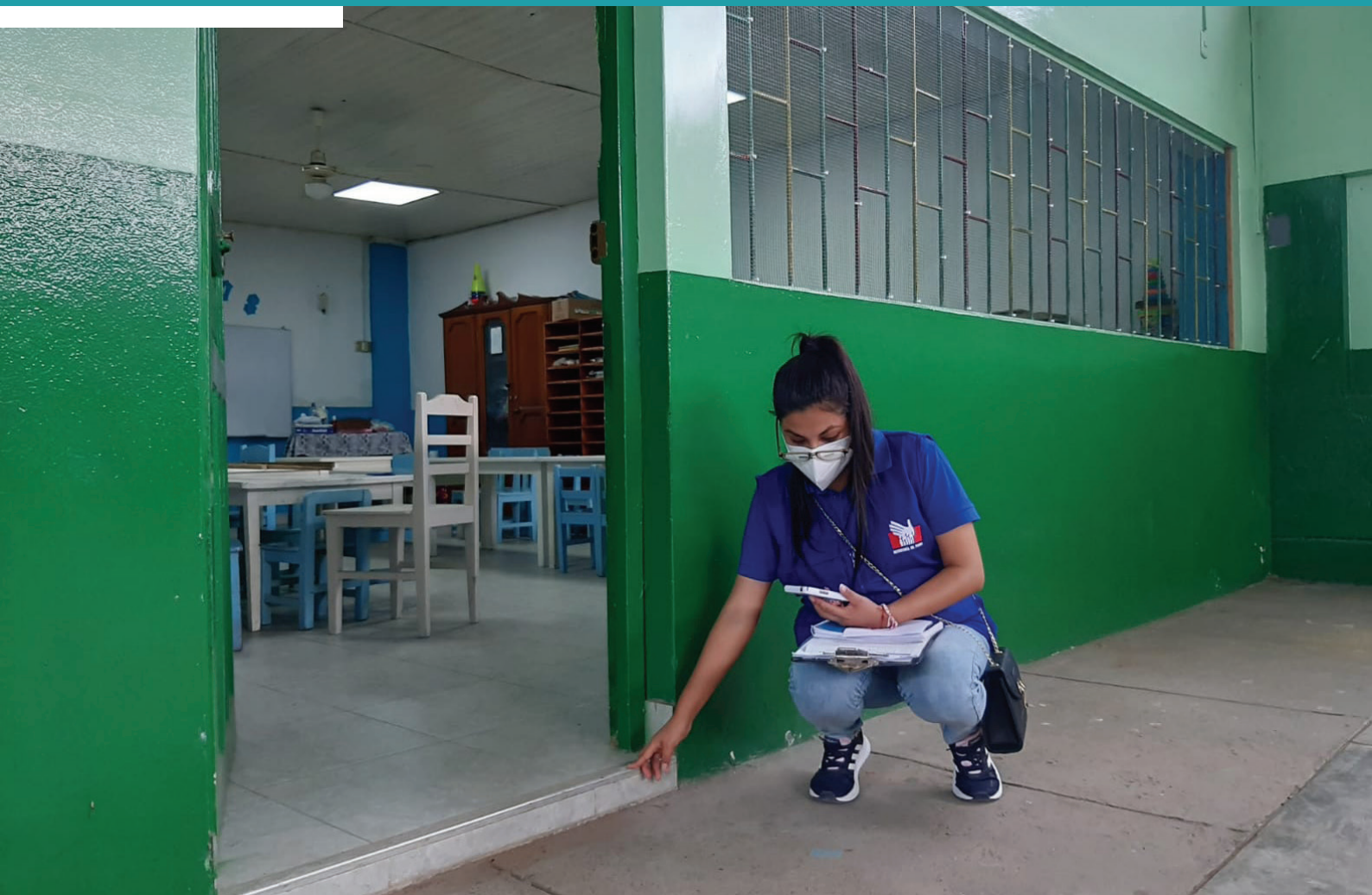
Paralelamente, desde la sede central de la Defensoría del Pueblo, el 10 de marzo se recomendó a la jefatura de la ONPE, a través del Oficio 71-2021-DP, (i) utilizar canales de comunicación presenciales, telefónicos y virtuales a través de los cuales la ciudadanía pueda dar cuenta de su disconformidad con la asignación de su local de votación, a fin de que se realicen las correcciones a las que hubiere lugar, atendiendo a criterios de excesiva distancia y poca accesibilidad e (ii) implementar una campaña comunicacional masiva y adecuada a las distintas necesidades de la población que, priorizando el uso de la radio y la televisión con cobertura en las zonas más alejadas y dispersas, informe a la ciudadanía sobre la utilización de los locales de votación y las razones de la distribución y los cambios.



Entidad emplazada: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Resultado: El 17 de marzo, luego de varias comunicaciones y gestiones ante las autoridades electorales de San Martín y Lima, se consiguió que las siete mesas de sufragio retornen a la sede de la institución educativa Señor del Perdón en Moyobamba.

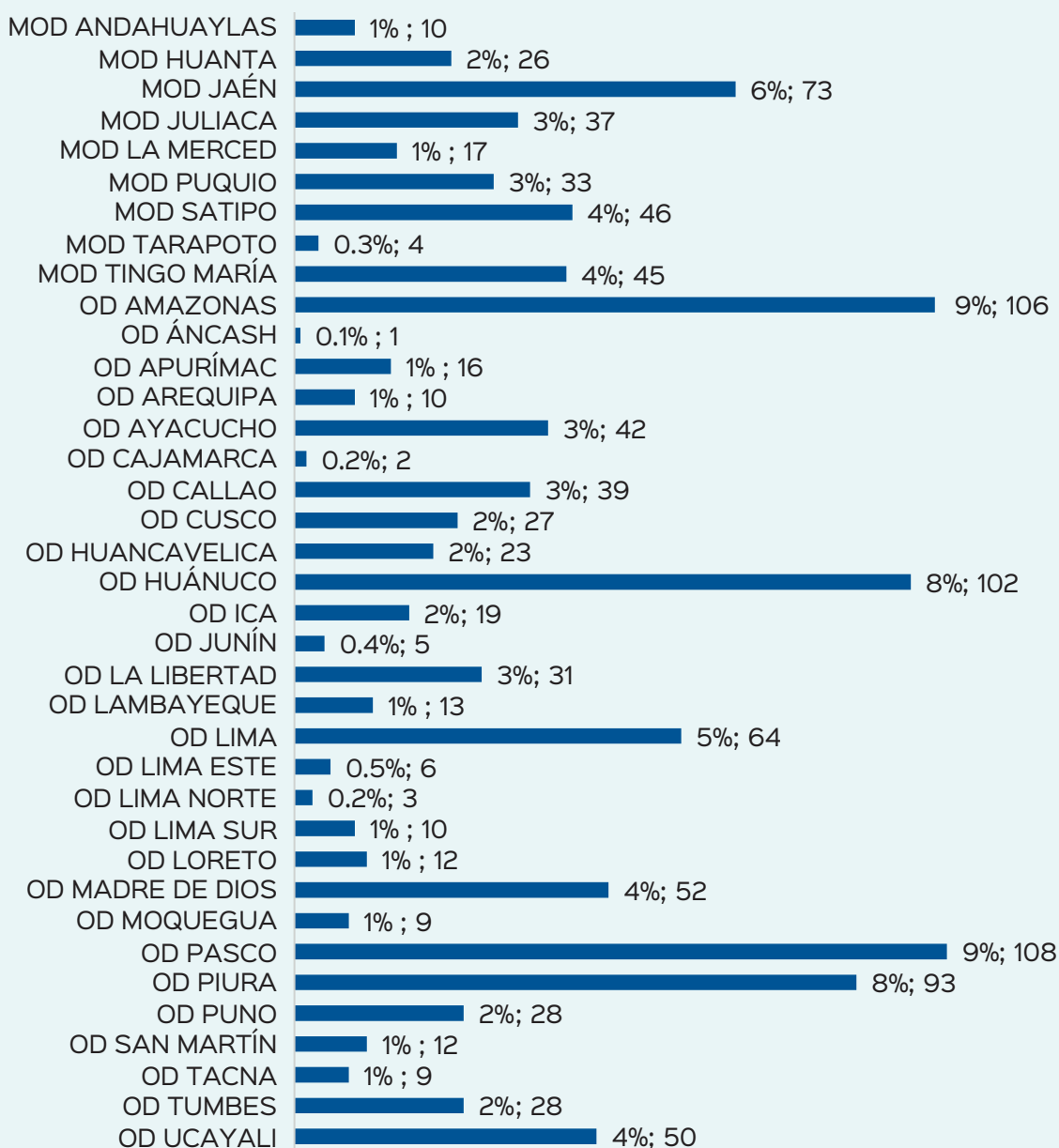
SUPERVISIONES



1. Supervisiones realizadas

Corresponde a la Defensoría del Pueblo supervisar a la Administración Estatal y la prestación de los servicios públicos. Es decir, en defensa de los derechos fundamentales de las personas, investiga e inspecciona que el accionar de los organismos del Estado se realice de conformidad con la Constitución y las leyes. Y, en el marco del proceso electoral, particularmente a los integrantes del sistema electoral y demás actores que contribuyen a la realización de los comicios. Entre el 10 de julio de 2020 y el 10 de abril de 2021, 37 sedes desconcentradas llevaron a cabo **1211** supervisiones previas a la primera vuelta de las Elecciones Generales 2021.

Gráfico 2._ Cantidad de supervisiones realizadas por sede



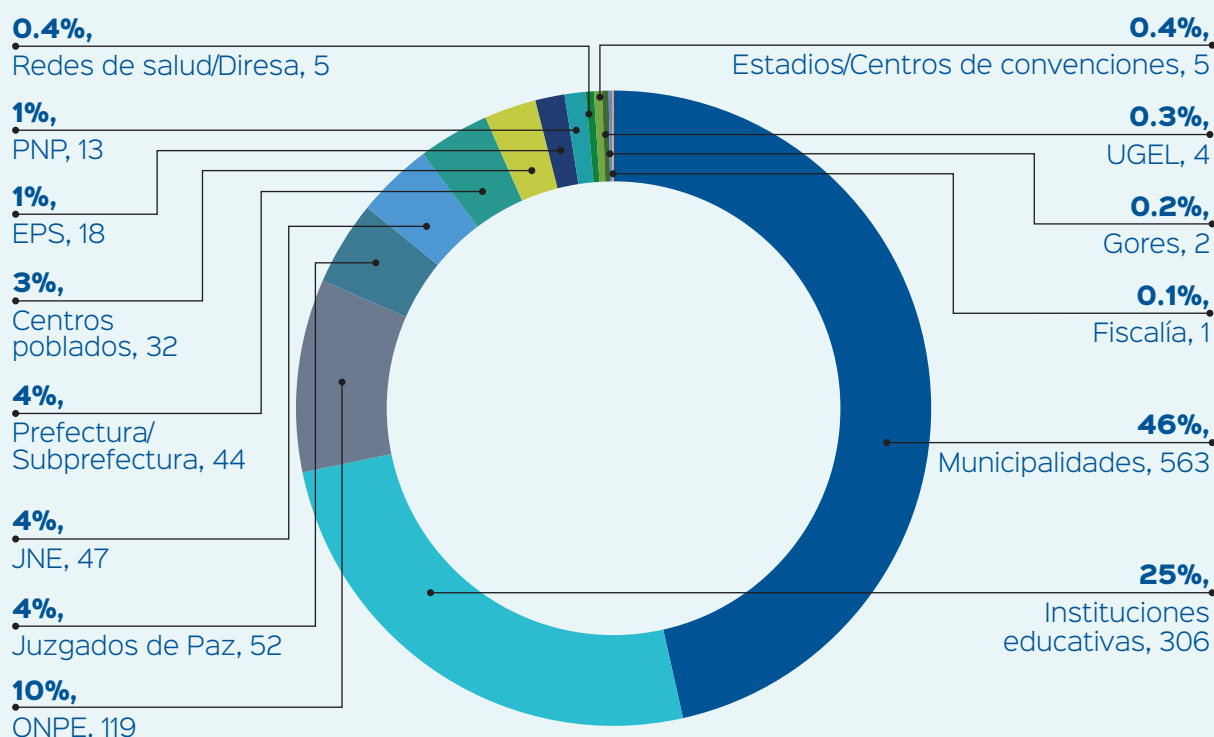
Total: 1211 supervisiones

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

2. Instituciones supervisadas

Las instituciones más supervisadas fueron las **municipalidades** (563, 46%), seguidas de los **centros educativos** (306). Esta cantidad representa el 25% del total de supervisiones. Este elevado porcentaje se debe a que sus instalaciones fueron utilizadas como locales de votación y la actuación defensorial se enfocó en verificar la salubridad e infraestructura de estos centros. La **ONPE y sus oficinas descentralizadas** (119, 10%) se encuentran en el tercer lugar de las instituciones más supervisadas en el periodo comprendido entre el 10 de julio de 2020 y el 10 de abril de 2021.

Gráfico 3._ Instituciones supervisadas.



Total: 1211 supervisiones

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

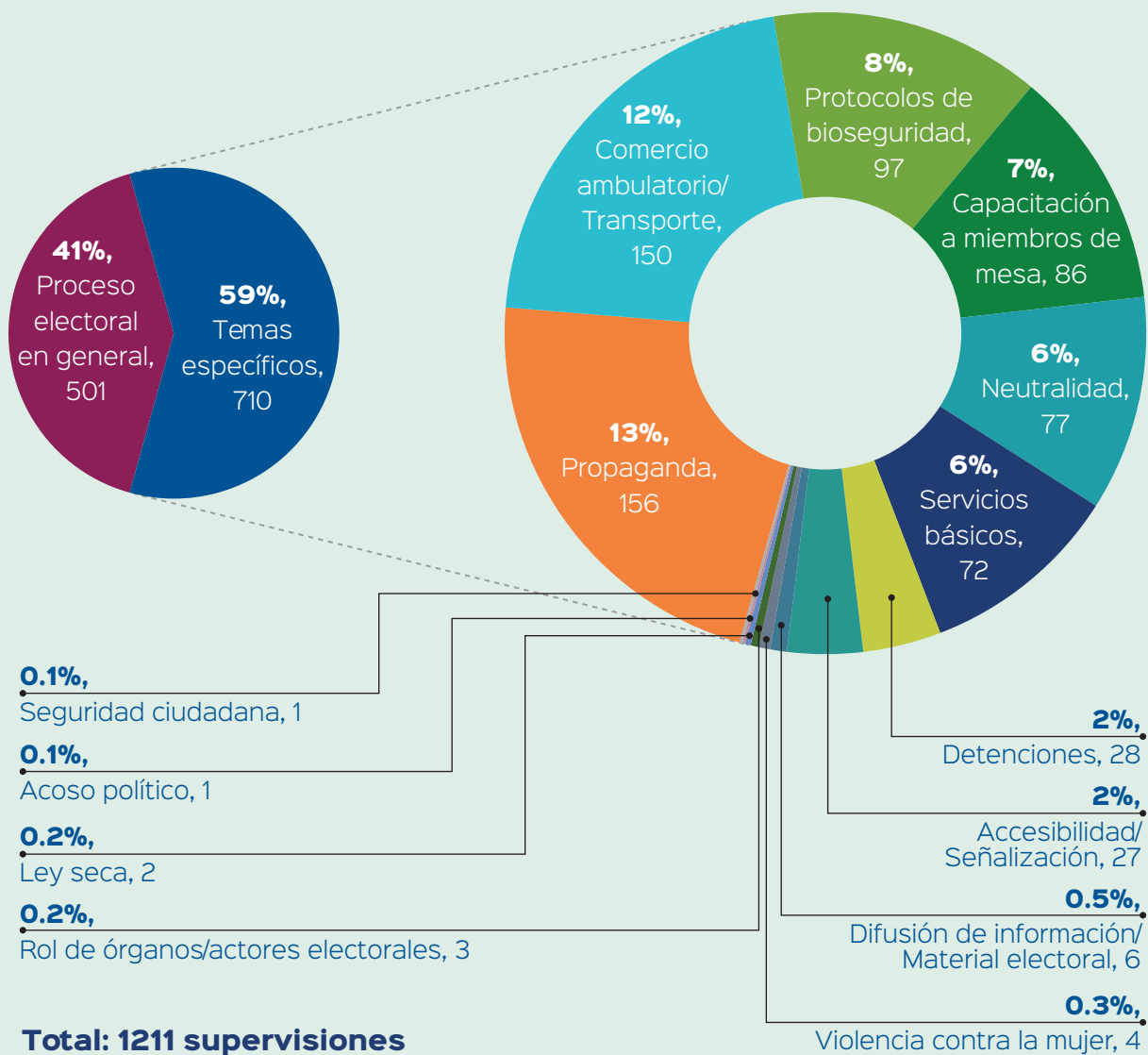
3. Temáticas abordadas en supervisiones

En cuanto a los principales temas de las supervisiones vinculadas al proceso electoral del domingo 11 de abril de 2021, cabe resaltar que el 59% de ellas se enfocó en un tema específico, mientras que el resto (41%), en el proceso electoral de manera general.

Se realizaron 156 (13%) supervisiones a **propaganda o publicidad electoral**, 150 (12%) a las medidas respecto al **comercio ambulatorio y transporte público**, y 97 (8%) supervisiones se enfocaron especialmente en los **protocolos de bioseguridad** para garantizar un proceso electoral seguro en medio de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Un número importante de supervisiones (86, 7%) se centró en las **jornadas de capacitación a miembros de mesa**.

Gráfico 4._ Temáticas abordadas en supervisiones.



Elaborado por la Defensoría del Pueblo

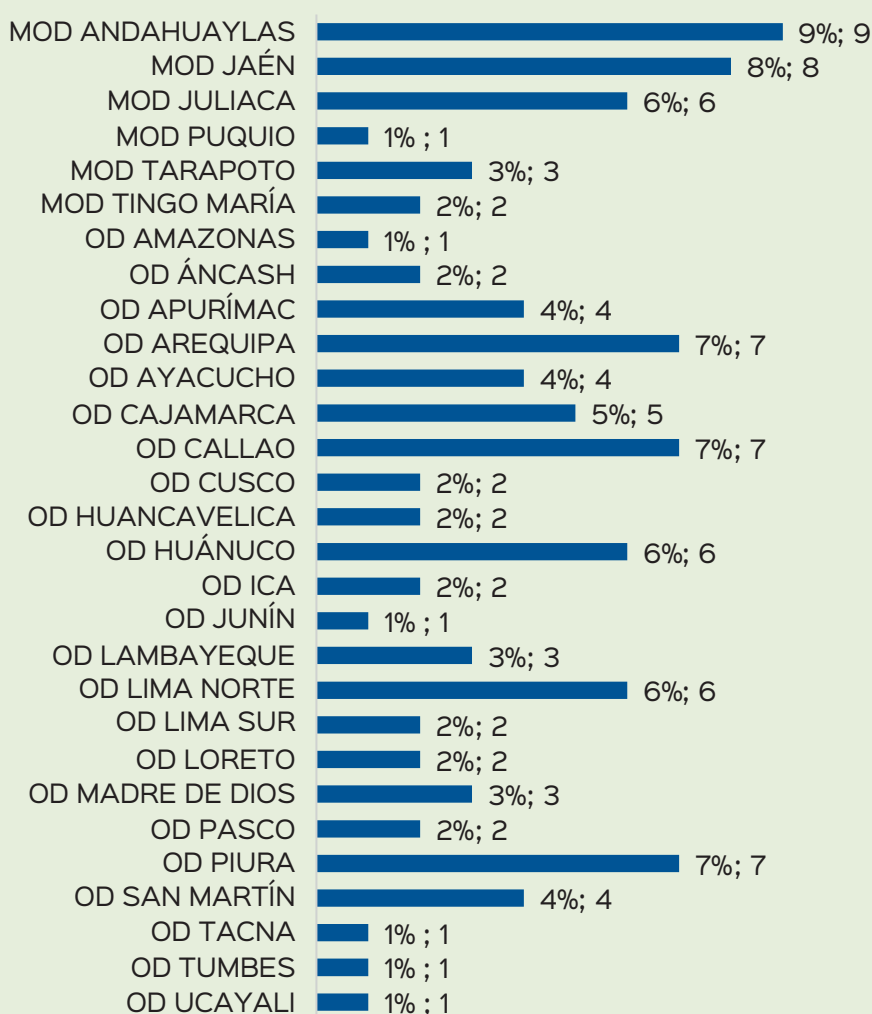
ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL PREVENTIVA



1. Reuniones promovidas por la Defensoría del Pueblo

Las sedes defensoriales a nivel nacional han impulsado un trabajo preventivo de articulación interinstitucional entre las entidades públicas⁹ que participan en el proceso electoral con la finalidad de contribuir a su desarrollo transparente y democrático, condición indispensable para el ejercicio del derecho al sufragio. En esa medida, entre el 10 de julio de 2020 al 10 de abril de 2021, se ha llevado a cabo **104** reuniones de articulación interinstitucional preventiva.

Gráfico 5._ Reuniones promovidas por sede.



Total: 104 reuniones de articulación interinstitucional

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

⁹ Jurados electorales especiales (JEE, coordinadores de fiscalización, así como de educación y formación Cívica del JNE), oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE), oficinas regionales de coordinación (ORC)-ONPE, oficinas desconcentradas del Reniec, jefaturas de regiones policiales de la Policía Nacional del Perú (PNP), presidencias de las juntas de fiscales superiores, comandancias de las FF. AA. (Fuerza Aérea, Ejército Peruano, Marina de Guerra), prefecturas regionales, gerencias/direcciones regional de salud, municipalidades provinciales o distritales (áreas de fiscalización), Secretaría de Gestión Social y Diálogo de Presidencia del Consejo de Ministros, oficinas regionales de Osinergmin, empresas prestadoras de energía eléctrica (áreas de seguridad), Telefónica del Perú S. A. A. (Movistar), América Móvil Perú S. A. C. (Claro), Entel Perú S. A. (Entel) y Viettel Perú S. A. C. (Bitel) -áreas de seguridad-, oficinas y módulos defensoriales.

2. Entidades convocadas

De las 104 reuniones de articulación interinstitucional preventiva, 55% (57) se sostuvo con más de una entidad, 17% (18) se llevó a cabo con la **Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)** y/o las oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE), y en el 11% (11) de las reuniones se convocó al **Jurado Nacional de Elecciones (JNE)** y/o los jurados electorales especiales (JEE).

Cuadro 3._ Entidades convocadas.

Entidades	Cantidad	%
Más de una entidad	57	55%
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y oficinas desconcentradas de procesos electorales (ODPE)	18	17%
Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y jurados electorales especiales (JEE)	11	11%
Gobierno local/regional	8	8%
Empresas Prestadoras de Servicios Públicos (EPS)	5	5%
Comando COVID	1	1%
Jueces de Paz	1	1%
Ministerio Público	1	1%
Policía Nacional del Perú (PNP)	1	1%
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)	1	1%
Total	104	100%

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

3. Temáticas abordadas

Las sedes desconcentradas que sostuvieron reuniones de articulación interinstitucional preventiva indicaron -en el 68% (71) de casos- que se abordó de manera general diversas temáticas del proceso electoral en dichos encuentros. En 7 (7%) reuniones se trataron temas relacionados al **COVID-19 y medidas de seguridad para la prevención de contagios** y en 6 (6%) se coordinó respecto de las **condiciones de los locales de votación**.

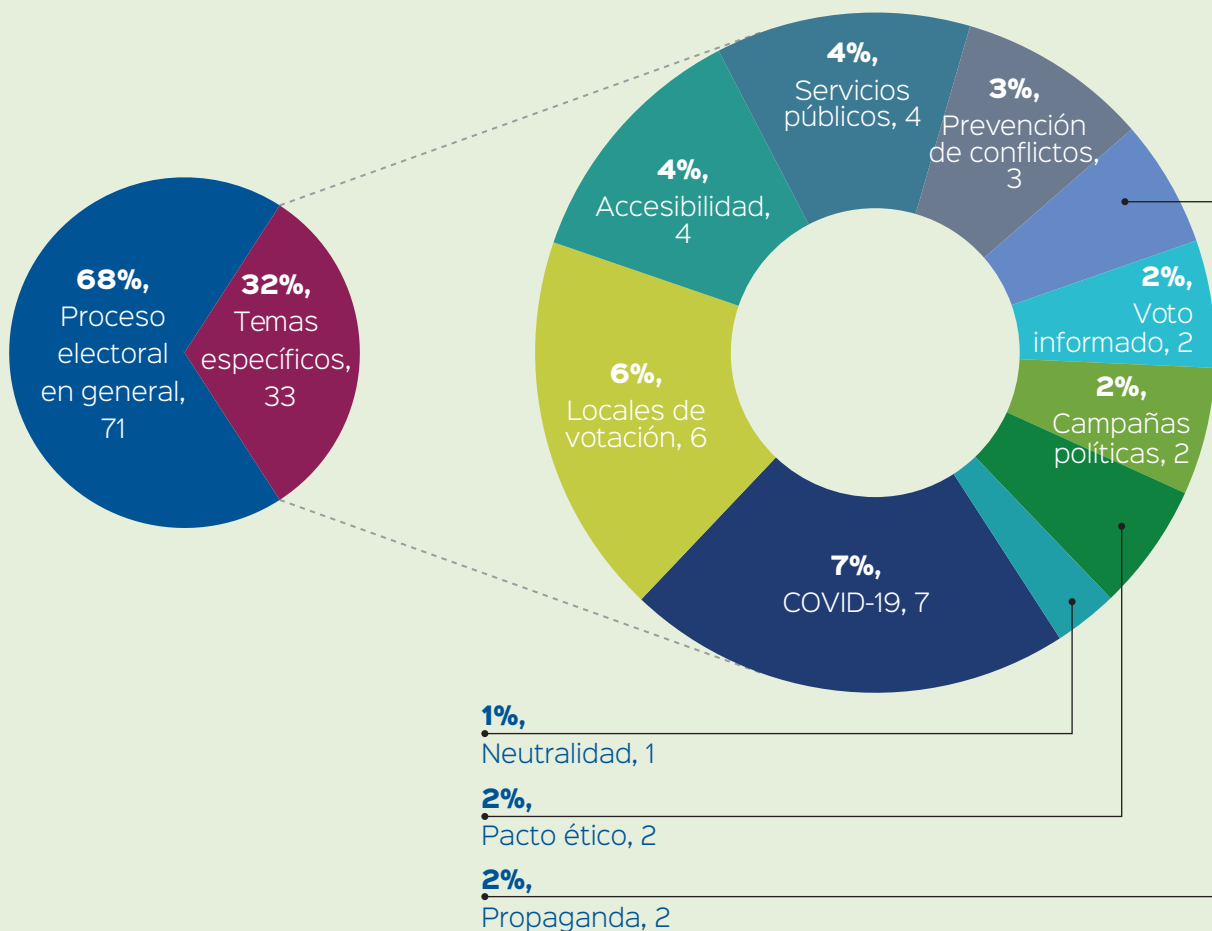
Cuadro 4._ Temáticas abordadas.

Temáticas	Cantidad	%
Proceso electoral en general	71	68%
COVID-19	7	7%
Locales de votación	6	6%
Accesibilidad	4	4%
Servicios públicos	4	4%
Prevención de conflictos	3	3%
Propaganda	2	2%
Voto informado	2	2%

Campañas políticas	2	2%
Pacto ético	2	2%
Neutralidad	1	1%
Total	104	100%

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

Gráfico 6._ Temáticas abordadas.



Total: 104 reuniones de articulación interinstitucional

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

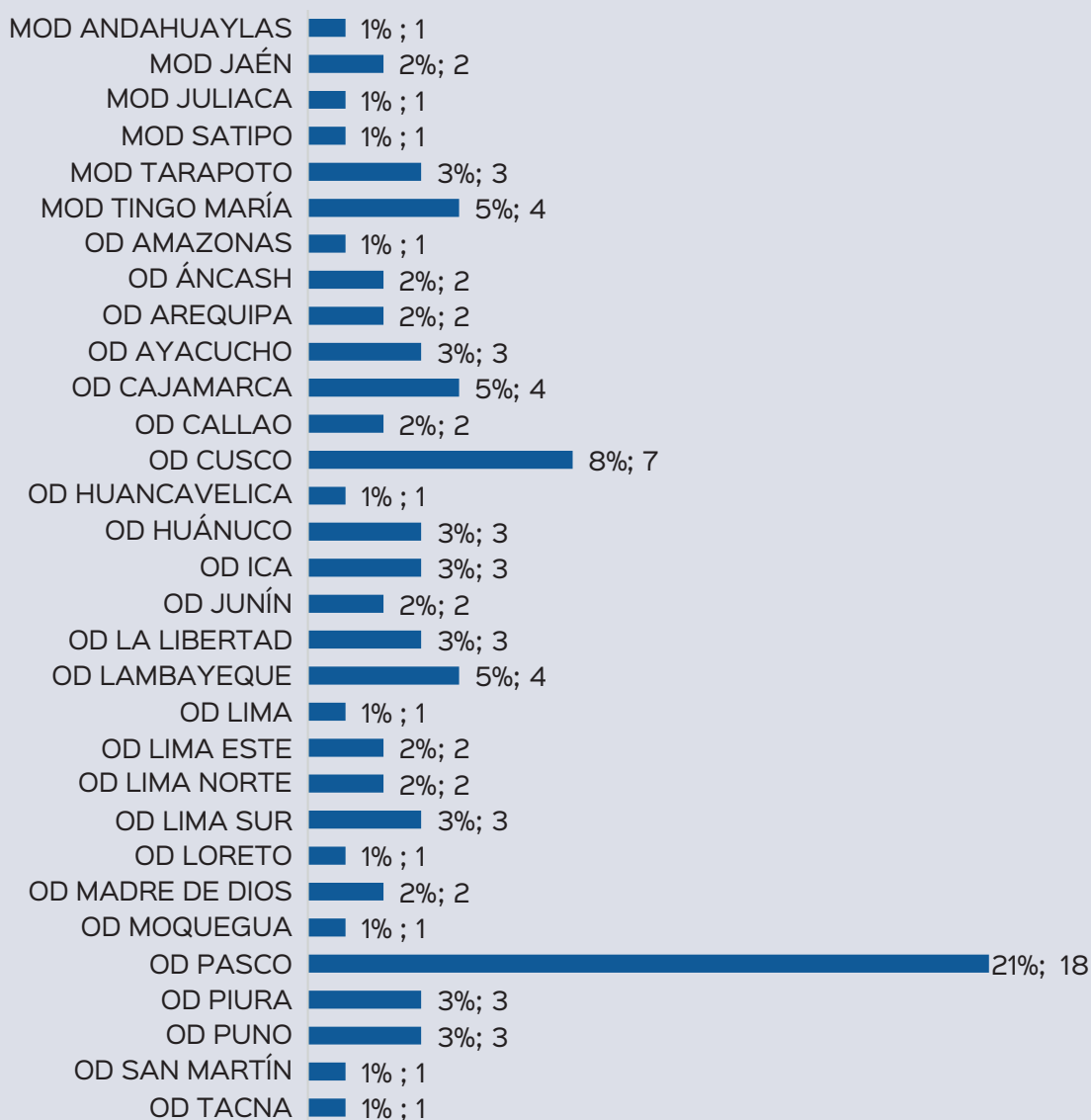
ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN DE DERECHOS (APD)



1. APD realizadas¹⁰

En el periodo del 10 de julio de 2020 al 10 de abril de 2021, se ha desarrollado **87** actividades de promoción de derechos (APD) como charlas, talleres y seminarios web (*webinars*) en el marco de las Elecciones Generales 2021, dirigidas a la sociedad civil y al personal público que participa del proceso electoral, a fin de informar sobre la importancia de preservar la neutralidad electoral del Estado, las condiciones de igualdad en la contienda y acerca de los derechos de la ciudadanía durante los procesos electorales. A continuación, se presenta el detalle de APD realizadas por sede defensorial.

Gráfico 7._ APD realizadas por sede.



Total: 87 APD

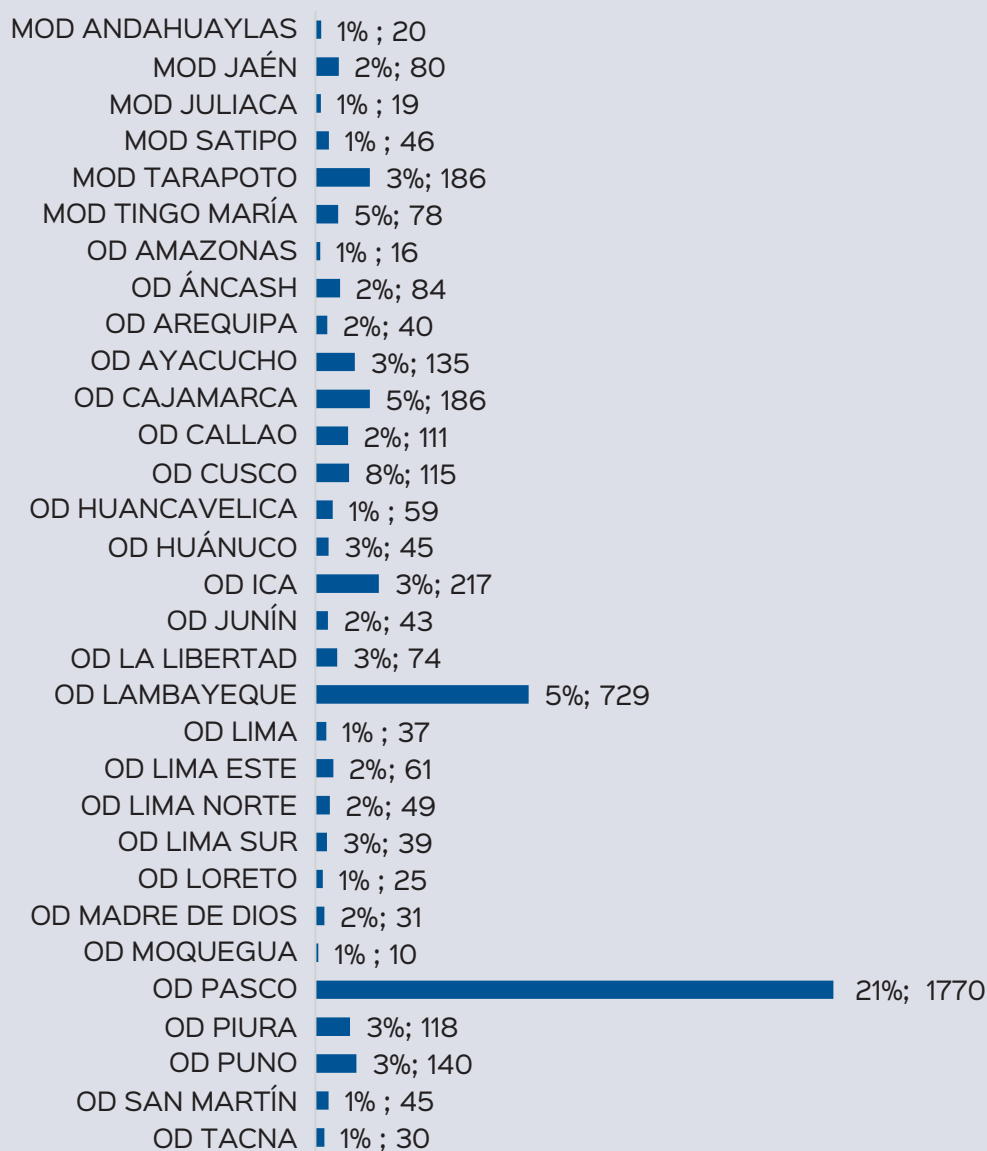
Elaborado por la Defensoría del Pueblo

¹⁰ La promoción es una estrategia compuesta por un conjunto de acciones de difusión planificadas y ejecutadas en torno a temas priorizados por la Defensoría del Pueblo con el objetivo de informar, sensibilizar y promover prácticas en ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad —con énfasis en los grupos humanos en condición de vulnerabilidad—, y reducir la vulneración de los derechos de la población.

2. Personas informadas en APD

El total de personas informadas en las actividades de promoción de derechos realizadas en el periodo del 10 de julio de 2020 al 10 de abril de 2021 es de **4638**. El 40% está compuesto por 970 (21%) mujeres y 895 (19%) varones. El 60% (2773) restante corresponde a personas de las que no se tiene información sobre su sexo. En el siguiente gráfico se visualiza el detalle de la cantidad de personas informadas por sede defensorial.

Gráfico 8._ Personas informadas en APD por sede.



Total: 4638 personas informadas

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

3. Temáticas abordadas en APD

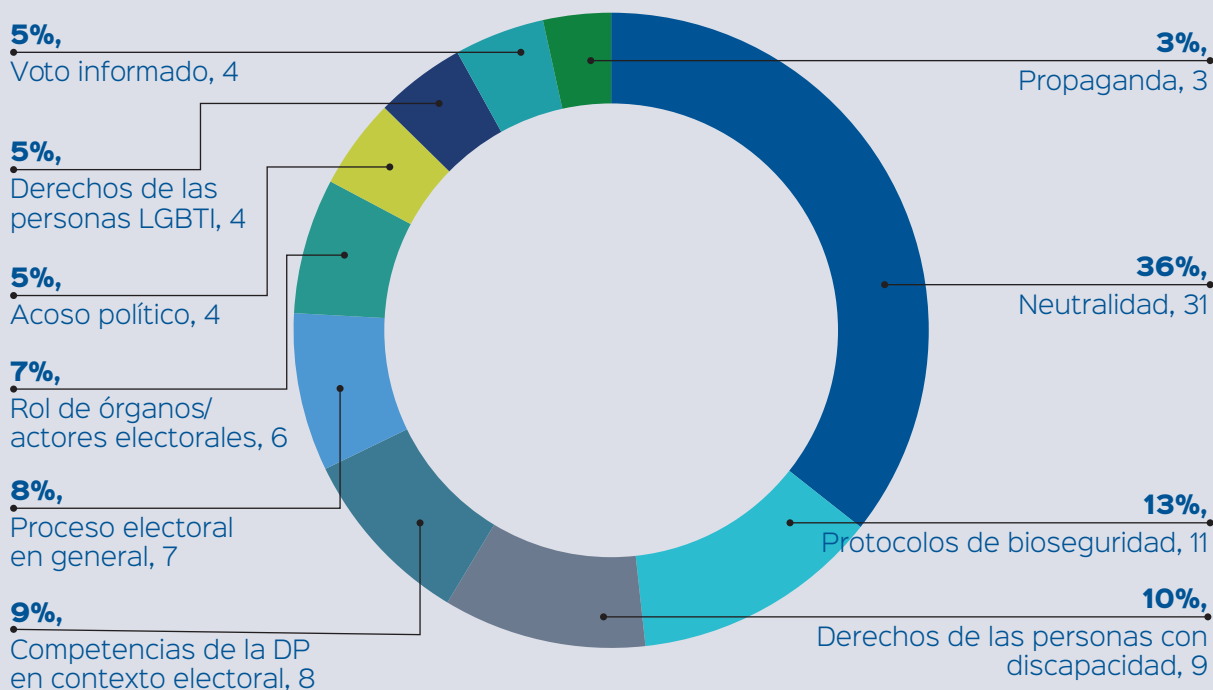
En cuanto a los principales temas de las APD vinculadas al proceso electoral, 31 (36%) de ellas abordaron el cumplimiento del **deber de neutralidad** y 11 (13%) estuvieron relacionadas al COVID-19, especialmente, a la información sobre los **protocolos de bioseguridad** a tener en cuenta durante el proceso electoral. Asimismo, un porcentaje importante de APD (10%) se enfocó en promover los **derechos de personas con discapacidad** en procesos electorales, con un total de 9 APD (10%) desarrolladas en esta materia a nivel nacional.

Cuadro 5._ Temáticas abordadas en APD.

Temáticas	Cantidad	%
Neutralidad	31	36%
Protocolos de bioseguridad	11	13%
Derechos de las personas con discapacidad	9	10%
Competencias de la Defensoría del Pueblo en contexto electoral	8	9%
Proceso electoral en general	7	8%
Rol de órganos/actores electorales	6	7%
Acoso político	4	5%
Derechos de las personas LGBTI	4	5%
Voto informado	4	5%
Propaganda	3	3%
Total	87	100%

Elaborado por la Defensoría del Pueblo

Gráfico 9._ Temáticas abordadas en APD.



Elaborado por la Defensoría del Pueblo

Total: 87 APD