

# 2

## Conflictos electorales y rol del Estado

Esta unidad busca aportar a que funcionarios y servidores electorales, entiendan conceptos y categorías existentes en materia de conflictividad electoral. Además, se incluye un desarrollo breve de los roles y competencias de los organismos electorales frente a los escenarios de riesgo o conflicto electoral.



## 2.1

# Definiciones de conflictos electorales



En regímenes democráticos como el peruano, la legitimidad del poder político lo da la voluntad popular que se canaliza a través de los procesos electorales, que permite a los ciudadanos expresar sus preferencias políticas y resolver la lucha por el poder entre los diversos actores políticos. Al ser espacios de disputa están permanentemente propensos a situaciones de conflicto.

Características de una elección democrática:

- Equitativas y competitivas.
- Limpias y transparentes.
- Confiables.

Sin embargo, los conflictos electorales se desencadenan no sólo por la naturaleza competitiva de los procesos electorales, sino también por determinadas situaciones como la no aceptación de los resultados electorales, porque:

- Una de las partes no reconoce la derrota sufrida en las urnas, o
- La percepción ciudadana (verdadera o falsa) de que la elección o consulta popular no ha garantizado el respeto de la voluntad popular.

Enseguida, se presentan brevemente las principales categorías y variables que permiten entender la conflictividad electoral.

### a. El conflicto electoral

Como se ha visto en la primera Unidad Temática el conflicto social es la controversia entre actores

sociales que perciben que sus intereses, necesidades o valores se ven amenazados. Estas situaciones deben ser manejadas adecuadamente para no llegar a la violencia.

En ese sentido, el conflicto denominado electoral es un **tipo de conflicto social** entre grupos organizados o actores sociales y políticos con el propósito de **intervenir en la competencia por el poder** y donde el factor del conflicto está dado por las reglas de elección.

El conflicto denominado electoral es un tipo de conflicto social donde las partes en contradicción o confrontadas buscan intervenir o influir en la competencia por el poder.

Los actos que se manifiestan en un conflicto electoral pueden darse de forma pacífica o violenta, dentro del marco de la Ley o fuera de ella. Estos tienen antecedentes previos y están vinculados con la cultura política, los valores, creencias y comportamientos acerca de la democracia y su ejercicio.

## b. Elementos del conflicto electoral

Aplicando lo señalado en la primera unidad temática, de los tres elementos del conflicto electoral se pueden identificar actores, problemas, y hechos de los procesos específicos.

### Elementos básicos en el conflicto electoral

Elemento	Detalle
Actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Candidatos y organizaciones políticas (partidos, movimientos regionales y organizaciones locales).</li> <li>• Organismos electorales.</li> <li>• Líderes de opinión.</li> <li>• Organizaciones sociales.</li> </ul>
Problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vigencia y aplicación de las normas.</li> <li>• Principios del proceso electoral relacionados con: neutralidad de autoridades, electores golondrinos, gestión electoral, resultados de la elección, entre otros.</li> </ul>
Proceso del conflicto electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones dentro de la contienda electoral reglamentada, con plazos y procedimientos.</li> <li>• Denuncias contra candidatos, impugnaciones de actas o de resultados, tachas de candidatos o de listas, etc., como parte de las vías institucionales previstas.</li> <li>• Uso de medios de manifestación o protestas, como movilizaciones, plantones, paros, entre otros.</li> <li>• Uso de medios ilícitos como destrucción de material electoral (actas), ataques contra personeros o personal de los organismos electorales, toma de locales de votación o atentados contra las oficinas descentralizadas de los organismos electorales.</li> </ul>

Es importante tener en cuenta que en todo conflicto electoral siempre se encontrará un actor demandante; un problema o problemas, o la percepción de su existencia, que establece la disputa, controversia o demandas; y una serie de hechos en el marco del proceso electoral. Para el establecimiento de la estrategia más conveniente para la intervención frente a conflictos electorales es fundamental tener información precisa de quienes son, cuál es el problema o demandas y cuáles son los hechos, manifestaciones y acciones de cada parte durante el proceso del conflicto.

### c. Sub tipos de conflicto electoral

La definición de los sub tipos de conflicto electoral puede variar de acuerdo a la entrada que tengamos de los mismos y como los diferenciamos: desde sus causas, los actores y sus competencias, por la fase del proceso electoral (antes, durante y después), entre otros.

De acuerdo con los reportes de la Defensoría del Pueblo y el Jurado Nacional de Elecciones, los conflictos electorales fueron identificados fundamentalmente en los gobiernos municipales.

La tipología implementada en cualquier caso está sujeta a la propia experiencia de conflictos electorales. En ese sentido, los casos más conocidos de conflicto electoral, en otras partes del mundo, están relacionados con situaciones de crisis política y cuestionamientos a sus sistemas electorales que, aparentemente, sucumben ante las presiones políticas generando conflictividad electoral.

A partir del seguimiento y las investigaciones realizadas por la ONPE, el JNE y la Defensoría del Pueblo se identificaron sub tipos de conflictividad electoral vinculados con sus posibles causas.

#### Sub tipos de conflictos electorales según la ONPE, el JNE y la Defensoría del Pueblo

Institución	Sub tipo de conflicto electoral	Fuente
ONPE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supuesta presencia de electores golondrinos.</li> <li>• Oposición ante la reelección de autoridades.</li> <li>• Disconformidad con los resultados electorales.</li> </ul>	Investigaciones sobre conflictos electorales municipales 2002-2003 y 2006-2010 elaboradas por el Área de Investigación de la ONPE.
JNE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible vulneración del principio de neutralidad.</li> <li>• La existencia de supuestos electores golondrinos.</li> <li>• Cuestionamiento a la gestión electoral.</li> <li>• Rechazo a los resultados electorales.</li> </ul>	Sistematización del proceso electoral 2006 y seguimiento a la conflictividad 2010, elaborados por la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales del JNE.

(continúa) ➔

Institución	Sub tipo de conflicto electoral	Fuente
Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posible vulneración del principio de neutralidad.</li> <li>• La existencia de supuestos electores golondrinos.</li> <li>• Cuestionamiento a la gestión electoral.</li> </ul>	<p>Reporte especial de conflictos electorales en Elecciones Regionales y Municipales 2006.</p> <p>Reporte de conflictos sociales, octubre 2010.</p> <p>Documento "Pautas de Actuación de la Defensoría del Pueblo en Conflictos Sociales Electorales 2010". Elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.</p>

A partir de esta misma labor de seguimiento e investigación de los organismos públicos mencionados, se puede distinguir claramente que la conflictividad electoral se encuentra fundamentalmente asociada a los escenarios electorales sub nacionales, principalmente los municipales.

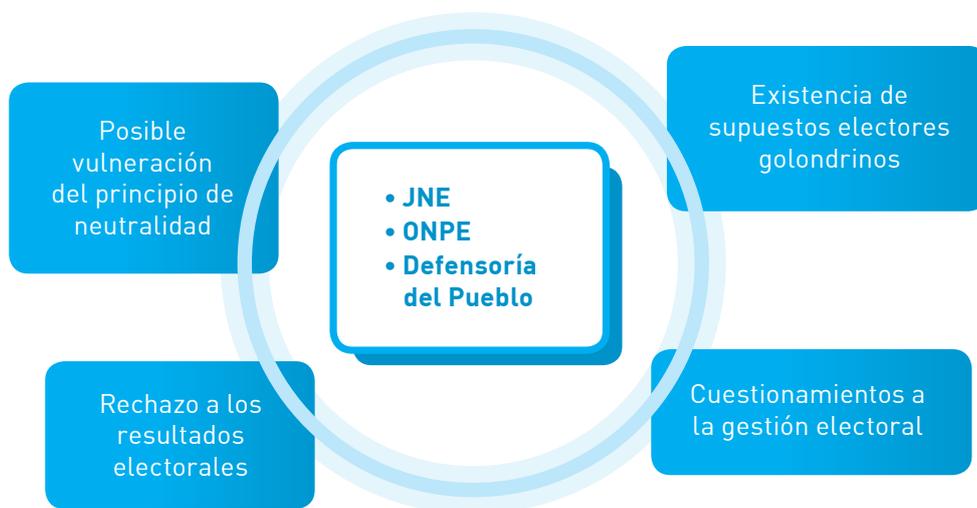
Sin embargo, aunque menos visibles por su costo social y su duración, también se puede identificar situaciones de tensión o conflictos en su fase temprana en los procesos de elecciones nacionales.

### Sub tipos de conflictos electorales según tipo de proceso electoral y fase del proceso electoral

Sub Tipos	Procesos electorales		Momento del proceso electoral		
	Nacionales	Sub Nacionales	Antes	Durante	Después
Vulneración del Principio de NEUTRALIDAD	SI	SI	SI	NO	NO
VOTOS GOLONDRINOS	NO	SI	SI	SI	NO
CUESTIONAMIENTO a la gestión electoral	SI	SI	SI	SI	SI
RECHAZO a los resultados electorales	NO*	SI	NO	NO	SI
Otros (relacionados con actividades del calendario electoral)	SI	SI	SI	SI	SI

Nota: (\*) Salvo situaciones de crisis política.

Las tres instituciones coinciden en los siguientes tipos de conflictos:



• **Por posible Vulneración del Principio de Neutralidad**

De acuerdo al Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815) uno de los deberes de las autoridades y de los funcionarios públicos es guardar absoluta neutralidad e imparcialidad en el marco de un proceso electoral.

El principio de neutralidad implica:

- Usar los recursos públicos sin finalidades proselitistas.
- Preservar que las conductas funcionales no perjudiquen o beneficien a algún candidato u organización política.

La legislación electoral norma la neutralidad de las autoridades y funcionarios que se postulan a algún cargo de elección popular, estableciendo que 90 días antes del sufragio las autoridades o los funcionarios públicos que postulan a cargos de elección o reelección popular, están prohibidos de:

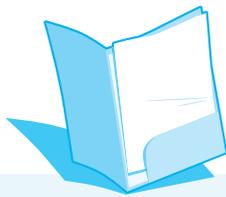
Las normas que abordan el tema son: Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815), el artículo 361 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859 (LOE), y la Sexta Disposición Complementaria de la Ley N° 27734 (que modifica a la Ley de Elecciones Municipales, N° 26864).

- Hacer proselitismo político en la inauguración e inspección de obras públicas. En el caso de los alcaldes y regidores están prohibidos de participar en la inauguración e inspección de obras públicas.
- Repartir a personas o entidades privadas bienes adquiridos con dinero del Estado o como producto de donaciones de terceros al gobierno nacional, regional o local.
- Referirse directa o indirectamente a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones, discursos o presentaciones públicas oficiales.

Asimismo, según las citadas normas, las autoridades que postulan a la reelección sólo pueden hacer proselitismo político cuando no realicen actos de gobierno ni utilicen medios de propiedad pública. En esos casos se procede de la siguiente manera:

Situación	Procedimiento
Cuando se utiliza bienes o servicios de propiedad del Estado	Se abonarán todos los gastos inherentes al desplazamiento y el alojamiento propio y el de sus acompañantes, dando cuenta documentada al Jurado Nacional de Elecciones y Jurados Electorales Especiales.
En el caso de repartir bienes a personas o entidades privadas.	Esos bienes deberán ser adquiridos con recursos propios del candidato o donados a éste en su condición de candidato o a la agrupación política que apoya su candidatura.

El incumplimiento del principio de neutralidad es uno de los factores que origina la mayor cantidad de conflictos electorales, sobre todo cuando se trata de favorecer a la autoridad local o regional que postula a la reelección.



### Caso: distrito de San Gabán, provincia de Carabaya, Puno

El día de las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, los pobladores de San Gabán, destruyeron y quemaron material electoral ante vulneración al principio de neutralidad por parte del candidato - alcalde de San Gabán, que postulaba a la reelección. El JNE convocó a elecciones complementarias y la municipalidad fue cerrada por la población hasta que se realice las elecciones complementarias.

**Actores primarios:** Sr. Adolfo Huamántica, alcalde de San Gabán 2003-2006 (Movimiento Independiente "Mosoq Carabaya") y candidato a la reelección para período 2007-2010 (por el partido político "Fuerza Nacional"), y pobladores de San Gabán.

**Actores terciarios:** Oficina Descentralizada de Procesos Electorales de la ONPE de Carabaya, Jurado Electoral Especial de Carabaya, Oficina Defensorial de Puno.

**Hechos.** El día de las Elecciones Regionales y Municipales 2006, un grupo de pobladores de San Gabán, destruyó el material electoral. Se enteraron que en 4 de las 8 mesas de votación iba ganado el alcalde que postuló a la reelección por el Partido Político "Fuerza Nacional", hecho que habría ocurrido a las 5:00 p.m. En el local de votación se encontraban ocho miembros del Ejército y cuatro de la PNP, el personal de la ONPE y del JNE quienes se refugiaron, en el Centro de Acopio. A las 10:00 p.m. llegó la Fiscal Provincial de Carabaya con 25 efectivos policiales, a quién le entregaron cuatro actas.

El 8 de marzo mediante Acuerdo N° 08037-003-2007-JNE, el pleno del JNE declara improcedente la solicitud de vacancia del alcalde reelecto, porque el pedido no cumplía con los documentos necesarios en el plazo exigido. Ciudadanos de San Gabán vuelven a presentar un nuevo pedido

de vacancia. El JNE responde mediante Resolución Nro. 090-2007-JNE del 10 de mayo de 2007 y declara improcedente la solicitud.

El 21 de mayo la Oficina Defensorial en un evento sobre “Neutralidad de Funcionarios y Servidores Públicos en un Contexto Electoral”, desarrollado en San Gabán, los pobladores expresaron su malestar por la respuesta del JNE acerca de la vacancia del alcalde de San Gabán, y su rechazo a la candidatura de dicha autoridad, quién además estaría haciendo uso de recursos del Estado para fines proselitistas. Los pobladores precisaron que existían paneles publicitarios de obras con el nombre del alcalde reeleccionista. Estos hechos fueron puestos en conocimiento del JEE de Carabaya. Luego, el 1 de julio de 2007, en las Elecciones Complementarias Municipales, el candidato del Partido Aprista Peruano ganó dichas elecciones, quedando en segundo lugar el alcalde que postuló a la reelección. El proceso electoral se desarrolló con normalidad y el resultado fue asumido con tranquilidad por parte de los pobladores.

Contra el alcalde que fue a la reelección se abrió procesos judiciales en el Juzgado Mixto de Carabaya, por delitos contra la Administración Pública.

*Fuente: Reporte de Conflictos sociales N° 44, octubre 2007, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.*

#### • Por la existencia de supuestos electores golondrinos.

El fenómeno de los electores golondrinos consiste en el cambio de domicilio de un conjunto de electores inscritos en el padrón electoral, con el propósito de distorsionar la voluntad popular por lo que se le considera como una forma de fraude electoral.

El tamaño del padrón electoral puede cambiar, elección tras elección, por diversas razones: incorporación de nuevos ciudadanos por cumplir la mayoría de edad, fallecimientos y cambios domiciliarios de una circunscripción a otra (que implique cuando menos variar de distrito de residencia), sin embargo cuando este crecimiento es desproporcionado podríamos estar ante una situación de electores golondrinos.

Este tipo de conflicto se caracteriza por:

- El cambio de domicilio de un grupo de electores en complicidad con algún agente instigador, que se vería favorecido con sus votos.
- Ser un fenómeno de alcance local, que ocurre en las elecciones (o revocatorias) de las autoridades municipales distritales, o de provincias con relativamente poca población electoral.

Este fenómeno ya ha sido tipificado como delito electoral, mediante la Ley N° 29287, que modificó el artículo 359 del Código Penal.

Esta Ley establece que será privado de su libertad entre 2 a 8 años quien cambie de domicilio con el propósito de impedir o alterar el resultado de un proceso electoral, favorecer o perjudicar a un candidato u organización política.

El medio para realizar esta modalidad de fraude, es el padrón electoral, cuya confección es competencia del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y cuya fiscalización es función del Jurado Nacional de Elecciones.

Sin embargo, un vacío en esta figura es la determinación de cuándo un ciudadano puede ser considerado “elector golondrino” o no. Esto porque muchos ciudadanos, especialmente en el ámbito rural, cambian de domicilio real a otro por razones de estudio o trabajo, pero mantienen en su documento nacional de identidad el domicilio de su lugar de origen.

Por tanto, el conflicto se presenta cuando hay un incremento sustancial de electores a causa de cambios domiciliarios masivos, con el propósito de favorecer a una determinada opción electoral.



### **Caso: distrito de Acochaca, provincia de Asunción, Ancash**

Luego de concluir el proceso de conteo de votos en las mesas de sufragio, pobladores ingresaron al local de votación y quemaron la totalidad de actas de votación. Estos actos se produjeron en rechazo a los llamados “electores golondrinos” y a la eventual reelección del alcalde.

**Actores Primarios:** Sr. Edgar Arce Ramírez, alcalde 2003-2006 y 2007-2010 (Partido Democrático Somos Perú) candidato a la reelección por el período 2011-2014, organizaciones políticas locales y población local.

**Actores Terciarios:** Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE), Jurado Electoral Especial, Oficina Nacional de Proceso Electorales y Jurado Nacional de Elecciones.

**Hechos:** El 14 de octubre la ODPE Huari realizó una diligencia de recepción de cuatro de las actas extraviadas, que habían estado en poder de los personeros legales. Estas actas fueron impugnadas. El 18 de octubre el centro de cómputo de la ODPE fue cerrado y se concluyó con este proceso en un centro de cómputo de contingencia en la ciudad de Lima. Según información oficial de la ONPE (4 de noviembre de 2010), solo se procesó un acta de votación, dado que las 10 restantes fueron observadas por ilegibilidad u otras observaciones.

Mediante Resolución N° 4708-2010-JNE de fecha 22 de noviembre de 2010, el JNE confirmó la Resolución del JEE de Huari que consideró como votos nulos el “total de electores hábiles” de once (11) actas electorales, a excepción del Acta Electoral N° 159423-50-P. Con esta decisión, se prevé que el JNE convoque a un nuevo proceso electoral municipal en esta localidad.

*Fuente: Reportes de Conflictos Sociales N° 80 y 81, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.*

#### **• Por cuestionamiento a la gestión electoral.**

Los organismos electorales, especialmente el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Proceso Electorales, concentran la mayoría de competencias públicas relacionadas con la función electoral del Estado; así como sus órganos temporales descentralizados: los Jurados

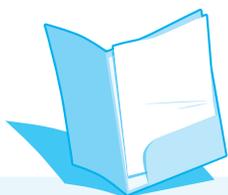
Electoraes Especiales (JEE) y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE).

Actualmente, la gestión electoral no es una preocupación en el país dada la credibilidad de los organismos electorales, recuperada durante la transición democrática, post régimen autoritario de la década de los 90.

Sin embargo, una mala o ineficiente gestión, sobre todo de los órganos descentralizados temporales (JEE y ODPE), puede generar desconfianza en la población y posteriores conflictos electorales.

**Factores que pueden contribuir a generar confianza en la gestión electoral**

- Que los organismos electorales ejerzan sus atribuciones y competencias con absoluta transparencia, imparcialidad, objetividad y celeridad.
- El profesionalismo de los responsables de llevar a cabo los procesos electorales en cada localidad (jefes de ODPE, coordinadores distritales, de local, de mesa, presidentes y miembros de los JEE, fiscalizadores, etc.).
- Una buena actuación de los medios de comunicación.



**Caso:  
provincia de Atalaya, Ucayali**

Desde el 4 de octubre de 2010 manifestantes rodearon la sede de la ODPE y lanzaron piedras a este local reclamando un presunto fraude electoral. El 5 de octubre de 2010 personal de la ODPE intentó salir de esta localidad por vía aérea hacia la ciudad de Pucallpa, pero la población lo habría impedido mediante la toma del aeródromo de la ciudad. Finalmente al día siguiente lograron ser evacuados hacia la ciudad de Pucallpa. El alcalde sería virtualmente reelecto. Hasta el 6 de octubre de 2010 la turba mantuvo tomado el local de la Municipalidad Provincial.

**Actores Primarios:** Sr. Francisco de Asís Mendoza de Souza, alcalde provincial por Movimiento Ucayali Región con Futuro (2006-2010) y candidato a la reelección para período 2011-2014 (por Movimiento Integrando Ucayali), organizaciones políticas locales y población local.

**Actores Terciarios:** Ministerio del Interior, Oficina Descentralizada de Procesos Electorales, Jurado Electoral Especial, Oficina Nacional de Proceso Electorales y Jurado Nacional de Elecciones.

**Hechos:** El 19 de octubre la Organización Indígena Regional Atalaya remite un oficio a la Defensoría del Pueblo informando sobre las irregularidades ocurridas en la elección municipal de la provincia de Atalaya. La Defensoría del Pueblo traslada este documento a la ONPE y al JNE y solicita información de los hechos señalados. Mediante Resolución N° 2604-2010-JNE, publicada el 23 de octubre, el JNE dispuso formalmente, por motivos de seguridad, el cierre del Jurado Electoral de Atalaya. Del mismo modo, argumentado razones de seguridad, el centro de cómputo de la ODPE fue cerrado y se ha concluido con este proceso en un centro de cómputo de contingencia en la ciudad de Lima. Previo al cierre del JEE, esta instancia había declarado la nulidad del proceso electoral municipal en el distrito de Tahuania, por la vulneración de diversas normas electorales.

*Fuente: Reportes de Conflictos Sociales N° 80 y 81, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.*

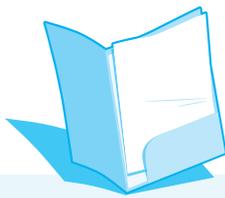
### • Por rechazo al resultado electoral.

En las recientes Elecciones Regionales y Municipales de 2010, el 39% de los casos de conflictos electorales estuvo relacionado con el rechazo a los resultados donde las autoridades se presentaron a la reelección.

El rechazo a los resultados electorales puede darse porque:

- Un candidato no acepta el resultado desfavorable y utiliza métodos violentos (destrucción del material electoral) para impedir el escrutinio.
- Los ciudadanos perciben que una elección o consulta popular no se ha gestionado adecuadamente, porque previamente han ocurrido hechos como: existencia de electores golondrinos, vulneración del principio de neutralidad por parte de las autoridades o problemas en la gestión electoral por parte de la ODPE o del JEE.

En ambas situaciones luego de conocidos los resultados electorales se podría generar una situación de crisis y de violencia.



#### **Caso: distrito de Huata, provincia de Huaylas, Ancash**

Concluidas las Elecciones Regionales Municipales 2010 se produjeron disturbios en el local de votación que terminaron con la quema de actas electorales, en rechazo a la virtual reelección del alcalde. Al día siguiente en la madrugada la puerta de ingreso de la municipalidad fue tapiada por la población.

**Actores Primarios:** Sr. Miguel Terry Guerrero, alcalde 2006-2010 (Movimiento Independiente Nuevo Destino) que postula a la reelección 2011-2014, organizaciones políticas locales y población local.

**Actores Terciarios:** Párroco distrital, Oficina Descentralizada de Procesos Electorales, Jurado Electoral Especial, Oficina Nacional de Proceso Electorales y Jurado Nacional de Elecciones.

**Hechos:** Con la intervención de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y el párroco distrital, el 19 de octubre se concretó la reapertura del local municipal. Sin embargo, no se ha permitido el retorno del alcalde en funciones. La Alcaldía ha sido encargada al Teniente Alcalde. Finalmente se lograron recuperar dos actas electorales, de las cinco mesas de sufragio del distrito. Sin embargo, sólo fue computado un porcentaje mínimo de votos del total de electores.

La población de la capital del distrito demanda que el alcalde en funciones desista de presentarse a la reelección.

El JEE de Huaylas declaró la nulidad del proceso electoral en esta localidad. Con esta decisión, se prevé que el JNE convoque a nuevas elecciones.

*Fuente: Reportes de Conflictos Sociales N° 80 y 81, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.*

#### • Otros (relacionados con actividades del calendario electoral).

Existen otras situaciones o casos vinculados a la conflictividad electoral: una, las que están relacionadas con las actividades electorales y dos, con otras situaciones que tienen un impacto directo en el clima del proceso electoral.

#### Controversias específicas producidas en el marco del calendario electoral

Actividad del calendario electoral que genera controversias.	Momento del proceso electoral		
	Antes	Durante	Después
Elección de candidatos o conformación de listas como parte de la democracia interna de los partidos o agrupaciones políticas.	SI	NO	NO
Presentación y resolución de tachas.	SI	NO	NO
Manejo de la publicidad estatal.	SI	NO	NO
Presentación de las declaraciones juradas de bienes y rentas de los candidatos.	SI	NO	NO
Presentación de las hojas de vida, verificación de datos.	SI	NO	NO
Impugnaciones, apelaciones, observación de actas.	NO	SI	SI
Resoluciones de actas impugnadas u observadas.	NO	NO	SI

*Elaboración: propia*

Las situaciones de impacto social que afectan el clima del proceso electoral, pero no corresponden a la labor de los organismos electorales, son aquellas situaciones vinculadas a atentados contra la vida de los candidatos o candidatas, escenarios de tensión o violencia por otros conflictos sociales preexistentes, como los socioambientales, narcotráfico o terrorismo.

### d. Conflicto y delito electoral

Aunque no todas las situaciones de conflictos electorales involucran delitos, es importante reconocer en qué casos estas situaciones tienen o incluyen esta figura.

Los delitos electorales, son aquellos que atentan contra el derecho de sufragio o la voluntad popular expresada a través del sufragio. Tales delitos están tipificados en el Código Penal (título XVII), así como en la Ley Orgánica de Elecciones (título XVI).

## Delitos electorales considerados por el Código Penal según momento del proceso electoral

Tipo penal	En qué consiste	Sanción	Momento del proceso electoral		
			Antes	Durante	Después
Perturbación o impedimento de proceso electoral (artículo 354).	Perturbar o impedir que se desarrolle un proceso electoral general o consulta popular.	Pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de diez años.	NO	SI	SI
Impedimento del ejercicio de derecho de sufragio (artículo 355).	Impedir a un elector mediante la violencia o amenaza, ejercer su derecho de sufragio u obligarlo a hacerlo en un sentido determinado.	Pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.	SI	SI	NO
Inducción a no votar o hacerlo en sentido determinado (artículo 356).	Inducir a un elector a no votar o a votar en un sentido determinado, mediante dádivas, ventajas o promesas.	Pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.	SI	SI	NO
Suplantación de votante (artículo 357).	Suplantar a otro votante o votar más de una vez en la misma elección sin tener derecho.	Pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años.	NO	SI	NO
Publicidad ilegal del sentido del voto (artículo 358).	Hacer público el voto durante el acto electoral.	Pena privativa de libertad no mayor de un año o con prestación de servicio comunitario de veinte a treinta jornadas.	NO	SI	NO
Atentados contra el derecho de sufragio (artículo 359).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterar el registro electoral para beneficio de una candidatura.</li> <li>• Falsificar, alterar y/o destruir registros, documentos de identidad y material electoral.</li> <li>• Sustraer y/o destruir ánforas, cédulas,</li> <li>• Realizar actos orientados a impedir la votación y/o el escrutinio.</li> <li>• Facilitar o impedir en forma discrecional el voto de un elector.</li> <li>• Retener el documento de identidad del elector para impedir que sufrague.</li> </ul>	Pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de ocho años.	SI	SI	SI

Fuente: Código Penal / Elaboración propia.

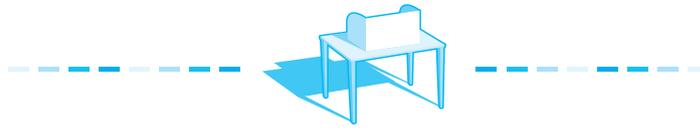
La **Ley orgánica de Elecciones**, por su parte, entre sus artículos 382 y 392, establece diversos delitos o faltas electorales, varios de los cuales concuerdan o son los mismos que los establecidos por el Código Penal, aunque estableciendo distintas sanciones.

### Conductas sancionadas por la Ley Orgánica de Elecciones

Delito	Sanción
Siendo personal de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional, participar vistiendo uniforme en manifestaciones u otros actos de carácter político (artículo 382, inciso a).	Pena privativa de la libertad entre un mes y un año.
Tratar de conocer el voto de un elector o de obligarlo a votar por determinado candidato u obstruir el desarrollo de los actos electorales, o provocar desórdenes durante éstos (artículo 382, inciso b).	Pena privativa de la libertad entre un mes y un año.
Portar armas de cualquier clase durante la realización de los actos electorales oficiales, aunque se tenga licencia (artículo 382, inciso b).	Pena privativa de la libertad entre un mes y un año.
Siendo presidente de mesa, incumplir con remitir las ánforas o las actas electorales, o participar en dicho delito (artículo 384, inciso a).	Pena privativa de la libertad entre uno y tres años. Si el culpable fuese funcionario o empleado público la pena es mayor.
Interrumpir o intentar hacerlo el acto electoral. Si el culpable integra un grupo o fuese funcionario o empleado público la pena es mayor (artículo 384, inciso b).	Pena privativa de la libertad entre uno y tres años.
Impedir o perturbar una reunión en recinto privado o la que se realice en lugar de uso público, convocada con fines electorales (artículo 384, inciso d).	Pena privativa de la libertad entre uno y tres años. Si el culpable fuese funcionario o empleado público la pena es mayor.
Siendo autoridad política, militar, policial, municipal o funcionario o empleado públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar algún acto que favorezca o perjudique a determinado partido o candidato (artículo 385, inciso a);</li> <li>• Imponer a sus subalternos o a particulares descuentos o multas</li> <li>• Ordenar cambios de colocación o traslados, con el objeto de favorecer o perjudicar los resultados en favor o en contra de un determinado candidato (artículo 385, inciso b).</li> </ul>	Pena privativa de la libertad entre dos y seis años, hasta treinta días multa e inhabilitación por igual tiempo al de la condena.
Instalar o hacer funcionar locales políticos u oficinas de propaganda, u organizar o permitir reuniones o manifestaciones políticas dentro de zonas prohibidas o en los plazos en que dicha actividad esté suspendida conforme a ley (artículo 388).	Pena privativa de la libertad entre tres meses y dos años. Si el culpable es una autoridad política, la pena es mayor.
Hacer propaganda electoral en las horas en que está suspendida (artículo 389).	Pena privativa de la libertad no menor de dos años.
Vender bebidas alcohólicas, u organizar espectáculos o reuniones prohibidos desde dos días antes del sufragio (artículo 390, inciso a).	Pena privativa de la libertad no mayor de seis meses, multa e inhabilitación.
Destruir u obstaculizar la propaganda electoral de un candidato o partido (artículo 390, inciso b).	Pena privativa de la libertad no mayor de seis meses, multa e inhabilitación.

Fuente: Ley Orgánica de Elecciones / Elaboración propia.

En estos casos corresponde al Ministerio Público establecer qué delitos en particular se han podido cometer en el marco de un proceso electoral y al Jurado Nacional de Elecciones realizar la fiscalización respecto de dichas conductas.





## 2.2 El proceso de un conflicto electoral



Como fue señalado en la primera unidad, el conflicto en su evolución puede lograr salidas y alcanzar ser “resuelto”, manifestándose en distintos estados y formas específicas.

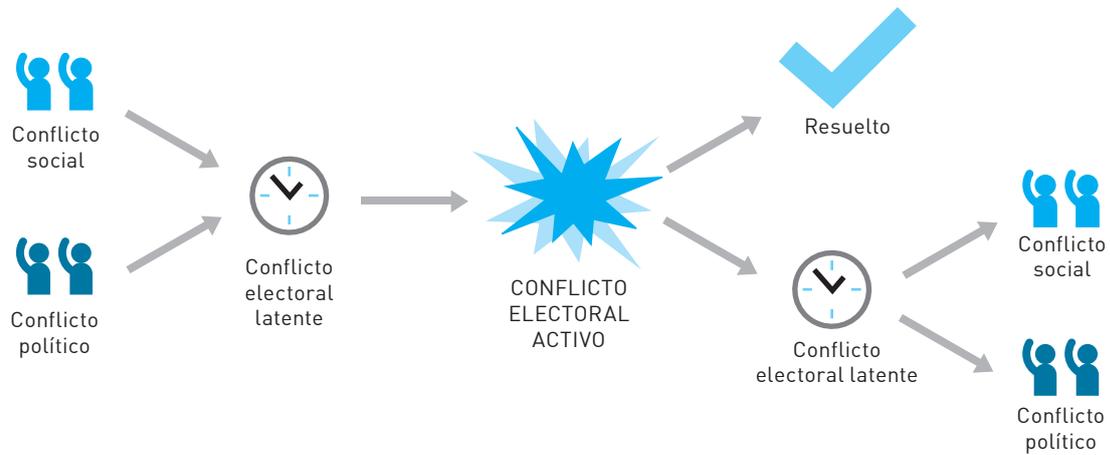
En su evolución el conflicto electoral puede lograr salidas y alcanzar ser “resuelto”, esto puede darse por procedimientos legales, como resoluciones administrativas dispuestas por entidades como el JNE, la ONPE, la Contraloría General de la República, entre otras; por resoluciones judiciales o constitucionales, que pueden estar referidas a cambios en la normatividad electoral; y por prácticas de diálogo, a través de mesas o comisiones que evalúen y tomen acuerdos sobre salidas a la controversia, pero dentro del marco normativo electoral vigente.

Un conflicto electoral puede tener su origen en temas totalmente distintos al área propiamente electoral, desde demandas o reivindicaciones incluso ajenas a la gestión del gobierno en elección hasta los cuestionamientos a las autoridades locales, regionales o nacionales. En este caso, estas otras demandas sociales no resueltas pueden configurar un conflicto electoral latente y conllevar, con el proceso de disputa electoral del poder, a un conflicto electoral activo, inclusive para aprovechar la arena electoral y poner de manifiesto la agenda pendiente.

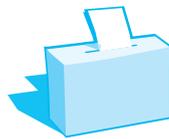
**Estado latente de un conflicto electoral sobre el que debemos poner atención:**

Tras las Elecciones Regionales y Municipales de 2010, en las localidades donde se destruyó material electoral, existe tranquilidad, pero el conflicto no ha desaparecido pues donde se anuló las elecciones están a la espera de las nuevas elecciones municipales complementarias; y donde no fue anulado el proceso electoral, la demanda posiblemente se manifieste durante la gestión de la nueva autoridad municipal.

## El conflicto electoral según estados



Por otro lado, los casos que pueden originarse en los cuestionamientos a la gestión de alguna autoridad sub nacional elegida, principalmente municipal que busca su reelección, pueden llevar a la reacción del sector opositor y generar un conflicto electoral. En ese escenario o en otro donde existen resultados adversos a las demandas contra la reelección de la autoridad cuestionada, puede presentarse nuevamente un conflicto social o político.





## 2.3

# Factores que pueden contribuir a la conflictividad electoral



Las investigaciones realizadas por la ONPE muestran que existen factores que podrían contribuir con la conflictividad, veamos tres tipos de factores: las conductas electorales atípicas, los antecedentes de conflictividad y riesgo electoral, y los conflictos sociales pre existentes.

### a. Conductas electorales atípicas

Son variables electorales que de alguna manera afectan el proceso electoral y pueden representar riesgos de conflictividad. Estas variables están relacionadas con el voto nulo, ausentismo y voto blanco; también con el tamaño y las variaciones del padrón electoral.

#### • El ausentismo y el abstencionismo electoral

Los conceptos abstencionismo y ausentismo pueden parecer sinónimos pero no son lo mismo <sup>1</sup>.

#### Abstencionismo:

- Comportamiento deliberado del elector que no desea emitir su voto, por las razones que fuera.

---

<sup>1</sup> TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*, Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2005, pp. 167 y 168.

- Puede ser una expresión de repudio al sistema democrático, apatía sobre los efectos del voto, rechazo al mal desempeño del gobierno, percepción de fraude, rechazo con el cambio de los locales de votación, entre otros.
- No se puede cuantificar porque el dato que se registra es del ausentismo en general.

### Ausentismo

- Constituye el hecho objetivo de no ir a votar por decisión personal o por razones involuntarias como: problemas en el registro electoral, inadecuada distribución de los locales de votación y costo de desplazamiento a los mismos, cambio domiciliario no reportado, desastres naturales, intimidación de grupos armados, cuando el día laborable coincide con la jornada electoral, entre otros.

Asimismo, en el Perú el ausentismo es menor porque la legislación establece el voto obligatorio. Es así que la disconformidad con el sistema democrático o cualquiera de las razones que suelen originar el abstencionismo, se expresan más bien a través del voto viciado o en blanco. Sin embargo, en las Elecciones Regionales y Municipales 2006 se registraron 6 distritos con un ausentismo superior al 33% de la población electoral, el más alto se presentó en el distrito de la Peca, en la provincia de Bagua, Amazonas, donde se registró un ausentismo del 83%.

### • Votos nulos y en blanco

De acuerdo a la legislación electoral los votos nulos y en blanco son lo mismo ya que expresan la no manifestación de voluntad por ninguna de las opciones electorales en disputa y no se consideran en el conteo para la definición de los resultados.

El voto nulo y en blanco puede expresar una actitud de protesta y ser indicador de posible conflicto electoral.

Sin embargo, desde el punto de vista de su significado político, existe una diferencia entre los votos en blanco y nulos.

Los votos nulos, no por error sino por intención, y los votos en blanco pueden expresar el descontento social y posibles conflictos.

## b. Antecedentes de conflictividad y riesgo electoral

Cada localidad tiene una historia electoral que condiciona su forma de relacionarse con los procesos electorales. Nos referimos a:

- **Consultas populares de revocatorias realizadas.** En el Perú, hasta el momento se han llevado a cabo 753 procesos de consulta de revocatorias en 555 localidades del país, en 166 de ellas se llevó a cabo hasta en dos oportunidades. La consulta de revocatoria se realiza para que el ciudadano/a

confirme o no la confianza a la autoridad elegida, es el mecanismo de participación y control ciudadano más utilizado.

- **Incidentes de violencia o conflictos electorales** sucedidos con algún proceso electoral anterior. En el 2006, en las Elecciones Regionales y Municipales, el JNE registró 149 localidades donde sucedieron hechos de violencia o conflictos.
- **Autoridades locales elegidas con bajos porcentajes o en contextos de fragmentación política.** Una de sus razones es el número de listas o agrupaciones políticas en carrera, Un ejemplo, en el distrito de Chinchao, en Huánuco, que tiene una población de 13,699 electores, se inscribieron para el proceso de Elecciones Municipales 2010 un total de 19 listas o agrupaciones políticas, mientras que en el 2006 se presentaron 6 agrupaciones y la autoridad elegida obtuvo la elección con el 22.42% de los votos válidos.

### c. Conflictos sociales pre existentes

Existen factores sociales que pueden poner en riesgo la jornada electoral, tales como:

Factores	Cómo se manifiestan
La alta disponibilidad de recursos públicos y una ineficiente gestión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico vinculado con canon y regalías y una ineficiente utilización de estos recursos.</li> <li>• Casos de corrupción -sobre todo si la autoridad pretende reelegirse y estos giran en torno al uso indebido de recursos públicos en campaña-, etc.</li> <li>• Permanencia de niveles de pobreza de la población.</li> </ul>
La conflictividad social actual.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reclamos referidos a temas socio ambientales, demarcación territorial, comunales, entre otros.</li> </ul>





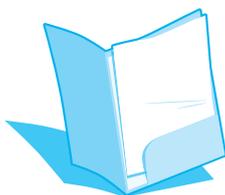
## 2.4

# Funciones y competencias de los organismos electorales frente a los conflictos



La Constitución Política de 1993, mediante su artículo 177, conformó un “Sistema Electoral” compuesto por tres organismos electorales autónomos: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), los cuales actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones.

Este sistema tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean la expresión de la voluntad del elector.



### Funciones básicas del sistema electoral

- El planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares.
- El mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.
- La resolución de las controversias jurídicas electorales (o justicia electoral).
- La fiscalización electoral.

## a. Funciones y competencias de los organismos electorales

### • El Jurado Nacional de Elecciones

De conformidad con el artículo 1º de su ley orgánica (Ley N° 26486), el JNE está a cargo de administrar justicia en materia electoral. Sus funciones se pueden organizar en tres tipos:

**Función jurisdiccional electoral:** resuelve todas las controversias jurídico-electorales (incluyendo la declaración de las nulidades).

**Función de fiscalización electoral:** lo que incluye la fiscalización de todo el proceso electoral o consultas populares, así como velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas.

**Funciones de gestión electoral:** se encuentran el registro de partidos y demás organizaciones políticas, la inscripción de candidaturas, la determinación de las circunscripciones electorales-administrativas en la realización de los procesos electorales y consultas populares, la educación electoral.

**Función de educación electoral:** desarrolla programas de educación cívica electoral y en otras materias afines, orientadas a fortalecer los valores democráticos y crear conciencia cívica en la ciudadanía; y el desarrollo de programas de capacitación y educación electoral, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones y de los Jurados Electorales Especiales.

### Principales funciones del Jurado Nacional de Elecciones



- Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares y de la elaboración de los padrones electorales.
- Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
- Autorizar para cada proceso electoral el uso del Padrón Electoral, elaborado por el RENIEC.
- Inscribir a los candidatos o listas de candidatos en los procesos electorales, resolviendo en instancia última y definitiva sobre el particular.
- Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.
- Diseñar y ejecutar programas de capacitación electoral dirigidos a los miembros de los organismos conformantes del Sistema Electoral.
- Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía.
- Declarar la vacancia de los cargos y proclamar a los candidatos que por ley deben asumirlos.

El JNE realiza parte de estas funciones a través de los Jurados Electorales Especiales (JEE).

*Fuente: Ley Orgánica del JNE, Ley N° 26486.*

## • La Oficina Nacional de Procesos Electorales

De conformidad con el artículo 182 de la Constitución, a la ONPE le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular.

### Principales funciones de la ONPE



- Elaborar el diseño de la cédula de sufragio.
- Producir y entregar las actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados.
- Brindar información sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio.
- Planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo.
- Coordinar con el RENIEC la elaboración de los padrones electorales y recibir del JNE los padrones electorales debidamente autorizados.
- Establecer la conformación de las mesas de sufragio y establecer los locales de votación.
- Preparar y distribuir a las oficinas descentralizadas de procesos electorales el material necesario para el desarrollo de los procesos a su cargo.
- Dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para mantener el orden y la protección de la libertad personal durante los comicios. Estas instrucciones deben ser acatadas por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.
- Divulgar por todos los medios de publicidad que juzgue necesarios, los fines, procedimientos y formas del acto de la elección y de los procesos a su cargo en general.
- Diseñar y ejecutar la capacitación operativa dirigida a los miembros de mesa y ciudadanía en general, durante la ejecución de los procesos electorales.
- Establecer los mecanismos que permitan a los personeros de las organizaciones políticas y de los organismos de observación hacer el seguimiento de todas las actividades durante los procesos a su cargo.

Cabe también señalar que la ONPE realiza gran parte de estas funciones a través de las Oficinas Descentralizadas De Procesos Electorales (ODPE).

*Fuente: Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE, Ley N° 26487.*

## • El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Según el artículo 183 de la Constitución, el RENIEC tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil y emitir las constancias correspondientes. También:

- Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral.
- Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Mantiene actualizado el registro de identificación.

- Emite los documentos que acreditan la identidad de los ciudadanos.

La función de elaborar los padrones electorales es un elemento crucial en los procesos electorales o consultas populares, porque quien no está en el padrón electoral no puede ejercer su derecho al sufragio.

El RENIEC es fundamentalmente una institución de registro civil y ciudadano, siendo su única función estrictamente electoral la elaboración del padrón electoral.

### b. Instrumentos normativos de los organismos electorales ante los conflictos electorales

Cuando se atiende una situación de conflicto un aspecto importante y que es de preocupación de las instituciones, es resguardar la seguridad pública y del personal.

Para atender situaciones de seguridad, prevención y manejo de conflicto los organismos electorales emiten una serie de orientaciones como se puede ver en el siguiente cuadro:

Organismo electoral	Instrumento	Descripción
La ONPE	Resolución de Secretaría General para garantizar el orden, la seguridad y la libertad personal.	Se emite en cada proceso electoral con instrucciones y disposiciones necesarias para mantener el orden y la protección de la libertad personal durante los comicios.
	Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE, aprobado por Resolución Jefatural N° 030-2010-J/ONPE.	Establece como función coordinar con las Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público los asuntos relacionados con la seguridad de los procesos electorales.
El JNE	Reglamento de Organización y Funciones del JNE, aprobado por resolución N° 601-2010-JNE.	Establece como una de las funciones de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales, supervisar el riguroso cumplimiento de la normatividad electoral en los procesos electorales, referéndum y de otras consultas populares, y emitir oportunamente las resoluciones que correspondan, respecto de los hechos e infracciones detectadas.
	El Pacto Ético Electoral	Compromete a los candidatos y organizaciones políticas en la implementación de buenas prácticas y conductas durante los procesos electorales. Esta iniciativa cívica ciudadana tiene como finalidad mejorar la calidad del proceso electoral.

Fuente: documentos normativos de JNE y de la ONPE  
Elaboración propia.

Es importante reconocer que a la fecha no existe un código electoral unificado, lo que limita la comprensión integral y el accionar de los organismos electorales.

### c. Otras actores institucionales y sus competencias

Cuando se presentan contextos conflictivos lo mejor es establecer canales fluidos de coordinación y cooperación con otras instituciones que, sin ser propiamente electorales, coadyuvan al normal desarrollo de los procesos electorales o consultas populares. Entre estas instituciones destacan:

- La Defensoría del Pueblo.
- El Ministerio Público.
- La Contraloría General de la República.
- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.

La Defensoría del Pueblo, su función constitucional es:

- Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.
- Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía (artículo 162 de la Constitución).

Tiene una Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad cuya función es contribuir a la solución pacífica de los conflictos sociales a través de la investigación de las problemáticas que están detrás de tales conflictos y el diseño de mecanismos de atención de la conflictividad. Esta institución puede ser uno de los principales aliados de los organismos electorales para enfrentar los conflictos.

El Ministerio Público, tiene entre sus funciones constitucionales:

- Promover de oficio, o a pedido de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos.
- Conducir desde su inicio la investigación del delito, en estos casos la Policía Nacional del Perú está obligada a cumplir sus mandatos.
- Ejercer la acción penal de oficio o a petición de parte (artículo 159 de la Constitución).

**Función específica del Ministerio Público en los conflictos electorales**  
 En el marco de los conflictos electorales su función es:

- Investigar la presunta comisión de delitos electorales y, de ser el caso, formalizar la denuncia correspondiente para que se inicie el proceso penal en el Poder Judicial.
- Durante las elecciones las Fiscalías Especiales de Prevención del Delito son las que desempeñan este rol.

#### La Contraloría General de la República

Constitucionalmente es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y tiene como función:

- Supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control (artículo 82 de la Constitución).

Se relaciona con los conflictos electorales cuando las situaciones implican vulneración del principio de neutralidad por parte de las autoridades o funcionarios públicos, especialmente en lo que se refiere al uso de los recursos públicos.

### Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú

Las Fuerzas Armadas están conformadas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, tienen como finalidad primordial:

- Garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República (artículo 165 de la Constitución).

Asimismo, la Policía Nacional del Perú tiene por finalidad fundamental:

- Garantizar, mantener y restablecer el orden interno.
- Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado.
- Prevenir, investigar y combatir la delincuencia; y vigilar y controlar las fronteras (artículo 166 de la Constitución).

En el marco de los procesos electorales o consultas populares, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú están obligadas a cumplir las disposiciones necesarias para mantener el orden y la protección de la libertad personal durante los comicios (artículo 186 de la Constitución).

### d. Situaciones de conflicto y posibles acciones de respuesta

De acuerdo a los tipos de conflictos desarrollados en la primera parte, las siguientes serían algunas de las acciones que pueden realizar los fiscalizadores del JNE, representantes de la ONPE u otros como la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a sus funciones establecidas constitucionalmente.

Situaciones de conflicto	Acciones que se pueden realizar
Ante supuesta vulneración del principio de neutralidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• JNE: recibe denuncias, las reporta y el JEE determinará las medidas correctivas necesarias, incluyendo la posible denuncia ante el Ministerio Público o la Contraloría General de la República a los funcionarios involucrados.</li> <li>• Defensoría del Pueblo: recibe la queja de los ciudadanos, pone en conocimiento de la autoridad que es motivo de la queja y presenta recomendaciones ante las autoridades pertinentes.</li> <li>• Contraloría General de la República: recibe denuncias para su respectiva investigación y remisión del informe al JNE, Poder Judicial o Ministerio Público, para el establecimiento de responsabilidades.</li> <li>• Ministerio Público: puede intervenir en caso que se produzca un delito, según corresponda.</li> </ul>

(continúa) 

<p>Ante rechazo a los resultados electorales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• JNE: identifica el incidente de rechazo, que puede incluir atentado contra el local de votación, destrucción del material electoral, entre otros; elabora un reporte y da cuenta a la autoridad correspondiente (Fiscal, si se encuentra en el local de votación, o la autoridad policial).</li> <li>• ONPE: evalúa y establece las acciones correspondientes para garantizar el desarrollo de las actividades electorales y la seguridad del material o equipos electorales críticos. Coordina con los efectivos de las FF.AA. o PNP para reforzar la seguridad en el local de votación o centro de cómputo.</li> <li>• Ministerio Público: recibe las denuncias correspondientes y realiza la investigación respectiva.</li> </ul>
<p>Ante posible presencia de electores “golondrinos”</p>	<p><b>Publicación del padrón.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RENIEC: difunde la publicación del Padrón Electoral en los distritos e informa sobre la posibilidad de presentar reclamos a los mismos en un plazo de 5 días calendarios (Artículos 198° y 199° de la Ley Orgánica de Elecciones).</li> <li>• JNE: realiza la fiscalización de la publicación del padrón electoral en los locales establecidos.</li> </ul> <p><b>Identificación de electores “golondrinos” previo a la publicación definitiva del padrón.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• JNE: Tras recibir el padrón del RENIEC, realiza el procedimiento de identificación de posibles electores “golondrinos”, analizando e identificando localidades con una variación significativa de la población electoral. Esto puede considerar la verificación directa de los supuestos “golondrinos” con participación del juez de paz local. Finalmente, informa al RENIEC sobre posibles electores “golondrinos” encontrados.</li> <li>• RENIEC: notifica a los ciudadanos identificados como posibles electores “golondrinos” encontrados para que en el plazo de ley establecido (10 días útiles) efectúen los descargos correspondientes evitando las sanciones legales. Los casos verificados son retirados del padrón electoral.</li> </ul> <p><b>Identificación de electores “golondrinos” posterior a la aprobación del padrón.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• JNE: Recibe denuncias de los ciudadanos y las reporta a los JEE.</li> <li>• Defensoría del Pueblo: recibe las quejas de los ciudadanos y las comunica ante las autoridades electores pertinentes.</li> <li>• ONPE: Ayuda a identificar estas mesas de votación y establece acciones de contingencia frente a este escenario de riesgo.</li> <li>• JNE: Puede declarar la nulidad de las mesas de sufragio donde hay presencia de electores “golondrinos” verificados.</li> </ul>
<p>Ante cuestionamientos a la gestión electoral</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONPE-JNE: Informan a todo el personal electoral sobre la importancia que su conducta personal y profesional tiene para la debida gestión electoral.</li> <li>• JNE: supervisa la legalidad del proceso electoral, esto puede hacerse también a través de los JEE.</li> <li>• Defensoría del Pueblo: recibe las quejas de los ciudadanos y las comunica ante las autoridades electorales pertinentes.</li> <li>• Observadores electorales: reciben las quejas de los ciudadanos y las comunica ante las autoridades electorales pertinentes.</li> <li>• Personeros de las organizaciones políticas: pueden presentar denuncia ante el JEE o el JNE.</li> <li>• JNE-ONPE: Informan amplia y adecuadamente a la población y a los actores políticos sobre las medidas adoptadas o por adoptarse frente a los cuestionamientos a la gestión electoral.</li> </ul>

Cabe añadir que lo mencionado son procedimientos establecidos que enmarcan una labor preventiva y de gestión ante posibles situaciones de conflicto o de canalización de escenarios de riesgo, considerados en las competencias institucionales. Sin embargo, es necesario tener en claro que en contextos previos a una consulta popular o posteriores a escenarios de violencia, durante la jornada electoral, un esfuerzo fundamental lo representa la labor educativa. Desarrollar programas de formación o educación ciudadana en las situaciones mencionadas representa una inversión pública clave para fortalecer los principios democráticos y evitar nuevos desembalses de enfrentamiento o violencia. Esto permitirá, en concreto, el conocimiento y uso amplio de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, y no sólo de la vacancia o la revocatoria.

Finalmente, la sistematización y la investigación representan también una labor transformadora, otorgando una importante oportunidad para identificar los temas claves que puedan generar tensiones y conflictos, y para reconocer los cambios que requiere el sistema electoral para evitarlos.

