

*“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”
“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”*

Lima, 22 de abril del 2021

Oficio n.º 103-2021/DP

Señor
Jorge Luis Salas Arenas
Presidente
Jurado Nacional de Elecciones
Presente.-

Asunto: Consideraciones para
exoneración de multa a
personas de comunidades
indígenas que no pudieron
acudir a su centro de votación

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y referirme a las dificultades que atraviesan las personas que viven en las comunidades y localidades indígenas a nivel nacional para el ejercicio de su derecho al sufragio, en el marco de las elecciones desarrolladas el 11 de abril y el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

Al respecto, cabe recordar que según el Censo Nacional 2017, en nuestro país existen 4 276 comunidades campesinas y 2 703 comunidades nativas, que se autoidentificaron como parte de alguno de los 55 pueblos indígenas y, en cuyos espacios ejercen sus derechos individuales y colectivos y sus distintas manifestaciones culturales y prácticas ancestrales. Asimismo, según la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, a lo largo del Perú se asientan 8 984 localidades indígenas amazónicas y andinas.

Es importante mencionar que, la población indígena andina y amazónica que reside en espacios geográficos rurales, enfrenta mayores dificultades para el pleno goce de sus derechos debido a la complejidad geográfica, la falta de servicios públicos esenciales en sus territorios y la situación de pobreza y pobreza extrema en la que viven. Esta situación los coloca a una evidente vulnerabilidad y en consecuencia sus derechos fundamentales se ven seriamente afectados.

En efecto, en contextos de elecciones, las personas de las comunidades más alejadas tienen que desplazarse por largas horas hacia los centros de votación para ejercer su derecho al voto, lo cual las expone a diversos riesgos a

su vida e integridad, como a sufrir accidentes de tránsito por la poca seguridad de los vehículos de transporte que utilizan o porque las vías de tránsito cruzan por zonas agrestes y poco seguras, además de la poca demanda de servicios de transporte y la onerosidad que implica cubrir el costo de dicho servicio.

En adición a lo señalado, es pertinente mencionar que, según estudios recientes el 27,5% de hogares pobres en nuestro país son dirigidos por una persona que se autoidentificó como indígena, en comparación a otros grupos de la población.¹ Además, antes de la pandemia, la población indígena de la Amazonía ya era considerada como población en situación de pobreza extrema, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 227-2014-MIDIS², de fecha 25 de setiembre del 2014.

Estas dificultades que históricamente afrontan los pueblos indígenas se han acrecentado en el contexto actual de emergencia sanitaria producida por el COVID-19, agudizándose con la falta de establecimientos de salud y las precarias prestaciones de salud que reciben las comunidades campesinas y nativas. Debido a ello, cabe recordar que, con la llegada de esta nueva enfermedad, diversas comunidades indígenas decidieron aislarse o limitar sus interacciones con las ciudades como una medida de autoprotección para evitar los contagios en territorios indígenas.

Cabe indicar que, diversas organizaciones internacionales de derechos humanos se han pronunciado sobre el impacto diferenciado que viene ocasionando la pandemia en los derechos de los pueblos indígenas, razón por la que han exigido a los gobiernos garantizar medidas que protejan la salud de esta población, considerando su alto grado de vulnerabilidad y exposición a su vida y salud.

En ese marco, el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) de la ONU advirtió las dificultades y brechas de esta población para acceder a los servicios sanitarios ante la falta de infraestructura de calidad y equipamientos necesarios en plena pandemia. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sugirió a los Estados apoyar las estrategias y propuestas formuladas por los pueblos indígenas para contrarrestar la pandemia, en base a su derecho a la libre determinación.³

Por su parte, la Organización de Estados Americanos, en su Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia, ha solicitado a los Estados adaptar las medidas sanitarias del proceso electoral teniendo en cuenta las características culturales y lingüísticas de la población indígena, así como las

¹ Alcázar, L. (2019). Las brechas que perduran: una radiografía de la exclusión social en Perú. Lima: BID.

² Mediante dicha resolución se dispone que, sobre la base del criterio geográfico determinado por la Dirección General de Gestión de Usuarios, la Unidad Central de Focalización otorgue la clasificación socioeconómica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía Peruana, comprendidos en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, listados en la Resolución Ministerial N° 321-2014-MC, o la que la reemplace o actualice. Disponible en: <https://bit.ly/3mA6jdr>

³ Puede verse en: <https://bit.ly/3d1LjJE>

condiciones geográficas y climatológicas de los lugares en donde habitan, con el fin de garantizar una adecuada implementación de los procesos electorales.⁴

En ese orden de ideas, un tema de especial preocupación para la Defensoría del Pueblo en el actual contexto electoral es la **protección de la población indígena en situación de contacto inicial**. Tal es el caso de las **comunidades indígenas Tayakome, Maizal, Cacaotal y Yomibato, que viven al interior del Parque Nacional del Manu en Madre de Dios**. De acuerdo con la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, se asientan aproximadamente 770 personas que pertenecen al pueblo indígena en situación de contacto inicial Matsigenka, cuyo débil sistema inmunológico los coloca en un alto grado de vulnerabilidad ante enfermedades infectocontagiosas como el COVID-19.⁵

De acuerdo con la información que se cuenta, en las **comunidades Tayakome y Yomibato hay un total de 166 electores** que, para ejercer su derecho de sufragio en las elecciones efectuadas, debían trasladarse —vía fluvial y aproximadamente en dos días de navegación— desde su comunidad hasta sus locales de votación ubicados en la capital del distrito de Fitzcarrald, corriendo el riesgo de contagiarse con la COVID-19, exponiendo su vida y salud y la de sus integrantes.

En ese marco, la **Federación Nativa de Madre de Dios – FENAMAD alertó que las comunidades nativas de Madre de Dios estarían poniendo en riesgo su vida y su salud en el desarrollo del proceso electoral del 11 de abril**, debido a la lejanía en la que se encuentran a sus centros de votación, a la propagación de los contagios del COVID-19 en sus territorios y a las inundaciones que se han presentado en la región, razón por lo que solicitó en medios de comunicación se los exonere de votar.⁶ Afectaciones similares sufren diversas comunidades del territorio nacional en diversos departamentos.

Asimismo, en los últimos meses, las comunidades nativas han sufrido graves afectaciones producto de las torrenciales precipitaciones que provocaron enormes inundaciones y dejaron varias familias damnificadas. **Las comunidades del departamento de Madre de Dios⁷ fueron las más afectadas** ante el desborde de los ríos Madre de Dios, Tambopata, Las Piedras, Tahuamanu y Manu, declarándose en Estado de Emergencia toda la región, mediante Decreto Supremo N° 030-2021-PCM, del 21 de febrero de 2021,

⁴ OEA (2020). Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia. Pág. 131. En: <https://bit.ly/3dR711X>

⁵ Los pueblos en contacto inicial se encuentran en extrema vulnerabilidad sanitaria, demográfica y territorial, por lo que la transmisión de enfermedades infectocontagiosas es una amenaza a su supervivencia pues no cuentan con un sistema inmunológico que permita contrarrestar las enfermedades. OEA (2020) Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas. Pág. 45. En: <https://bit.ly/3s4HU0M>

⁶ Puede verse en: <https://bit.ly/3uCNYzf>

⁷ Según informó la Fenamad, las comunidades nativas afectadas son Tipishka, Palma Real, Santa Teresita, La Victoria, Boca Paríamanu, Monte Salvador, Puerto Nuevo, Santa Alicia, Pfuerto Arturo, Tres Islas, San Jacinto, Bélgica y Sonene, El Pilar, Infierno, Nueva Oceanía, Boca Inambari, Boca Isiriwe, Shintuya, Palotoa Teparo, Shipetiari, Isla de los Valles, Diamante y Puerto Azul. En: <https://bit.ly/3wHFLX>

situación que sin duda debe tomarse en cuenta en las limitaciones del derecho al sufragio de los electores indígenas afectados.

Ante lo expuesto y a la luz de lo dispuesto por el artículo 9° del Reglamento de Justificación y Dispensa Electoral, aprobado por Resolución N° 308-2020-JNE, del 5 de setiembre del 2020, consideramos importante que los casos en los que los electores indígenas o miembros de mesa pertenecientes a comunidades nativas, campesinas u otras localidades indígenas no hayan podido participar en el proceso electoral del 11 de abril, debido a barreras geográficas y económicas o que hayan sido afectadas por las inundaciones o por el inminente riesgo a su vida y salud, puedan quedar exentos del pago de la sanción pecuniaria por no concurrir a sufragar o no asistir a la instalación de la mesa de sufragio, bajo los alcances de las causales de desastre natural/humano o fuerza mayor, siendo ambos supuestos no imputables al ciudadano.

Es oportuno señalar que los trámites de justificación a la instalación de mesa de sufragio o dispensa por omisión al sufragio bajo la causal de desastre natural/humano están exonerados del pago por derecho de trámite⁸. Con relación a la causal de fuerza mayor, si bien el Reglamento no señala expresamente la exoneración del pago, consideramos que debe aplicarse a la población indígena de las comunidades del país tomando en cuenta lo dispuesto por la séptima disposición final del mismo reglamento, es decir, cuando se presenten casos identificados como situaciones extremadamente vulnerables, en donde el pago del derecho atentaría en la supervivencia del ciudadano dada la situación de pobreza.

Asimismo, es necesario que se adopten las medidas para que la población indígena afectada pueda acceder a esta información y se abran los canales idóneos que les facilite la tramitación de los procedimientos administrativos de dispensa y/o justificación, según corresponda, a la luz del enfoque intercultural dispuesto en el artículo 47° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS del 25 de enero del 2019.⁹

En atención a lo expuesto, en el marco de nuestras competencias constitucionales establecidas en el artículo 162° de nuestra Constitución, me permito hacerle llegar a su representada las siguientes recomendaciones:

1. **Acoger** como causales de dispensa y justificación al voto las vinculadas al desastre natural o humano, así como la fuerza mayor, en los casos de personas que pertenezcan a las comunidades campesinas, nativas u otras localidades indígenas y que voluntariamente tramiten sus

⁸ Artículos 11° y 12° del Reglamento de Justificación y Dispensa Electoral, aprobado por Resolución N° 308-2020-JNE.

⁹ Artículo 47°: “Las autoridades administrativas deben actuar aplicando un enfoque intercultural, coadyuvando a la generación de un servicio con pertinencia cultural, lo que implica la adaptación de los procesos que sean necesarios en función a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los administrados a quienes se destina dicho servicio”.

justificaciones y dispensas para quedar exentos del pago de multa electoral y exonerados del pago del derecho de trámite.

2. **Garantizar**, a través de los Jurados Electorales Especiales de los departamentos con presencia de población indígena, se difunda información respecto al trámite de justificación o dispensa y los canales de atención idóneos para el trámite correspondiente, en el marco del proceso electoral del 11 de abril.

Finalmente, en el marco del deber de cooperación de las entidades del Estado con la Defensoría del Pueblo prevista en el artículo 16° de nuestra Ley Orgánica, Ley N° 26520, le solicito nos informe sobre las acciones adoptadas para implementar las recomendaciones efectuadas, en el plazo de 5 días hábiles.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo