Perú: el derecho al voto de las personas trans y no binarias en las elecciones regionales y municipales 2026 (erm 2026)

Rafael Rodríguez Campos

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Maestro en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla - La Mancha (Toledo - España). Posgrado Ciencia Política y Gobierno por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Especialista en Elecciones, Representación Política y Gobernanza Electoral por la Universidad Autónoma de México (UNAM).

RESUMEN

En este artículo daremos a conocer el contenido y alcances (más importantes) del "Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas Trans y No-Binarias en la Jornada Electoral", el mismo que deberá ser aplicado en las próximas Elecciones Regionales y Municipales 2026 (ERM 2026) en el Perú.

PALABRAS CLAVE

Voto trans, voto no binario, ERM 2026

I. INTRODUCCUÓN

El domingo 04 de octubre de 2026 se llevarán a cabo las Elecciones Regionales y Municipales en el Perú para elegir a las autoridades subnacionales (Gobernadores, Alcaldes, Regido-res y Consejeros) para el periodo constitucional 2027-2030.

II. ANTECEDENTES

Previamente, antes de ocuparnos del tema que nos convoca, creemos oportuno hacer una breve aproximación a la distribu-ción y organización del poder en el territorio peruano, para que el lector pueda contextualizar su re lexión; y con ello, proceder a formular algunas anotaciones puntuales sobre el tema pro-puesto en el título del presente artículo.

2.1. División política del territorio en el Perú

Al respecto, es importante saber que el artículo 189 de la Constitución Política del Perú (en adelante, Constitución),

señala que: "El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados".

2.2. Los gobiernos regionales

Asimismo, el artículo 191 de la Constitución establece que: **"**Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Además, el mismo artículo constitucional dispone que: "El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral. El Gobernador Regional es elegido conjuntamente con un Vicegobernador Regional, por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato de dichas autoridades es revocable, conforme a ley. No hay reelección inmediata. Transcurrido otro período, como mínimo, los ex Gobernadores Regionales o ex Vicegobernadores Regionales pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Los miembros del Consejo Regional son elegidos en la misma forma y por igual período. El mandato de dichas autoridades es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución".

2.3. Las municipalidades provinciales y distritales

A su turno, el artículo 194 de la Constitución señala que: "Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley"

Sumado a ello, el mismo artículo constitucional establece que: "La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución".

III. EL "PROTOCOLO PARA GARANTIZAR EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS Y NO-BINARIAS EN LA JORNADA ELECTORAL"

El viernes 09 de junio de 2023 la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución Jefatural N° 000618-2023-JN/ONPE, mediante la cual se aprobó –por primera vez- el "Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas Trans y No-Binarias en la Jornada Electoral".

A continuación, vamos a reproducir (y actualizar, en caso corresponda), los apuntes que hicimos sobre este asunto en un artículo de mi autoría titulado "El derecho al voto de las personas trans y no binarias en el Perú", publicado en el portal de actualidad y política PUNTO DE ENCUENTRO[1].

3.1 El derecho a la identidad de género como telón de fondo

Previamente, es importante tener en cuenta que la identidad de género (derecho fundamental que también busca ser garantizado con el referido Protocolo) es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar -o no- la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. La identidad de género es un concepto amplio que crea espacio para la autoidentificación, y que hace referencia a la vivencia que una persona tiene de su propio género. Así, la identidad de género y su expresión también toman muchas formas, algunas personas no se identifican ni como hombres ni como mujeres, o se identifican como ambos[2].

A continuación, daremos a conocer algunos puntos que consideramos importantes sobre este Protocolo:

3.2. *Un mandato general*

En el Protocolo se señala que se debe tratar a los votantes, miembros de mesa, personal de la ONPE, representantes de entidades y organizaciones, observadores electorales, personeros (en adelante, "las personas") con respeto, sin discriminación por su identidad de género, su expresión de género y su orientación sexual. Ello supone:

- Respetar el nombre social de las personas trans y no binarias, evitando utilizar el nombre consignado en el DNI.
- Llamar a las personas por sus apellidos o consultarles cómo desean ser llamadas (por ejemplo, "Me gustaría ser respetuoso, ¿cómo puedo dirigirme a usted?").
- Evitar usar términos como "señor", "señorita", "joven" o consultar antes de hacerlo[3]

3.3. Distinciones discriminatorias

Asimismo, en el Protocolo se establece que bajo ninguna circunstancia se realizarán distinciones ofensivas debido a la identidad de género, expresión de género u orientación sexual de las personas. Estas conductas incluyen:

1 Rodríguez Campos, Rafael. "El derecho al voto de las personas trans y no binarias en el Perú". Publicado el 03 de julio de 2023 en https://www.puntodeencuentro.pe/columna.html?id=6109 (Consultado el 20 de noviembre de 2024).
2 Esta definición ha sido desarrollada en el punto 5 del mencionado Protocolo.
3 Ver punto 6.1.1 (Lineamientos Generales).

- Uso incorrecto de los pronombres al llamar a la persona.
- Comentarios o expresiones sobre la apariencia física, vestimenta, forma de hablar, actuar, o expresarse de las personas.
- Risas, gestos de burla o de rechazo.
- El impedir acudir a los servicios higiénicos conforme a su identidad de género y expresión de género[4].

3.4. Denunciar la discriminación

En esa línea, el Protocolo estipula que se deberá informar a las personas trans o no binarias acerca de la Ruta de presentación de quejas y el Formato de quejas vinculadas con la ciudadanía trans y no binaria. Además, se señala que no se permitirá cualquier acto que desaliente o desincentive la presentación de quejas. Tampoco se deberá impedir de ninguna forma que presenten quejas teniendo en cuenta que la información contenida en las quejas permitirá a la ONPE mejorar las estrategias de capacitación y difusión del protocolo[5].

3.5. Acciones durante la jornada electoral para garantizar el derecho al voto de las personas trans y no-binarias

Al respecto, en el Protocolo se exponen una serie de mandatos para diversos actores que participan en los procesos electorales para que garanticen de manera efectiva el derecho de sufragio y, por ende, el derecho a la identidad de género de las personas trans y no binarias durante la jornada electoral.

a) Para los titulares de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (OPDE)

El Protocolo señala que deberán supervisar que las capacitaciones y actividades de difusión previas a la jornada electoral incluyan información sobre los contenidos y pautas de este protocolo. Estas capacitaciones y actividades de difusión son una estrategia prioritaria para cumplir con el objetivo de este protocolo. De ser posible, se contará con el apoyo de grupo o asociaciones de personas trans y LGTBI[6].

b) Para los Miembros de Mesa

El Protocolo establece principalmente lo siguiente:

- Tener en cuenta que la apariencia física de una persona trans o no-binaria puede diferir de los datos que figuran en su DNI o en la lista de electores (foto, nombre, sexo). En ningún caso, ello será motivo para impedir su derecho al voto o desempeñarse como miembro de mesa o personal de la ONPE.
- Si el nombre del DNI no corresponde con su apariencia (ejemplo: un nombre "masculino" y la apariencia de la votante sea "femenina"), evitar leer el nombre del DNI en voz alta y solo usar el apellido.
- No hacer preguntas, comentarios o críticas sobre la manera de vestir, el peinado, el uso de cosméticos, la forma de hablar, entre otros aspectos de una persona trans o no-binaria. Esas actitudes son discriminatorias.
- En ningún caso tomarán fotografías al DNI de las personas votantes, a la lista de electores o a las personas mismas. Tampoco difundirán sus datos personales.
- Si tuvieran alguna duda sobre identidad de la persona, el o la miembro de mesa puede verificar la identidad de la persona preguntándole cuál es el número de su DNI, su fecha de nacimiento y la dirección que consigna en su DNI, información que será corroborada con el DNI en físico. No realizará ninguna pregunta adicional respecto a sus datos[7].

c) Para los efectivos de la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, en caso se encuentren a las afueras o dentro del local de votación

El Protocolo fija siete importantes mandatos para los agentes del orden, en caso se encuentren a las afueras o dentro del local de votación (de preferencia, con previa capacitación de la ONPE):

- Deben dirigirse a las personas trans por sus apellidos y/o por su número de DNI, no por su nombre.
- Deben garantizar el libre acceso al local de votación de las personas trans, sin cuestionamientos referidos a su identidad, expresión de género u orientación sexual. En ese sentido, no podrán impedir que una persona ingrese al local de votación porque su forma de vestir o arreglarse no coincida con los datos o la foto de su DNI.
- Dar aviso al personal de la ONPE de cualquier queja formulada por personas trans y no-binarias.
- No podrá impedirse el derecho al sufragio de la persona trans o no binaria, ni usar la fuerza contra ella, salvo que ello sea necesario para el control de una situación que constituya una amenaza o atente contra la seguridad, el orden público, la integridad o la vida de otras personas.
- No realizar observaciones y/o comentarios a la foto del DNI.
- No exigir explicaciones sobre la identidad para ejercer el derecho al voto.
- Evitar cuestionar a la persona sobre su identidad y/o evitar realizar actos intimidatorios que invadan su privacidad y signifiquen un trato desigual (miradas detenidas e incómodas, preguntas impertinentes sobre sus características físicas o apariencia, gestos y comentarios denigrantes y estereotipados) o cualquier otra conducta que restrinja el dere-

4 Ver punto 6.1.2 (Lineamientos Generales).
5 Ver punto 6.1.5 (Lineamientos Generales).
6 Ver punto 6.2.1.1 (Personal de la ONPE).
7 Ver punto 6.2.2 (Miembros de Mesa)

cho al libre desarrollo de la personalidad[8].

3.6. El protocolo y las Elecciones Regionales y Municipales 2026

Hasta aquí, resulta claro que -además de aprobar el referido Protocolo- la ONPE tendrá que organizar un programa de capacitación a nivel nacional y subnacional a efectos de que todos los actores que participan en un proceso electoral reciban una adecuada capacitación en torno al contenido, alcances y aplicación del mismo con la finalidad de garantizar efectivamente el ejercicio del derecho al voto de las personas trans y no binarias para que así puedan ser elegidas libremente las autoridades subnacionales que asumirán los cargos para el periodo constitucional 2027-2030.

IV. APUNTE FINAL

Como se puede apreciar este Protocolo establece una serie de lineamientos que buscan garantizar el derecho de sufragio y el derecho a la identidad de género de las personas trans y no binarias en el Perú. Por tanto, se trata de un avance importante en el esfuerzo por garantizar los derechos fundamentales de la comunidad LGTBI.

En esa línea, sirva la presente columna para felicitar y recordar a quienes marcharon este pasado 01 de julio de 2024 por el Día del Orgullo, ya que como lo han reportado los medios de comunicación se trató de la movilización más grande en la historia del Pride en el Perú.

Finalmente, como padre de dos mujercitas (Rafaella y Emilia), debo confesar que me emociona e ilusiona ver a miles de jóvenes participando y reivindicando el derecho a la libertad, igualdad y dignidad de todas las personas. En suma, este mar de gente nos ha recordado que la democracia se construye sobre la base de principios tales como el pluralismo, la tolerancia y el respeto por la diversidad y que se fortalece cuando las entidades públicas, en este caso la ONPE, organismo constitucionalmente autónomo que forma parte del Sistema Electoral peruano, asumen la responsabilidad de adoptar acciones destinadas a tutelar los derechos de los electores, sobre todo de aquellos que forman parte de lo que se conoce con el nombre de grupos en situación de vulnerabilidad como es la comunidad LGTBI en el Perú y América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- "Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas Trans y No-Binarias en la Jornada Electoral", aprobado mediante Resolución Jefatural N° 000618-2023-JN/ONPE, publicada el viernes 09 de junio de 2023 en el diario oficial El Peruano.
- Rodríguez Campos, Rafael. "El derecho al voto de las personas trans y no binarias en el Perú". Publicado el 03 de julio de 2023 en https://www.puntodeencuentro.pe/columna.html?id=6109 (Consultado el 20 de noviembre de 2024).

8 Ver punto 6.3.4 (Policía Nacional y Fuerzas Armadas).