

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 1/2024**

Medidas Cautelares No. 1088-23

Irma Elizabeth Palencia Orellana respecto de Guatemala¹
(Magistrada titular del Tribunal Supremo Electoral)

13 de enero de 2024

Original: Español

I. INTRODUCCIÓN

1. El 5 de diciembre de 2023, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por la parte solicitante² instando a la Comisión que requiera al Estado de Guatemala (“el Estado” o “Guatemala”) la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos de Irma Elizabeth Palencia Orellana, en su calidad de magistrada titular del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, quien se encontraba en riesgo en el país.
2. En los términos del artículo 25 de su Reglamento, la CIDH solicitó información adicional a ambas partes el 7 de diciembre de 2023. La parte solicitante brindó información el 11 y 26 de diciembre de 2023. Por su parte, el Estado remitió su informe el 13 de diciembre de 2023.
3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho aportadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que Irma Elizabeth Palencia Orellana se encuentra en una situación de gravedad y urgencia, puesto que sus derechos a la vida e integridad personal están en riesgo de daño irreparable. Por consiguiente, se solicita a Guatemala que: a) Adopte las medidas necesarias para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de Irma Elizabeth Palencia Orellana; b) Adopte las medidas necesarias para garantizar que Irma Elizabeth Palencia Orellana pueda seguir desempeñando sus labores como magistrada titular del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala sin ser objeto de amenazas, intimidaciones, hostigamientos o actos de violencia; c) Concierte las medidas a implementarse con la beneficiaria y sus representantes; y d) Informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente resolución, y así evitar su repetición.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS ALEGADOS POR LAS PARTES

A. Información aportada por la parte solicitante

4. Según los solicitantes, Irma Elizabeth Palencia Orellana, funge como magistrada titular del Tribunal Supremo Electoral (TSE) a partir de su elección el 17 de marzo de 2020. Le correspondió asumir la Presidencia del TSE del 14 de agosto de 2022 al 26 de octubre de 2023. La propuesta beneficiaria indicó que estaría en una situación de riesgo tras el proceso electoral que dio inicio el 20 de enero de 2023 y concluyó el 31 de octubre de 2023. Al respecto, se refirió a la existencia de una persistente y sistemática persecución política que sufriría como magistrada del TSE, lo que inició antes, durante y con posterioridad a la primera y segunda vuelta electoral (junio y agosto de 2023), período que fungió como presidenta del TSE. La parte solicitante considera que se busca revocarla ilegalmente de su cargo como

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Edgar Stuardo Ralón Orellana, de nacionalidad guatemalteca, no participó en el debate ni en la deliberación de este asunto.

² La parte solicitante pide la reserva de su identidad.

magistrada dada la defensa que ha hecho de los resultados electorales. Asimismo, se indicó que se buscaría que, con otros magistrados que se designen en el TSE, se dejen sin efecto los resultados de las elecciones.

5. De la información aportada, la parte solicitante refirió una serie de mensajes de amenazas que han circulado en redes sociales en contra de la propuesta beneficiaria. Al respecto, indicó lo siguiente:
 - Desde el 28 de enero de 2023, de forma reiterada hasta la presente fecha, habrían circulado mensajes en redes sociales en los cuales se amenazaría e incitaría a quemar las instalaciones del Tribunal Supremo Electoral y a los magistrados "*QUEMARLOS VIVOS*";
 - Durante el 2023 habría circulado por la red social *Twitter*, de diversos usuarios de *netcenter*, mensajes de desinformación y falsos sobre la propuesta beneficiaria, supuestamente “inventando historias” sobre su vida personal y familiar. La presentarían ante la sociedad guatemalteca “con una imagen irreal para justificar los ataques sistemáticos” en su contra;
 - En redes sociales, y en vallas publicitarias enormes puestas en las principales avenidas de la ciudad de Guatemala, ciertos grupos o personas la presentan con fotografías “como alguien que la sociedad debe repudiar”. Asimismo, atacarían su trabajo como Presidenta del Tribunal Supremo Electoral. Ello vulneraría su libertad, integridad y su derecho a circular libremente en las calles en el país, temiendo de sufrir un atentado derivado de la estigmatización que estaría siendo víctima;
 - En agosto de 2023, se refirió a la publicación de fotografías de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral durante un acto protocolar por parte del *netcenter* Yes Master, quien aludiría a dicho acto con desinformación y denigrándolo falsamente;
 - Publicaciones en la que acusan a la propuesta beneficiaria como “responsable del fraude en primera vuelta” y se refieren a ella junto a otros 3 magistrados como “traidores”.
6. De igual manera, la parte solicitante indica que la Sra. Irma Elizabeth Palencia Orellana estaría siendo objeto de vigilancias, persecución y acoso en redes sociales. Se publicaría su ubicación cuando se encuentra en lugares públicos (p.ej. funeraria, centro comercial). Por tales motivos, la propuesta beneficiaria decidió clausurar actividades normales sociales y cotidianas, así como con su familia. Se limitó a ir a su trabajo y a resguardarse en su residencia. Asimismo, en varios programas del canal digital “Vea Canal”, habrían iniciado lo que calificó como campañas de odio y falsedades en contra de la magistrada, refiriendo que “hubo fraude y se debe repetir las elecciones”, tergiversando el proceso electoral.
7. La parte solicitante aludió a eventos en perjuicio de la propuesta beneficiaria, en el marco de las manifestaciones. Por ejemplo, el 2 de febrero de 2023, un grupo de personas se concentró frente a las instalaciones del TSE para manifestar su descontento por el proceso de inscripción de candidatos, con la amenaza de tomar medidas de hecho contra los magistrados del TSE. Algunas de las personas habrían incitado a quemar las instalaciones del Tribunal, por lo que se procedió de manera urgente a la evacuación de las oficinas del TSE. De manera continua, se concentraban grupos de personas frente a las instalaciones del TSE, vociferando palabras ofensivas, calumniosas y de desprestigio en contra de los magistrados del TSE y del proceso electoral de 2023.
8. La propuesta beneficiaria también habría recibido mensajes amenazantes a su teléfono. El 12 de julio de 2023, tras el anuncio de la segunda vuelta electoral, la propuesta beneficiaria recibió un mensaje de texto a su número telefónico amenazándola a ella y a su familia. El mensaje textualmente indicó: "Todo lo que hagas y digas desde ahora de Chinautla tu familia completa corre peligro voz y los demás hijos de puta

att El Crimen organizado. NO QUEREMOS A LIZ MEDRANO EN CHINAUTLA CUIDA A TU FAMILIA HIJA DE PUTA ESTA A TIEMPO DE CAMBIAR TUS DECISIONES". El 19 de agosto de 2023, día previo a las votaciones para elegir a Presidente y Vicepresidente de la República, nuevamente recibió cuatro mensajes de texto con amenazas en *WhatsApp*, los cuales decían: "*Porque puede salir afecta asta (sic) su familia*". En un audio y un video sin imagen con un fondo negro, que fueron borrados rápidamente por el remitente, se indicó lo siguiente: "*Eliza oime solo quiero que sepas bien de que nosotros estamos pendientes de todo lo que están haciendo ustedes y que si el fraude se lleva a cabo nosotros vamos a tomar cartas en el asunto, nos vamos a cagar en su familia, nos vamos a cagar en tu persona, así que toma en cuenta este aviso oistes*". Además, en la solicitud se indicó que hace varios meses cuando la propuesta beneficiaria utiliza *Whatsapp* para realizar llamadas, al concluir la llamada, pareciera que de forma paralela la llamada sigue en curso y no puede hacer llamadas, por lo que considera que su privacidad estaría siendo vulnerada.

9. El 3 de agosto de 2023, se presentó de manera escrita la denuncia ante el Ministerio Público, en la cual se solicitó, entre otras cuestiones que: se investigue e individualice a los responsables de tal amenaza; y que se requiera el control jurisdiccional para las autorizaciones judiciales para el informe del número telefónico desde el cual se envió la amenaza. El Ministerio Público abrió expediente de investigación a cargo de la Fiscalía de Delitos contra Operadores de Justicia y Sindicalistas. El día 23 de agosto de 2023, se le pidió a la propuesta beneficiaria un informe referente a circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos denunciados, el lugar donde se encontraba al momento de recibir los mensajes de texto, establecer si ha sido objeto de amenazas anteriores, indicar si ha tenido inconvenientes de los cuales sospeche deriven las amenazas, y si el TSE tenía un esquema de seguridad de los magistrados. Al respecto, se señaló que en ningún momento el Ministerio Público le informó a la propuesta beneficiaria sobre si gestionó medidas de seguridad para su persona y/o familia por la denuncia presentada. La solicitud indicó que sería de conocimiento público todas las amenazas que circulan en redes sociales, en las que se le atacaría, le dirían que sus días estarían contados, y que estaría presa o prófuga. En varios casos, como parte del protocolo de atención que se daría cuando una persona se encuentra en riesgo, se supone o espera que se envíen oficios a la Policía Nacional Civil a efecto de que se activen medidas de seguridad. Respecto de las amenazas del 19 de agosto de 2023, se hicieron de conocimiento del Ministerio Público el 25 de agosto de 2023.
10. En cuanto a hechos de seguimientos en contra de la propuesta beneficiaria, la solicitud aludió sobre motocicletas que le habrían dado seguimiento, cuando se desplazaba del trabajo hacia su residencia, según fue informado por uno de los agentes de seguridad. En octubre de 2023, se reportó que, al salir del estacionamiento del Tribunal junto a sus dos agentes, salió detrás de su vehículo y muy cercano un pick up gris doble cabina vidrios polarizados con placas ocultas. Este dio seguimiento por largo trecho. El piloto de su seguridad realizó varias maniobras para poder perderlos.
11. Respecto del esquema de protección implementado a favor de la propuesta beneficiaria, se informó que desde que asumió como Magistrada Presidente el 14 de agosto de 2022, se le asignaron dos elementos de Policía Nacional Civil (PNC), para escoltar el vehículo que conduce y se encuentre cerca en sus actividades. Adicionalmente, de parte del Tribunal, todos los magistrados tendrían la posibilidad de contar con dos personas (más un piloto). Una vez la dejarían en su residencia, se retirarían y concluiría su protección personal. Las personas proporcionadas por el Tribunal regresarían a sus respectivas residencias. Los agentes policiales del Ministerio de Gobernación pernoctarían en una ubicación que la propuesta beneficiaria localiza, y con su propio peculio debe brindarles el costo de su vivienda. Estos habrían sido asignados en turnos de 8 días por otros 8 días, cada turno de 4 asignados. Inicialmente fueron dos agentes de Policía Nacional Civil vestidos como persona civil, y luego, cuatro agentes.
12. La solicitud indicó que, en el mes de mayo de 2023, habría renunciado el encargado de su seguridad personal institucional, a pocos días de las elecciones, aduciendo razones íntimas. Luego, en el mes de septiembre, pocos días después de la segunda vuelta electoral, el otro agente institucional empezaría a tener una conducta inadecuada, por lo que después de haber faltado a sus labores más allá del tiempo

permitido y sin excusa razonable, se le dio de baja. En pleno proceso electoral, la propuesta beneficiaria habría visto debilitado su esquema de seguridad. Habría sido hasta el mes de octubre en que se sustituyeron los agentes, por lo que serían nuevos y recién estaría construyéndose la confianza necesaria.

13. Para el mes diciembre 2023, tres de los agentes de seguridad estarían de vacaciones, uno del primer turno y dos del segundo. Considera la propuesta beneficiaria que sería “un esquema débil, variable y que depende de una autoridad externa, con la que no tendría comunicación”. A la fecha no se habría realizado un estudio de riesgo profesional que le brinde confianza a la propuesta beneficiaria. Respecto de medidas de protección a favor de la familia, se indicó que no existiría mecanismo de protección de ningún tipo.
14. En cuanto a la alegada criminalización y persecución política por la labor que ejerció como Magistrada Presidente del TSE, se señaló que fue objeto de diversas acciones para retirarle la inmunidad. Durante el 2023 se habrían interpuesto seis antejuicios en contra de los magistrados y magistradas del TSE. Dado su cargo como entonces Magistrada Presidente, su situación sería diferenciada en cuanto a futuras acciones de solicitudes de antejuicio que se formularan en su contra. Uno de los antejuicios sería por los delitos de fraude, incumplimiento de deberes y abuso de autoridad, al incurrir supuestamente en irregularidades en la suscripción del contrato administrativo en la adquisición del Sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP)³. La solicitud de retiro de inmunidad por parte de la Fiscalía de Delitos Administrativos se expuso el 27 de septiembre de 2023. El 30 de noviembre de 2023 le fue retirado el derecho de antejuicio a la propuesta beneficiaria y a otros tres magistrados. Públicamente circularía que se habrían girado ordenes de aprehensión en contra de ella, sin seguirse un debido proceso. Además, se alegó que el retiro de inmunidad a los magistrados del TSE, de manera especial a la propuesta beneficiaria, se habría planeado y negociado al más alto nivel del Estado, lo que confirmaría que la persecución sería política. Señala la solicitud que la propuesta beneficiaria no habría tenido acceso a la información relacionada con este proceso de antejuicio, desconociendo quién la denunció y los argumentos de esta. En consecuencia, se habrían formalizado ante la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, una serie de acciones constitucionales de amparo.
15. Como parte del contexto de criminalización relativo al proceso electoral, la solicitud refirió a acciones ejercidas en contra de organizaciones políticas para evitar su participación en la contienda electoral, entre ellas, la del Partido Político Movimiento Semilla⁴, a raíz de lo cual se agudizaría la judicialización del proceso electoral y se afectaría el trabajo que realiza el TSE. Asimismo, la información aportada alude a cinco allanamientos realizados en las distintas oficinas del TSE por parte de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI)⁵. El último allanamiento se realizó durante más de 20 horas ininterrumpidas, tiempo durante el cual no permitieron el uso de teléfono a los colaboradores y “con excesiva manifestación de prepotencia”. En tal diligencia se habrían secuestrado todas las actas electorales originales número 4 y 8, lo que violaría la cadena de custodia del voto y la pureza e integridad del proceso electoral.
16. La solicitud informó sobre 27 denuncias interpuestas contra funcionarios del TSE⁶, incluyendo sus magistrados y a la entonces presidenta del TSE, la actual propuesta beneficiaria. Tales denuncias habrían

³ Según la solicitud, el cuestionamiento del TREP habría sido utilizado reiteradamente por el Ministerio Público, quien habría indicado que a través de este se cometió un fraude electoral e investiga esto como parte de una “investigación integral” dentro de la investigación en contra del Partido Político Movimiento Semilla.

⁴ El 12 de julio de 2023, el Juez Séptimo de Primera Instancia Penal, a solicitud de la Fiscalía Especial contra la Impunidad del Ministerio Público (FECI), giró una orden de suspensión provisional de la personalidad jurídica del Partido Político Movimiento Semilla.

⁵ Según la parte solicitante, todos los allanamientos habrían sido realizados con autorización judicial del Juez “A” del Juzgado Séptimo Pluripersonal Penal, Narcoactividad y Delitos Contra el Ambiente para la investigación relacionada con presuntas firmas falsas de adhesión para la constitución del partido político Movimiento Semilla.

⁶ Relacionadas a temas de inscripción de candidatos, falsificación de firmas en hojas de adhesión y afiliación para la constitución de un partido político, por procesos administrativos relacionados a la contratación del sistema informático de transmisión de resultados electorales, fraude electoral, entre otros.

dado lugar a múltiples acciones de investigación por parte del Ministerio Público. Se señaló que, en varios casos, no se tendría acceso a los expedientes de investigación, aduciéndose que estarían bajo reserva. Se indicó que, también, existirían más de 170 amparos en contra del TSE por temas electorales, como la validez de la elección para presidente y vicepresidente de Guatemala. Respecto de las acciones judiciales interpuestas por la propuesta beneficiaria en el marco de la situación alegada, se presentaron dos acciones de amparo ante la Corte de lo Constitucional respecto de los allanamientos⁷. Estos fueron remitido a la Corte Suprema de Justicia pendientes de resolución. También, se interpuso una cuestión de competencia ante la Corte de Constitucionalidad, para determinar si un juez penal tiene competencia para suspender un partido político.

17. Tras el retiro de inmunidad, la propuesta beneficiaria procedió a solicitar licencia laboral de dos semanas que concluyó el 15 de diciembre de 2023 y solicitó un periodo de vacaciones. Sin embargo, no contaría con ninguna garantía de hecho y derecho de retornar a ejercer su cargo en condiciones dignas, de libertad y seguridad, ante el acoso e intimidación por la persecución política de que sería víctima. Alega la solicitud que en sus “supuestas vacaciones”, que serían más bien un injusto y voluntario enclaustramiento en resguardo de su integridad, libertad, y seguridad, ha salido del país como un “retiro (encierro) en soledad y aislamiento personal” sin seguridad, con limitadas y breves comunicaciones, sin información de donde exactamente se encuentra, con temor a que en cualquier momento se vea afectada su familia. Finalmente, estaría a la espera que se encaminen a su favor los amparos interpuestos que aun estarían pendientes de resolución.

B. Respuesta del Estado

18. El Estado consideró que no concurren los requisitos reglamentarios. Asimismo, recordó los principios de complementariedad y subsidiariedad. Señaló que la propuesta beneficiaria cuenta con esquemas de seguridad asignados para su protección. Se informó que el 17 de marzo de 2020, el Congreso de la República eligió a la señora Irma Elizabeth Palencia Orella como Magistrada Titular del TSE para el periodo 2020-2026, y ejerció como Magistrada Presidente del 14 de agosto de 2022 al 26 de octubre de 2023.
19. Respecto del contexto electoral, el Estado señaló que se desarrolla el proceso de transición de gobierno que inició el 4 de septiembre de 2023, cuando se realizó la primera reunión entre autoridades del Gobierno y el presidente electo Bernardo Arévalo, contando con la participación del Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Destacó las acciones y coordinaciones pertinentes en torno a la celebración del acto solemne de transmisión de mando presidencial de 14 de enero de 2024. Agregó que se conocería el amparo identificado con el Expediente 6175-2023, que aun estaría en trámite, y dentro del cual, se dictó un amparo provisional que ordena preservar el régimen democrático del Estado, especialmente la alternabilidad en el ejercicio del poder, que debe operar en la fecha prevista en la Constitución. Por su lado, los casos penales con incidencias en el proceso electoral aún se encuentran en desarrollo ante la jurisdicción interna del Estado.
20. El 27 de septiembre de 2023, el Ministerio Público informó la decisión de solicitar el retiro de la inmunidad personal de los magistrados del TSE, por un caso penal, relacionado con anomalías detectadas en un contrato administrativo para la adquisición de un sistema informático que sería utilizado para la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP). El 1 de diciembre, se decidió retirar la inmunidad personal de Irma Elizabeth Palencia, Ranulfo Rafael Rojas, Gabriel Vladimir Aguilera y Mynor Custodio Franco, en su calidad de magistrados titulares del TSE, por la posible comisión de delitos perpetrados en la adquisición del TREP.

⁷ Mediante tales amparos se solicitó protección constitucional por amenazas futuras, ciertas e inminentes a razón de los allanamientos del 13 y 30 de julio de 2023; a raíz del allanamiento del Centro de Operaciones del Proceso Electoral; y a raíz del allanamiento en la sede central del TSE.

21. En el curso del proceso referido, se interpusieron cuatro amparos en la Corte de la Constitucionalidad (CC): dos amparos interpuestos por los cuatro magistrados titulares del TSE referidos; un amparo presentado por la magistrada Blanca Odilia Alfaro Guerra; y otro amparo planteado por tres magistrados suplentes. El 21 de noviembre de 2023, el pleno de magistrados de la CC resolvió, por unanimidad, denegar el amparo que presentaron los cuatro magistrados titulares, no advirtiendo ningún riesgo a derechos constitucionales, por lo que el trámite de antejuicio siguió su curso. Hasta la fecha, este sería el único antejuicio que habría prosperado en contra de la propuesta beneficiaria.
22. Sobre las medidas de protección implementadas a favor de la propuesta beneficiaria, el Estado informó que se encuentra brindando medidas de seguridad a su favor. El Ministerio de Gobernación (MINGOB) explicó que la señora Palencia Orellana es beneficiaria de medidas de seguridad personalizada, desde el 14 de agosto de 2022. Respecto al análisis de riesgo del MINGOB, se comunicó que:

"el día 10/05/2023 personal del Departamento de Análisis de Riesgo, realizó análisis de riesgo a 07 magistrados del Tribunal Supremo Electoral en donde figuraba la Magistrada Irma Elizabeth Palencia Orellana, en la cual se determinó que se encontraba en un nivel de riesgo Medio derivado de las funciones que ejerce, como Presidenta del Tribunal Supremo Electoral del Órgano Constitucional en referencia y máxima autoridad en materia electoral y de control político, concatenado, con el panorama político y posible escenario sociopolítico y cultural a nivel nacional. Donde recomendaron continuidad del esquema de seguridad del cual es beneficiaria (...)"
23. El MINGOB también indicó que:

"El día 02/10/2023 personal [Sic] Departamento de análisis de riesgo, realizó análisis de riesgo a Irma Elizabeth Palencia Orellana, Presidenta del Tribunal Supremo Electoral, en el cual se determinó que se encontraba en un nivel de riesgo Medio, derivado a las funciones que ejercen de las atribuciones que le competen como órgano constitucional independiente y máxima autoridad en materia electoral y por existir indicios de amenazas directas ciertas e inminentes que podrían materializarse en contra de la vida e integridad física de la referida magistrada. Donde recomendaron el INCREMENTO, de 2 a 4 Agentes de Policía por parte de la División de Protección de Personas y Seguridad y de esa manera complementar el esquema de seguridad idóneo conjunto con los 4 Agentes de Policía de la División de Fuerzas Especiales de Policía (...)"
24. El Estado señaló que el nivel de riesgo de la propuesta beneficiaria es medio, lo cual es propio del cargo que ejerce. En ese sentido, expertos en seguridad no habrían detectado un riesgo determinable distinto al riesgo medio que todo magistrado del TSE enfrenta por la propia naturaleza de las funciones. Además, resaltó que el nivel de riesgo no habría incrementado de un análisis al otro. Sin embargo, ante lo expuesto por la propuesta beneficiaria sobre consignas en manifestaciones públicas, publicaciones en redes sociales y mensajes intimidatorios, se habría categorizado como "indicios de amenazas", y se dio respuesta a prevención con el incremento de su seguridad.
25. Sumado al esquema de seguridad suministrado por el MINGOB, el TSE hizo saber que la propuesta beneficiaria "tiene asignado un vehículo blindado, un piloto y 2 empleados de seguridad", lo cual fortalecería su esquema de seguridad personal. Así, la propuesta beneficiaria dispondría de un esquema de seguridad, recientemente reforzado, conformado con un total de 10 agentes de seguridad, 8 de parte del MINGOB y 2 de parte del Departamento de Seguridad del TSE; y además cuenta con un vehículo blindado.

26. Respecto a los mensajes intimidatorios que recibió la propuesta beneficiaria el 12 de julio de 2023, el Ministerio Público abrió la carpeta ministerial dentro de la cual se investigó el delito de amenazas. Sobre dicha investigación el Ministerio Público informó que:

"para darle seguimiento a la denuncia presentada por la Magistrada Irma Elizabeth Palencia Orellana el 08 de agosto del año 2023, en donde denunció mensajes intimidatorios en su contra [...] La Fiscalía procedió a requerir el control jurisdiccional de la carpeta ministerial MP001-2023-43752, y a solicitar las autorizaciones judiciales correspondientes con las cuales se procedió a requerir información del teléfono denunciado, a las empresas de telefonía que operan en el país, efectuadas dichas diligencias, la Fiscalía pudo establecer que del número de teléfono denunciado no aparecen datos registrados respecto de quien efectuó la compra, dado que dicho número fue dado en promoción en calidad de regalo, a una persona que efectuó la compra de otro número de teléfono distinto al de donde fueron enviados los mensajes amenazantes, sin embargo, la Fiscalía procedió a individualizar a esta persona a través de los distintos registros públicos de información, estableciendo que le corresponde el nombre de [P.A.M.G.I.] [...]".

27. Como parte de las acciones de la Fiscalía, procedió a requerir medidas de seguridad a favor de la propuesta beneficiaria, en coordinación con la Sección Personalizada de la División de Protección de Personas y Seguridad (DPPS), asimismo con la División de Fuerzas Especiales (DIFEP), del Ministerio de Gobernación. Respecto a la denuncia interpuesta ante el Ministerio Público, el 25 de agosto de 2023 por un segundo mensaje intimidatorio, el ente investigador indicó que: "En el escrito de fecha 25 de agosto del año 2023 presentado por la Magistrada Irma Elizabeth Palencia Orellana, en ninguno de sus puntos se hace referencia al extremo de haber recibido mensajes intimidatorios del número de teléfono [sic]."
28. Sobre las manifestaciones públicas en el TSE, el informe estatal refirió que la presencia de manifestantes en la sede del TSE, el descontento mostrado y las expresiones de estos, serían parte del libre ejercicio del derecho de manifestación en un contexto democrático. Asimismo, aclaró que las manifestaciones públicas estarían vigiladas por la Procuraduría de los Derechos Humanos quien garantizaría que no existan violaciones a derechos humanos, ni hechos violentos o incitación a ellos. Según el Estado, a la presente fecha no habría acontecido ninguna situación de agresión en alguna manifestación pública en contra de los magistrados del TSE ni al personal de esa institución.
29. Respecto de las publicaciones realizadas a través de redes sociales en contra de la propuesta beneficiaria, el Estado indicó que no podría interferir en el ejercicio de la libertad de expresión de los ciudadanos particulares en plataformas digitales, como lo son las redes sociales, pues constituirían medios en los cuales las personas pueden expresar sus opiniones sin limitación alguna. Por otro lado, advirtió que ninguna cuenta oficial de instituciones estatales habría manifestado ninguna opinión sobre la propuesta beneficiaria, por lo que no sería imputable a estas las publicaciones de particulares que podrían ser no gratas a la propuesta beneficiaria. Según el Estado, a la fecha, la propuesta beneficiaria no habría denunciado ninguna publicación específica que podría ser constitutiva de algún delito.
30. El Estado señaló que existen doce carpetas ministeriales que se relacionarían con la propuesta beneficiaria. De esas doce carpetas, cinco ya han sido desestimadas, y solamente siete estarían activas. De estas siete, la propuesta beneficiaria figuraría como denunciada en cinco. Sin embargo, serían carpetas en las que aún goza de derecho de antejuicio y en las cuales el Ministerio Público no se encuentra habilitado para investigarla, ni tampoco ha identificado precedente la necesidad de iniciar a investigarla. La única carpeta activa ante el Ministerio Público en la que puede iniciar investigación, porque ya se retiró el derecho de antejuicio a la propuesta beneficiaria, se relaciona con el contrato administrativo para la compra de TREP. En ese asunto se investigaría el delito de abuso de autoridad, fraude e incumplimiento de deberes.

31. Respecto a los antejuicios referidos en la solicitud, se advierte que cinco de ellos ya habrían sido rechazados *in limine*. Dos de ellos estarían relacionados a otras personas y los otros tres (227-2023, 246-2023 y 255-2023) que se relacionan con la propuesta beneficiaria, aún estarían en etapa inicial de análisis⁸. Por tanto, habría una sola investigación y un solo antejuicio activo en contra de la propuesta beneficiaria. Destacó el Estado que dichos procesos en curso se encontrarían ante órganos jurisdiccionales que gozan de independencia judicial.
32. Sobre los amparos y acciones constitucionales presentados en contra del TSE, el Estado señaló que la jurisdicción constitucional no representaría un riesgo porque la ciudadanía tendría el derecho de acudir a esta y los magistrados del TSE, como cualquier otro funcionario público, serían susceptibles de ser autoridad impugnada en este tipo de acciones constitucionales. Asimismo, destacó no se advierte que los efectos positivos de ninguna resolución de amparo hayan desembocado en algún tipo de riesgo en contra de la propuesta beneficiaria. De acuerdo con el informe estatal, en los asuntos que la propuesta beneficiaria habría sido la amparista y no obtuvo una resolución favorable, tampoco advertiría un riesgo, dado que sus solicitudes buscarían frenar diligencias de allanamiento, lo cual equivale a pretender que la jurisdicción constitucional se exceda de sus límites e interfiera con otras jurisdicciones. El Estado recordó que la Corte de Constitucionalidad ya se pronunció en relación a la jurisdicción constitucional, electoral y penal, e indicó que no pueden obstruirse entre sí. El Estado consideró que ninguno de los amparos representaría un riesgo ni una medida de intimidación para la propuesta beneficiaria, ya que como magistrada titular del TSE debía atender las solicitudes en materia constitucional relacionadas al proceso electoral y cumplir con las resoluciones de los órganos en defensa del orden constitucional.

III. CONTEXTO EXCEPCIONAL APLICABLE A LA PRESENTE SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

33. En 2021 y 2022, la Comisión incluyó a Guatemala en el Capítulo IV.B. de su Informe Anual, debido al progresivo debilitamiento del Estado de Derecho como consecuencia de un proceso de paulatina cooptación del sistema de administración de justicia por parte de grupos de poder interesados en perpetrar la impunidad y la corrupción⁹. Entre otros hechos, la CIDH observó la desarticulación de la institucionalidad anticorrupción, incluyendo la destitución del titular de la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI) en 2021; irregularidades en el proceso de selección de la Corte de Constitucionalidad para el periodo 2021-2026; así como el debilitamiento de otras unidades del Ministerio Público encargadas de la investigación de casos corrupción y justicia transicional, mediante el traslado, criminalización o remoción arbitraria de sus funcionarios y fiscales de carrera¹⁰. En ese contexto, más de 30 operadores de justicia han abandonado el país en exilio luego de denunciar persecución penal con motivo de su labor jurisdiccional y debido a que en reiterados casos de criminalización se ordenaría prisión preventiva¹¹.
34. Asimismo, y atendiendo que el presente asunto guarda relación con el proceso electoral de 2023 en Guatemala, la Comisión retoma las valoraciones contextuales identificadas en el *Asunto Cesar Bernardo Arévalo de León y Karin Herrera Aguilar respecto de Guatemala* con medidas cautelares otorgadas mediante Resolución 48/2023 de 24 de agosto de 2024¹².

⁸ En cuanto al antejuicio 227-2023 y 246-2023 aún se encuentra pendiente de primera resolución, y el antejuicio 255-2023 sería el ya indicado en relación con el caso del TREP.

⁹ CIDH. Resolución 1/2023. "Derechos Humanos, la Instrumentalización del Sistema de Justicia y los Graves Riesgos para el Estado de Derecho en Guatemala", aprobada el 10 de diciembre de 2023.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

¹² CIDH. Resolución 48/2023. Medidas Cautelares No. 574-23. Cesar Bernardo Arévalo de León y Karin Herrera Aguilar respecto de Guatemala. 24 de agosto de 2023.

35. En lo referente al TSE, la Comisión observa que, el 18 de agosto de 2023, la Misión de Observación Electoral de la OEA consideró que la judicialización del proceso minó el carácter de máxima autoridad electoral que la Constitución Política le otorga al Tribunal Supremo Electoral, cuya legislación específica además tiene rango de ley constitucional¹³. Del mismo modo, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea indicó, en su informe de 22 de agosto de 2023, la existencia de cuentas X/Twitter cercanas a grupos radicales en Guatemala¹⁴. Dicha Misión observó “la amplificación artificial y la coordinación de mensajes en línea por parte de cuentas falsas y la actividad impulsada por bots de actores malintencionados para alimentar mensajes de campaña, acusaciones de fraude, desinformación, intimidaciones y amenazas subliminales contra opositores políticos, así como reiteradas acusaciones de injerencia contra observadores y organizaciones electorales internacionales”¹⁵.
36. El 1 de septiembre de 2023, el Consejo Permanente de la OEA aprobó la Resolución “Acontecimientos Recientes en Guatemala” en la que expresó su preocupación “por las acciones postelectorales de actores políticos y fuerzas partidistas, y por la continua judicialización del proceso y la práctica del Ministerio Público de intimidar a las autoridades electorales, así como la actuación de la Dirección General del Registro de los Ciudadanos que suspendió provisionalmente el registro de constitución del partido Movimiento Semilla”¹⁶. El 29 de septiembre de 2023, la CIDH denunció la persistencia de acciones del Ministerio Público en contra del orden constitucional y la independencia de los poderes públicos¹⁷, entre ellas, un nuevo allanamiento a la sede del TSE que resultó en la sustracción de más de 125.000 documentos y actas originales de las elecciones generales¹⁸.
37. El 10 de diciembre de 2023, la CIDH adoptó la Resolución No. 03/2023 “Derechos Humanos, la Instrumentalización del Sistema de Justicia y los Graves Riesgos para el Estado de Derecho en Guatemala”¹⁹. En esa oportunidad, advirtió que la instrumentalización del sistema de justicia y el derecho penal, desde el inicio del proceso electoral, han puesto de manifiesto el ejercicio abusivo del poder con fines político-electorales, así como la erosión del sistema de controles y contrapesos del Estado democrático de derecho debido a la ausencia de garantías del Poder Judicial para cumplir su rol de ejercer un control de constitucionalidad y convencionalidad; y la complacencia del Poder Ejecutivo²⁰. Además, manifestó su alarma por el acelerado trámite de procesos de antejuicio y otras decisiones severamente cuestionadas tomadas por el Congreso de la República en esta coyuntura, por ejemplo, el levantamiento de inmunidad de personas magistradas del TSE, el 30 de noviembre de 2023²¹. En la Resolución, la CIDH alertó a los Estados Miembros de la OEA y a la comunidad internacional sobre una inminente ruptura del orden constitucional debido al abuso de poder y la instrumentalización de la función constitucional de investigación de delitos por parte del Ministerio Público con la finalidad de invalidar la integridad y los resultados del proceso electoral y evitar la toma de posesión de las autoridades electas conforme a la voluntad popular expresada en las elecciones generales²².

¹³ OAS. Informe Preliminar MOE. Misión de la Observación Electoral de la OEA felicita al pueblo de Guatemala por su compromiso cívico en la segunda vuelta electoral. 22 de agosto de 2023, p. 28

¹⁴ Unión Europea. Declaración preliminar de la MOE UE Guatemala, segunda ronda. 22 de agosto de 2023, p. 1.

¹⁵ *Idem*, p.7.

¹⁶ Consejo Permanente, Resolución. “Acontecimientos Recientes en Guatemala”, OEA/Ser.G, CP/DEC.80 (2446/23), 1 septiembre 2023, p. 1.

¹⁷ CIDH. Comunicado de prensa no. 239/23 - Guatemala: CIDH urge al Estado a respetar el orden constitucional. Washington, D.C., 4 de octubre de 2023.

¹⁸ Ministerio Público. Comunicado de prensa. 30 de septiembre de 2023.

¹⁹ CIDH. Resolución 1/2023. “Derechos Humanos, la Instrumentalización del Sistema de Justicia y los Graves Riesgos para el Estado de Derecho en Guatemala”, aprobada el 10 de diciembre de 2023.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*. Ver también: CIDH. Comunicado de prensa No. 287. CIDH adopta Resolución sobre derechos humanos y graves riesgos para el Estado de derecho en Guatemala. 11 de diciembre de 2023.

38. Finalmente, el 11 de enero de 2024, el TSE enfatizó la importancia del respeto a los resultados electorales a través de la voluntad popular expresada en las urnas los días 25 de junio y 20 de agosto de 2023²³. Asimismo, indicó que la toma de posesión de las autoridades electas de Guatemala, programadas para el 14 y 15 de enero de 2024, de conformidad con la normativa interna, es un momento crucial para la democracia. En la misma fecha, la actual presidenta del TSE, la magistrada Blanca Alfaro Guerra, se pronunció ante la información que ha trascendido sobre órdenes de captura giradas contra los magistrados Ranulfo Rafael Rojas Cetina, Irma Elizabeth Palencia Orellana, Gabriel Vladimir Aguilera Bolaños y Mynor Custodio Franco Flores²⁴.

IV. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

39. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH, mientras que el mecanismo de medidas cautelares se encuentra descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas o al objeto de una petición o caso ante los órganos del Sistema Interamericano.
40. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar²⁵. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos²⁶. Para ello, se debe hacer una valoración del problema planteado, la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y el grado de desprotección en que quedarían las personas sobre quienes se solicitan medidas en caso de que éstas no sean adoptadas²⁷. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inocua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir

²³ X. [Comunicado. TSE hace un llamado para que el proceso de transición se realice en un ambiente de paz y unidad nacional](#). 11 de enero de 2024.

²⁴ X. [Publicación de 11 de enero de 2024](#).

²⁵ Ver al respecto: Corte IDH. [Caso del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II \(Cárcel de Yare\)](#). Solicitud de Medidas Provisionales presentada por la CIDH respecto de la República Bolivariana de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de marzo de 2006, considerando 5; Corte IDH. [Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala](#). Medidas provisionales. Resolución de 6 de julio de 2009, considerando 16.

²⁶ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 8; Corte IDH. [Caso Bámaca Velásquez](#). Medidas provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte de 27 de enero de 2009, considerando 45; Corte IDH. [Asunto Fernández Ortega y otros](#). Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 30 de abril de 2009, considerando 5; Corte IDH. [Asunto Milagro Sala](#). Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5.

²⁷ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto Milagro Sala](#). Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5; Corte IDH. [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 9; Corte IDH. [Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho](#). Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2017, considerando 6.

la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas²⁸. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
 - b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y,
 - c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización
41. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados. La información proporcionada, a efectos de identificar una situación de gravedad y urgencia, debe ser apreciada desde un estándar *prima facie*²⁹. La Comisión recuerda también que, por su propio mandato, no le corresponde determinar responsabilidades penales individuales por los hechos denunciados. Asimismo, tampoco se pronuncia, en el presente procedimiento, sobre violaciones a derechos consagrados en la Convención Americana u otros instrumentos aplicables³⁰, lo que concierne propiamente al Sistema de Peticiones y Casos. El análisis que se presenta a continuación se refiere exclusivamente a los requisitos del artículo 25 el Reglamento, lo que puede realizarse sin necesidad de entrar en valoraciones de fondo³¹.
42. La Comisión toma nota que la parte solicitante ha cuestionado las decisiones de diversos funcionarios y órganos del Estado. En ese sentido, la Comisión advierte que se ha cuestionado a jueces del Poder Judicial, funcionarios de la FECI, el Ministerio Público de Guatemala, entre otros. No obstante, considerando la naturaleza de los alegatos esgrimidos, la Comisión entiende que requieren necesariamente una valoración de fondo que excede al procedimiento de naturaleza cautelar³². De presentarse tales alegatos en el marco de una petición o caso, la Comisión podrá valorarlos a la luz de la Convención Americana y los estándares aplicables, de darse los presupuestos para ello.
43. Al momento de analizar los requisitos reglamentarios, el inciso 6 del artículo 25 de su Reglamento establece que la Comisión “tendrá en cuenta” el contexto de la solicitud. En ese sentido, la Comisión resalta que la situación de la señora Irma Palencia, entonces presidenta del TSE durante el periodo

²⁸ Ver al respecto: Corte IDH. [Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 7; Corte IDH. [Asunto Diarios "El Nacional" y "Así es la Noticia"](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 25 de noviembre de 2008, considerando 23; Corte IDH. [Asunto Luis Uzcátegui](#). Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 27 de enero de 2009, considerando 19.

²⁹ Ver al respecto: Corte IDH. Asunto Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte respecto de Nicaragua. Ampliación de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de agosto de 2018, considerando 13; Corte IDH. Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complexo do Tatuapé” de la Fundação CASA. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006, considerando 23.

³⁰ CIDH. Resolución 2/2015. Medidas Cautelares No. 455-13. Asunto Nestora Salgado con respecto a México. 28 de enero de 2015, párr. 14; CIDH. Resolución 37/2021. Medidas Cautelares No. 96/21. Gustavo Adolfo Mendoza Beteta y familia respecto de Nicaragua. 30 de abril de 2021, párr. 33.

³¹ Al respecto, la Corte ha señalado que esta “no puede, en una medida provisional, considerar el fondo de ningún argumento pertinente que no sea de aquellos que se relacionan estrictamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a personas”. Ver al respecto: Corte IDH. Asunto James y otros respecto Trinidad y Tobago. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de agosto de 1998, considerando 6; Corte IDH. Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de abril de 2021, considerando 2.

³² CIDH, Resolución 48/2023, MC-574-23. Asunto Cesar Bernardo Arévalo de León y Karin Herrera Aguilar respecto de Guatemala. 24 de agosto de 2023.

electoral de 2023, se inserta en un contexto excepcional caracterizado por la instrumentalización del Sistema de Justicia y graves riesgos para el Estado de Derecho. La Comisión advierte que otros órganos de la OEA y Misiones Electorales se han pronunciado en el mismo sentido. En ese contexto, la Comisión observa que el TSE ha venido siendo objeto de diversas acciones en su contra con miras a invalidar los resultados del proceso electoral. Tales acciones en contra del TSE se han venido materializando particularmente en sus magistrados, como fue valorado por la CIDH en diciembre de 2023. En el caso de la propuesta beneficiaria, la Comisión entiende que su situación es especialmente diferenciada, en la medida que fue ella la que lideró al Tribunal Supremo durante el periodo electoral de 2023 e impulsó acciones para defender su institucionalidad, así como la integridad del proceso electoral. Asimismo, la Comisión tiene presente en su valoración que la propuesta beneficiaria forma parte del grupo de magistrados del TSE a quienes se les levantó su inmunidad en un contexto de denuncias que buscan cuestionar el proceso electoral y sus resultados.

44. Respecto del requisito de *gravedad*, la Comisión considera que se encuentra cumplido. Al momento de realizar dicha valoración, la Comisión entiende que la propuesta beneficiaria funge como magistrada titular del TSE y, entre el 14 de agosto de 2022 y el 26 de octubre de 2023, le correspondió asumir la Presidencia de dicho Tribunal, lo que la colocaría en una condición diferenciada y única que la del resto de magistrados del TSE en el referido contexto, tras haber tomado acciones a favor de la integridad del proceso electoral.
45. Según lo reportado por la parte solicitante, la Comisión advierte que la situación de la propuesta beneficiaria se compone en una serie de intimidaciones, estigmatizaciones, amenazas de muerte, vigilancias, y seguimientos, acompañados de un contexto de comportamientos coordinados en redes sociales en su contra (a través de los denominados “*netcenters*”). Particularmente, la Comisión destaca los siguientes hechos:
 - publicaciones en redes sociales sobre su vida personal y familiar calificadas como como parte del acoso sistemático en su contra; campañas de desprestigio tanto en redes sociales como en el medio de comunicación digital acusándola de ser responsable de un fraude y traidora;
 - desde enero de 2023 a la fecha, circulan mensajes amenazantes en su contra incluso incitando quemar las instalaciones del TSE y “quemar vivos” a las personas magistradas;
 - en febrero de 2023, durante las manifestaciones públicas, un grupo de personas habrían amenazado con “tomar medidas de hechos” en perjuicio de las personas magistradas del TSE, así como “quemar las instalaciones del TSE”, teniendo que evacuarse al personal de las instalaciones referidas;
 - amenazas mediante mensajes de texto en contra de la propuesta beneficiaria y su familia entre julio y agosto de 2023, indicando, entre otros, “(..) cuida a tu familia hija de puta esta a tiempo de cambiar tus decisiones”, “Porque puede salir afecta asta (sic) su familia”, “(..) estamos pendientes de todo lo que están haciendo ustedes y que si el fraude se lleva a cabo nosotros vamos a tomar cartas en el asunto, nos vamos a cagar en su familia, nos vamos a cagar en tu persona, así que toma en cuenta este aviso oistes”;
 - vigilancias y publicaciones en redes sociales sobre la ubicación de la propuesta beneficiaria cuando se encuentra en lugares públicos; en 2023, se realizaron seguimientos por motocicletas cuando se desplazaba de su trabajo hacia su residencia; y
 - en octubre de 2023, sufrió seguimientos por vehículo con placas ocultas tras salir del estacionamiento del Tribunal.

46. Al valorar todas las situaciones en su conjunto, y bajo el contexto constatado por la CIDH y por diversos órganos internacionales, se observa un incremento y agravamiento acelerado de su situación de seguridad en el tiempo, ante la intensificación de los incidentes en contra de su vida e integridad personal. En la misma línea, la Corte Interamericana indicó, en el *Asunto Salas Arenas y otros respecto de Perú*, referido a la situación del presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, que determinados hechos, tales como los hostigamientos en la vía pública o manifestaciones con discursos agresivos en el lugar de trabajo o residencia, configuran un riesgo considerable y deben entenderse como amenazas inminentes³³. A criterio de la Corte Interamericana, dichos eventos ponen en riesgo la vida e integridad personal de las personas objeto de estos, además de generar intimidación, angustia y temor³⁴. Asimismo, para la Corte Interamericana, la conjunción de las recurrentes menciones negativas en redes sociales y los hostigamientos, llamadas amenazantes y arengas en discursos públicos deben entenderse como amenazas directas a la integridad personal de la persona³⁵.
47. Respecto a los alegados mensajes intimidatorios y amenazantes, así como publicaciones estigmatizantes en redes sociales y “netcenters”, la Comisión entiende que forman parte de un contexto de campañas fuertes en los medios sociales, incluyendo mensajes violentos para los amenazados, las que podrían estar relacionadas a grupos radicales. La Comisión reconoce que, como funcionaria pública y representante de un alto órgano estatal, la propuesta beneficiaria se ha expuesto al escrutinio público y, en ese sentido, el derecho a la libertad de expresión protege incluso discursos críticos o perturbadores por parte de la ciudadanía, que cuenta con el legítimo derecho ab initio de emitir opiniones siempre que no incurran en discursos no protegidos por el artículo 13.5 de la CADH. Por ello, la Corte Interamericana, al evaluar el otorgamiento de medidas provisionales en los *Casos Bámaca Velásquez, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Chitay Nech y otros, Masacres de Río Negro, y Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala*, ha destacado que determinados mensajes en redes sociales que pueden llegar a ser considerados hostigamiento, junto a otros elementos, no pueden ser analizados aisladamente, sino que deben ponderarse “en su conjunto”³⁶.
48. En la misma línea de lo indicado en el *Asunto José Domingo Pérez y su núcleo familiar respecto a Perú*, y atendiendo a los alegatos referidos a la publicación y divulgación de mensajes con información personal, familiar y cotidiana de la propuesta beneficiaria, la Comisión considera que el ejercicio de la crítica a un funcionario público no se debe confundir con expresiones que no tienen el mismo nivel de protección interamericana, como son la divulgación de información personal con fines intimidatorios y demás acciones comprendidas bajo la práctica de *doxing*, o con la emisión de amenazas a través redes sociales³⁷. El *doxing* y las amenazas pueden implicar efectos severos de autocensura que inhiben el ejercicio de la libertad de expresión y lastiman el debate público. Asimismo, la Comisión subraya que los llamados comportamientos inauténticos y coordinados en redes sociales, que podrían plasmarse en los llamados “netcenters”, no necesariamente reflejan un debate de ambiente ciudadano y democrático. Por ende, se debe diferenciar, en los casos aplicables, entre el ejercicio de la crítica ciudadana y la acción deliberada de escalar posicionamientos lesivos a personas instrumentando comportamientos inauténticos y coordinados. Frente a lo anterior, la Comisión enfatiza que los efectos negativos de comportamientos coordinados en redes sociales que apelan a la intimidación, descrédito, hostigamiento y amenazas en contra de operadores e justicia pueden, y en ocasiones deben, ser contrarrestados en el debate público con mensajes institucionales de amparo y respaldo, las cuales deben sumarse al despliegue oportuno de

³³ Corte IDH, *Asunto Jorge Luis Salas Arenas y su núcleo familiar respecto de Perú*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de septiembre de 2023, considerando 62.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Corte IDH, *Casos Bámaca Velásquez, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Chitay Nech y otros, Masacres de Río Negro, y Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2022, considerando 35.

³⁷ CIDH. *Resolución 64/2023. Medidas Cautelares No. 576-21. José Domingo Pérez y su núcleo familiar respecto a Perú (Seguimiento y Ampliación)*, 8 de noviembre de 2023, párrafo 799.

mecanismos de protección e investigación del Estado de derecho a la persona o funcionaria pública afectada.

49. La Comisión toma nota de la respuesta del Estado de Guatemala, y valora que se hayan implementado medidas de protección a favor de la propuesta beneficiaria. Asimismo, toma nota del estado de las investigaciones y procesos judiciales, de diversa naturaleza, tanto aquellos interpuestos en contra de la propuesta beneficiaria como aquellos en los que ella se presenta como accionante.
50. La Comisión observa que el Estado ha realizado, de manera reciente, dos evaluaciones de riesgo, el 10 de mayo y 2 de octubre de 2023, en las que se concluyó su riesgo como “medio” derivado de las funciones que ejercía, como presidenta del TSE. Tras tales valoraciones de riesgo se habría determinado la implementación de un esquema de protección a su favor. En lo particular, el 2 de octubre de 2023, se recomendó un incremento con agentes adicionales. No obstante lo anterior, la Comisión advierte que, según la parte solicitante, tales medidas no estarían siendo implementadas de manera adecuada, de acuerdo con su situación y nivel de riesgo, y particularmente, en el actual contexto. Al respecto, se alegó que durante la implementación de su esquema de seguridad ha sufrido cambios que ha resultado en el debilitamiento de este. Por ejemplo, en el mes de mayo de 2023, habría renunciado el encargado de su seguridad personal y en el mes de septiembre, uno de los agentes tuvo una conducta inadecuada y luego se dio de baja, todo ello durante el período de elecciones. Los dos agentes faltantes fueron sustituidos hasta el mes de octubre y tres de los agentes de seguridad se encontrarían de vacaciones. La Comisión advierte que la propuesta beneficiaria reportó que tampoco contaría con una comunicación con la autoridad externa encargada del esquema.
51. En esa línea, la Comisión observa que, pese a la situación anterior, no se tiene conocimiento que se hayan hecho los correctivos correspondientes al esquema de seguridad, especialmente sobre la ausencia de agentes policiales y tras conocerse los eventos en contra de la propuesta beneficiaria. En ese sentido, la Comisión considera importante contar con una reevaluación del nivel de riesgo para valorar la eficiencia de las medidas implementadas, así como valorar la necesidad de realizar los reajustes respectivos al actual esquema de seguridad a fin asegurar la efectiva mitigación de la situación de riesgo alegada. Ello, en razón de que varios de los incidentes reportados suscitaron durante el período que hubo bajas en las medidas de protección y que continuaron tras el reforzamiento del esquema de seguridad. Asimismo, disponer de espacios de coordinación y comunicación entre la propuesta beneficiaria y las autoridades competentes, a fin de gestionar tales ajustes y correctivos según corresponda.
52. En lo que se refiere a la interposición de denuncias, la Comisión observa que la propuesta beneficiaria las ha puesto de conocimiento a las autoridades respectivas, incluyendo al Ministerio Público. Por ejemplo, en agosto del 2023, la propuesta beneficiaria presentó denuncias ante el Ministerio Público respecto de las amenazas e intimidaciones en su contra y de su familia. Asimismo, la propia seguridad policial de la propuesta beneficiaria ha venido reportando su situación de seguridad a nivel interno. Por ejemplo, en octubre de 2023, dicha seguridad informó a la propuesta beneficiaria sobre los actos de seguimiento que ha venido siendo objeto. En esa misma línea, la Comisión advierte que el propio Estado indicó que, ante los hechos alegados por la propuesta beneficiaria, ameritaba el incremento de las medidas de protección. La Comisión considera pertinente señalar, en la misma línea de lo indicado por la Corte Interamericana, que “para este Tribunal resulta inadecuado exigir que una operadora de justicia tenga que interponer denuncias penales sobre los hechos intimidatorios o amenazas para que sea procedente brindarle protección, ante temores relacionados con el ejercicio de sus labores [...]”³⁸ a sus derechos, o en este caso, adoptar las medidas correspondientes que resulten necesarias.

³⁸ Corte IDH. Casos Bámaca Velásquez, Maritza Urrutia, Masacre Plan de Sánchez, Chitay Nech y otros, Masacres de Río Negro, y Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2022, considerando 24.

53. La Comisión valora la información aportada por las autoridades estatales respecto a las gestiones dirigidas a impulsar las investigaciones sobre de las amenazas recibidas vía telefónica y mensaje de texto en perjuicio de la propuesta beneficiaria y su familia. Sin perjuicio de ello, la Comisión advierte que del informe estatal no se desprende información concreta si se han iniciado procesos de investigación relacionados con los demás hechos de riesgo denunciados por la propuesta beneficiaria en la presente solicitud (p.ej. seguimientos, mensajes intimidatorios, publicaciones amenazantes en redes sociales). Ello considerando que son de conocimiento de las autoridades estatales. En ese sentido, la Comisión recuerda la importancia de que se realicen las investigaciones pertinentes con el fin de mitigar los factores de riesgo reportados y prevenir su repetición en el tiempo³⁹. Además, advierte que la falta de impulso de los procedimientos investigativos genera un contexto de impunidad que permite la persistencia de la situación de riesgo, colocando a la propuesta beneficiaria en una situación de mayor vulnerabilidad. En esa misma línea, la Corte ha determinado que la obligación del Estado de investigar debe cumplirse diligentemente para evitar la impunidad y que los hechos vuelvan a repetirse⁴⁰. En este sentido, la Corte también recuerda que una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar *ex officio* y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los autores de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales.
54. En lo que se refiere a las denuncias formalizadas en contra de la propuesta beneficiaria, y a la luz el contexto guatemalteco también valorado por la Corte Interamericana para operadores de justicia, la Comisión entiende, conforme las *Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia del Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala*, que el patrón de denuncias en el caso concreto puede ser indicador de la intención de amedrentar al operador de justicia⁴¹, en este caso de una magistrada titular y entonces presidenta del TSE. Al respecto, la Corte Interamericana indicó que, para distinguir el mérito o no de ellas, el Estado debe tomar en cuenta el contexto y procurar ver integralmente las denuncias presentadas contra el juzgador en un plazo oportuno⁴². Dada la situación en análisis, y conforme la información disponible, la Comisión recuerda que el contexto excepcional que vive Guatemala haya sido valorado a nivel interno por las autoridades competentes. La valoración anterior va en la línea de aquellas realizadas por diversos órganos de la OEA en torno al comportamiento del Ministerio Público en contra de los magistrados del TSE, particularmente, de la propuesta beneficiaria.
55. Considerando todas las valoraciones previas, la Comisión señala que existe un patrón de actuaciones y hechos reportados en el presente asunto, los cuales observados a la luz del contexto excepcional que enfrenta Guatemala, reflejan una serie de acciones coordinadas en contra de la propuesta beneficiaria con miras a que no pueda realizar debidamente sus labores como magistrada titular del TSE, tras haber presidido dicha institución durante las elecciones generales de 2023. Lo anterior, no solo impacta en la propuesta beneficiaria, sino en las actuales y futuras personas magistradas del TSE, dado el efecto amedrentador que se genera.
56. La Comisión entiende entonces que, dadas la situación de la propuesta beneficiaria, ella haya decidido solicitar licencia de vacaciones y salir de país. Considerando que ella continúa siendo magistrada del TSE, y dado su próximo regreso al país, la Comisión recuerda que, si bien los mecanismos de protección material tendientes a la protección frente a situaciones de riesgo son importantes, es necesario tomar en

³⁹ La Corte IDH ha señalado que "la impunidad fomenta la repetición de las violaciones de derechos humanos". Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 100.

⁴⁰ Corte IDH, Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 289.

⁴¹ Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de septiembre de 2022. Considerando 35

⁴² *Ibidem*.

cuenta un enfoque integral y preventivo. Así, no sólo se deben prevenir las amenazas, ataques y represalias, sino que también se deben abordar sus causas⁴³. En alusión a ello, la Corte ha recordado que los Estados tienen el deber particular de proteger a los operadores de justicia lo que incluye otorgar garantías efectivas y adecuadas para que estos realicen libremente sus actividades, así como disponer medidas de protección que sean acordes con las funciones que desempeñan, evitando acciones que limiten u obstaculicen su trabajo⁴⁴.

57. En consecuencia, la Comisión advierte que, de acuerdo con la información disponible, la situación de riesgo de la propuesta beneficiaria se ha mantenido en el tiempo y ha incrementado en los últimos meses. Ante la continuidad y persistencia de los factores de riesgo, la falta de implementación de medidas de protección adecuadas y suficientes, y ante la necesidad de impulsar la investigación de los eventos de riesgo informados, a la luz del contexto valorado por la CIDH, esta Comisión observa que la situación de la señora Palencia Orellana permite estimar que sus derechos a la vida e integridad se encuentran *prima facie* en una situación de gravedad.
58. En relación con el *requisito de urgencia*, la Comisión advierte que la vigencia de las fuentes de riesgo de la propuesta beneficiaria y su relación con los eventos que viene enfrentando, reflejan que su situación requiere la inmediata intervención del Estado. En vista de lo anterior, su situación de riesgo es susceptible de continuar agravándose, particularmente en el ámbito de su desempeño como magistrada titular del TSE. Ello, en la medida que los hechos informados persistan aunado a la presunta falta de una implementación adecuada de medidas de protección y la falta de investigación sobre los incidentes ocurridos en su contra, y las valoraciones del contexto excepcional que enfrente Guatemala. Para la Comisión resulta urgente la adopción de medidas inmediatas para salvaguardar la vida e integridad personal de la propuesta beneficiaria.
59. En cuanto al *requisito de irreparabilidad*, la Comisión considera que se encuentra cumplido, ya que la posible afectación a los derechos a la vida e integridad personal constituyen la máxima situación de irreparabilidad.
60. En relación con los argumentos del Estado vinculados con el principio de complementariedad, la Comisión recuerda que dicho principio informa transversalmente al sistema interamericano, en cuanto a que la jurisdicción internacional es “coadyuvante” de las jurisdicciones nacionales, sin que las sustituya. La Comisión señala sin embargo que la invocación del principio de complementariedad como sustento para valorar que no resulta procedente la adopción de medidas cautelares supone que el Estado concernido satisfaga la carga de demostrar que las personas solicitantes no se encuentran en el supuesto establecido en el artículo 25 del Reglamento. Ello, en vista de que las medidas adoptadas por el propio Estado han tenido un impacto sustantivo en la disminución o mitigación de la situación de riesgo, de tal forma que no permita apreciar una situación que cumpla con el requisito de gravedad y urgencia que precisamente requieren la intervención internacional para prevenir daños irreparables.

V. BENEFICIARIA

61. La Comisión declara persona beneficiaria de las medidas cautelares a Irma Elizabeth Palencia Orellana, quien se encuentra debidamente identificada en el presente procedimiento.

⁴³ CIDH. Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 207/17, 29 de diciembre de 2017, párr. 30.

⁴⁴ Caso Ruiz Fuentes y otra Vs. Guatemala. Solicitud de Medidas Provisionales y Supervisión Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2 de septiembre de 2020, Considerandos 39 y 40, y Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala. Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de septiembre de 2022, Considerando 31

VI. DECISIÓN

62. La Comisión Interamericana considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, se solicita a Guatemala que:

- a) Adopte las medidas necesarias para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de Irma Elizabeth Palencia Orellana;
- b) Adopte las medidas necesarias para garantizar que Irma Elizabeth Palencia Orellana pueda seguir desempeñando sus labores como magistrada titular del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala sin ser objeto de amenazas, intimidaciones, hostigamientos o actos de violencia;
- c) Concierte las medidas a implementarse con la beneficiaria y sus representantes; y
- d) Informe sobre las acciones adelantadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente resolución, y así evitar su repetición.

63. La Comisión solicita al Estado de Guatemala que informe, dentro del plazo de 15 días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualizar dicha información en forma periódica.

64. La Comisión resalta que, según el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de las presentes medidas cautelares y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en los instrumentos aplicables.

65. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva que notifique esta resolución al Estado de Guatemala y a los solicitantes.

66. Aprobado el 13 de enero de 2024, por Roberta Clarke, Presidenta; Carlos Bernal Pulido, Segundo Vicepresidente; José Luis Caballero Ochoa; Arik Bulkan; Andrea Pochak; y Gloria Monique de Mees, integrantes de la CIDH.

Tania Reneaum Panszi
Secretaria Ejecutiva