



OEA

Más derechos para más gente

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

**ELECCIONES GENERALES
16 DE JUNIO DE 2019**

**ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA
11 DE AGOSTO DE 2019**

REPÚBLICA DE GUATEMALA

INFORME FINAL

TABLA DE CONTENIDOS

I.	INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE	4
1.	ANTECEDENTES	4
2.	ELECCIONES GENERALES.....	4
2.1.	Etapa Pre-electoral	5
2.2.	La Jornada Electoral	9
2.3.	Etapa Post-electoral.....	11
2.4.	Recomendaciones MOE/OEA de cara a las elecciones del 11 de agosto	15
3.	ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA	16
3.1.	Etapa Pre-electoral	16
3.2.	La Jornada Electoral	16
3.3.	Etapa Post-electoral.....	18
4.	OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA	18
4.1.	Organización Electoral	19
4.2.	Tecnología Electoral.....	22
4.3.	Voto en el extranjero	23
4.4.	Participación política de las mujeres	25
4.5.	Participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes.....	27
4.6.	Financiamiento político electoral	29
4.7.	Justicia Electoral.....	31
4.8.	Transfuguismo	34
4.9.	Violencia Electoral.....	35
5.	CONSIDERACIONES FINALES	37
6.	AGRADECIMIENTOS	38
II.	ANEXOS.....	39
1.	INFORMES POR TEMA.....	39
A.	ORGANIZACIÓN ELECTORAL	39
B.	TECNOLOGÍA ELECTORAL.....	65
C.	VOTO EN EL EXTRANJERO	90
D.	PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	99

E.	PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES	111
F.	FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL	121
G.	JUSTICIA ELECTORAL	132
H.	SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	147
I.	VIOLENCIA ELECTORAL.....	156
2.	DENUNCIAS RECIBIDAS	163
3.	INTEGRANTES DE LAS MISIONES	168

I. INFORME FINAL ANTE EL CONSEJO PERMANENTE¹

1. ANTECEDENTES

El 27 de noviembre de 2018, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), Luis Almagro, recibió una invitación de parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de la República de Guatemala para desplegar una Misión de Observación Electoral (MOE) con ocasión de las elecciones generales que se celebraron en el país el 16 de junio de 2019, y para la eventual segunda vuelta de la elección presidencial, llevada a cabo el 11 de agosto del mismo año. El 29 de noviembre de 2018, el Secretario General aceptó la invitación e impartió instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) para iniciar los preparativos de la Misión y la búsqueda de recursos financieros para el despliegue. El Secretario Almagro nombró a Luis Guillermo Solís, expresidente de Costa Rica, como Jefe de Misión.

La SG/OEA y el Gobierno de Guatemala suscribieron un acuerdo de privilegios e inmunidades el 27 de marzo de 2019. Asimismo, la SG/OEA y el Tribunal Supremo Electoral firmaron el 8 de mayo de 2019 un acuerdo sobre los procedimientos de la observación.

Sumando los dos despliegues, para las elecciones generales y segunda vuelta de las elecciones presidenciales, la MOE de Guatemala desplegó un total de 172 expertos y observadores, incluyendo 2 observadores en el exterior para cada elección.

Posterior a cada jornada electoral, la MOE presentó un informe preliminar con las principales observaciones y recomendaciones. El presente documento constituye el Informe Final de la Misión, que consolida y complementa en un solo cuerpo, todas las observaciones y recomendaciones.

2. ELECCIONES GENERALES

La Misión de Observación Electoral para las elecciones generales del 16 de junio desplegó un total de 84 observadores² y especialistas de 23 nacionalidades en los 22 departamentos del territorio nacional, así como en dos³ de las cuatro ciudades donde se implementó por primera vez el voto en el extranjero.

¹ Un resumen de este informe fue leído por el Jefe de Misión, Luis Guillermo Solís, ante el Consejo Permanente de la OEA, en la sesión ordinaria celebrada el 20 de noviembre de 2020.

² La misión estuvo conformada por 39 mujeres y 45 hombres.

³ Nueva York, Nueva York y Silver Spring, Maryland.

Más de 8 millones⁴ de guatemaltecos estuvieron habilitados para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, 160 Diputados al Congreso⁵ (de los cuales 128 se escogerían a través de 23 distritos electorales y 32 a través de listado nacional), 20 Representantes del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y los miembros⁶ de 340 Corporaciones Municipales.

2.1. Etapa Pre-electoral

La MOE/OEA inició su trabajo en Guatemala con dos visitas preliminares. La primera de ellas, entre el 1 y 2 de abril, y la segunda entre el 7 y 10 de mayo. El despliegue final inició el 5 de junio con la llegada de miembros del grupo base, que contó con expertos en organización y tecnología electoral, voto en el exterior, equidad de género, pueblos indígenas y afrodescendientes, financiamiento político, violencia electoral y partidos políticos, quienes realizaron un análisis sustantivo de cada uno de esos temas y su impacto en las elecciones. A ellos se sumaron durante la semana de elecciones los coordinadores regionales y los observadores.

Durante las visitas preliminares y la semana de elecciones, la jefatura de Misión se reunió con autoridades electorales y de gobierno, binomios presidenciales, representantes de la sociedad civil y la academia. A su vez, los expertos de la Misión sostuvieron encuentros con distintas áreas técnicas del TSE, representantes de partidos políticos, autoridades de diversas instituciones del Estado, miembros de la cooperación internacional, organizaciones sociales, académicos y observadores electorales nacionales, entre otros actores. Todos los encuentros permitieron al equipo de la Misión conocer los aspectos técnicos relacionados con los preparativos de las elecciones y recabar las impresiones de los distintos actores respecto al contexto político que rodeaba al proceso.

– Reforma electoral de 2016

Las elecciones de 2019 fueron las primeras llevadas a cabo bajo la vigencia de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) aprobadas en 2016. Por decreto 26-2016⁷, el Congreso de la República de Guatemala introdujo modificaciones a dicha ley en la que, entre otros temas, se incluyó la implementación del voto para ciudadanos guatemaltecos en el extranjero; modificaciones respecto al tiempo para la campaña electoral; reformas en materia de financiamiento político-electoral, incluyendo aspectos sobre fiscalización y sanciones en torno a la utilización de fondos públicos y privados en campañas políticas, así como disposiciones relativas al acceso a los medios de comunicación. Además, se introdujeron modificaciones que dieron valor al voto nulo con respecto a los votos emitidos, disposiciones para evitar el

⁴ 8.150.012 de guatemaltecos se encontraban habilitados para ejercer el sufragio para las elecciones generales del 2019.

⁵ Se elegían 2 curules más que en la elección anterior, producto de la reforma de 2016 a la Ley Electoral.

⁶ Alcalde, síndicos y concejales.

⁷ Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala:
<https://www.tse.org.gt/images/descargas/decreto262016.pdf>

trasfuguismo y nueva regulación sobre las causales de cancelación de las organizaciones políticas, entre otros elementos.

Varias de las reformas emprendidas atendieron recomendaciones formuladas por la Misión de Observación Electoral de la OEA desplegada para las elecciones generales de Guatemala de 2015⁸. Si bien la mayoría de actores políticos y sociales valoraron positivamente algunos de los cambios y rescataron el espíritu de las reformas, muchos también expresaron críticas en torno al diseño normativo de las nuevas disposiciones, su interpretación y los problemas para lograr su plena implementación. La propia Misión observó dificultades en la aplicación de las nuevas normas, especialmente aquellas orientadas a la regulación del financiamiento electoral y a la prohibición del trasfuguismo. El presente informe incluye un análisis detallado de tales disposiciones.

La implementación de las reformas también supuso una importante carga para el órgano electoral, que tuvo cambios estructurales internos⁹ y fue responsable de controlar el cumplimiento de la nueva normativa, así como de imponer las sanciones correspondientes. El TSE debió actuar con celeridad, particularmente en los casos en que fue necesaria la elaboración de reglamentos y análisis de criterios para la debida ejecución de la LEPP.

– **Judicialización de la política**

Desde su primera visita preliminar, la Misión recibió reiteradas quejas respecto a la incertidumbre que existía sobre las candidaturas que estarían habilitadas para participar, debido al alto número de recursos presentados para cuestionar candidaturas y a la demora en su resolución. Varios procesos de inhabilitación fueron resueltos después de iniciada la campaña y algunos muy cerca de la fecha de la elección. Este escenario afectó a candidatos y candidatas que participaban en distintos niveles de elección, incluyendo cinco binomios presidenciales que fueron inhabilitados o a los que se les impidió su registro. Entre esos casos, destacó la decisión controvertida de inhabilitar a las presidenciables Zury Ríos y Thelma Aldana, bien situadas en las encuestas.

Fueron principalmente dos los requisitos que generaron el mayor número de negativas y revocaciones de inscripciones de candidaturas. El primero aplica a candidatos/as que en el pasado hayan manejado o administrado fondos públicos y consiste en la necesidad de presentar un finiquito o constancia de inexistencia de reclamación de cargos emitida por la Contraloría

⁸ La MOE/OEA de 2015 recomendó, entre otros temas, facilitar el voto de los ciudadanos guatemaltecos en el extranjero; dotar al TSE de mayores atribuciones para fiscalizar y sancionar a partidos políticos y candidatos/as que transgredan la ley en materia de financiamiento; crear una estructura interna en el órgano electoral dedicada a la revisión y verificación de los ingresos y egresos de los partidos, así como de sus rendiciones de cuentas, junto con un estricto régimen de sanciones; que el Estado cuente con espacio en las concesionarias de radio y televisión a la que partidos y candidatos accedan de forma gratuita y equitativa; sanciones a la práctica de transfuguismo. Esas recomendaciones fueron implementadas en diversos grados a través de la reforma de 2016 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP).

⁹ Se crearon nuevas unidades para la fiscalización de medios y de financiamiento, así como la unidad de voto en el exterior.

General de Cuentas¹⁰. El segundo se refiere al otorgamiento de empleos o cargos públicos, que según la Constitución se debe hacer conforme a méritos de capacidad, idoneidad y honradez¹¹. Estas condiciones constitucionales, sin embargo, no se encuentran desarrolladas en la normativa vigente.

Diversos actores manifestaron a la Misión su preocupación por la falta de uniformidad en los criterios interpretativos de las tres instituciones de impartición de justicia electoral, a saber, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Corte de Constitucionalidad (CC). En algunos casos, los jueces consideraron como causa suficiente para negar o revocar la inscripción de una candidatura la sola existencia de investigaciones de carácter administrativo o penal sobre quien aspiraba o detentaba una candidatura. Se interpretó, además, que dicha revocación podía ocurrir en cualquier momento del proceso electoral e incluso de oficio por parte del TSE. A estos casos se sumaron aquellos en los que se aplicó la nueva normativa que penaliza el transfuguismo¹².

La aplicación de estos criterios no solo inyectó incertidumbre y tensión a la campaña, sino que además generó cuestionamientos hacia la autoridad electoral y produjo sobrecarga de trabajo. Debido a cambios en las candidaturas, el TSE debió reimprimir más de ocho millones de papeletas para la elección de Representantes al Parlacen y más de 224 mil papeletas de Diputados al Congreso para el departamento de Chiquimula, apenas ocho días antes de la jornada de votación¹³.

La Misión desea hacer énfasis en que el combate a la corrupción es una tarea fundamental de los sistemas políticos de la región que, sin embargo, debe acometerse dentro del marco de derechos humanos consagrados en las normas constitucionales y los tratados internacionales suscritos por los países. Un sistema democrático descansa sobre la adhesión a principios y garantías individuales cuyo respeto es tan sagrado como la búsqueda de la transparencia y la probidad en la función pública. Bajo esta luz, la Misión insta a las autoridades guatemaltecas a revisar los requisitos e impedimentos para la inscripción de candidaturas, de forma que se respeten los derechos de participación política, debido proceso y presunción de inocencia, sin menoscabar la lucha contra la corrupción.

¹⁰ Artículo 214, inciso f). LEPP.

¹¹ Artículo 113. Derecho a optar a empleos o cargos públicos. Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

¹² Artículo 205 ter. Del Transfuguismo. Se entenderá por transfuguismo el acto por el cual un diputado renuncia a un partido político habiendo sido electo o cuando ya está ejerciendo el cargo, mediante sufragio universal, para un período, y estuviere designado en uno de los órganos establecidos, automáticamente cesa en el cargo del órgano del Congreso que integrare, el cual será asumido por un diputado del partido representado; el renunciante no podrá optar a ningún cargo dentro de los órganos del Congreso de la República. Queda prohibido a las organizaciones políticas y a los bloques legislativos del Congreso de la República, recibir o incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política.

¹³ La Misión constató que la reimpresión de papeletas para la elección del Parlamento Centroamericano comenzó el domingo 9 de junio de 2019.

– **Violencia preelectoral**¹⁴

Diversos actores manifestaron a la Misión su preocupación por el contexto de violencia en el que se llevó a cabo el proceso para las elecciones generales. A través de informes de grupos de observación nacional y de fuentes públicas¹⁵, la Misión identificó cuatro ataques violentos¹⁶ que afectaron a candidatos y alcaldes en funciones, así como el asesinato de nueve actores políticos¹⁷ durante la etapa preelectoral. Sumado a lo anterior, exmilitares de Guatemala amenazaron públicamente con un posible boicot a los comicios, hecho que la Misión rechazó de manera enérgica¹⁸.

Representantes de partidos políticos y periodistas reportaron haber recibido amenazas y haber sido víctimas de mensajes de odio que incitaban a la violencia¹⁹. Esta situación se vio profundizada en el caso de candidatas y mujeres en cargos públicos, quienes en diversas reuniones manifestaron a la Misión haber sido blanco de ataques, tanto en persona como a través de redes sociales, donde se divulgaron mensajes que incluían un tono racista y discriminatorio.

Adicionalmente, a pocos días de la elección, la Fiscal General del Ministerio Público, María Consuelo Porras, informó a la ciudadanía sobre la salida del país del jefe de la Fiscalía de Delitos Electorales, Óscar Schaad, como consecuencia de amenazas directas que pusieron en peligro su seguridad y la de su familia. La Misión calificó esta situación como inaceptable y abogó por que todas y todos los funcionarios contaran con las garantías para hacer su trabajo.

– **Organización y tecnología electoral**

Las resoluciones sobre inhabilitación de candidaturas a escasos días de los comicios provocaron una fuerte presión sobre la organización electoral y condicionaron la distribución del material en diversos departamentos del país. A pesar de los retrasos y errores en la impresión de actas y boletas, la Misión reconoció la labor de la Dirección Electoral del TSE y sus funcionarios, quienes duplicaron esfuerzos para que todos los materiales estuvieran a tiempo en cada centro de votación.

¹⁴ A los efectos de esta Misión, la violencia electoral se define como "cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, su interrupción, o causar daños a los materiales destinados a afectar un proceso electoral o influir en el resultado".

¹⁵ Las instituciones guatemaltecas no cuentan con una metodología homogénea para contabilizar e identificar amenazas o eventos violentos dirigidos a actores del proceso electoral y/o a periodistas y defensores de derechos humanos.

¹⁶ Dos de ellos estuvieron dirigidos a alcaldes en funciones y dos a candidatos a alcalde.

¹⁷ Cinco candidatos, un alcalde, un miembro de Comité Ejecutivo Municipal y un defensor de derechos humanos.

¹⁸ Organización de los Estados Americanos (OEA). Comunicado de Prensa C-034/19 del 20 de mayo de 2019. *Misión de Observación de la OEA en Guatemala rechaza las amenazas de boicot electoral y señala falta de certeza en las candidaturas* http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-034/19

¹⁹ Organización de los Estados Americanos (OEA). Comunicado de Prensa R147/19 del 12 de junio de 2019. *Guatemala: La libertad de expresión y el rol de la prensa son indispensables para asegurar elecciones libres y transparentes este 16 de junio* <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1142&IID=2>

Durante las visitas al Parque de la Industria, la Misión observó con satisfacción la colaboración establecida con el Benemérito Comité Pro Ciegos y Sordos de Guatemala para la elaboración de las papeletas en sistema braille. Destaca también el apoyo de la Policía Nacional Civil (PNC) para custodiar el material durante la distribución.

Con el fin de informar oportunamente a los partidos políticos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía, el TSE desarrolló el Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP). Esta fue la primera oportunidad en la que el TSE dispuso de una cobertura del 100% de los centros de votación con equipos de transmisión, mediante laptops o teléfonos inteligentes.

La Misión observó que las actividades necesarias para el montaje del centro de cómputo y consolidación nacional de resultados del TSE se realizaron con muy poca antelación a la jornada electoral. Solo se realizaron pruebas generales de funcionalidad del sistema los días previos a la elección, empleando un número reducido de estaciones. Tanto en las actividades de montaje de la infraestructura tecnológica como en las pruebas realizadas, se observó que no hubo presencia de representantes de partidos políticos.

2.2. La Jornada Electoral

El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 1.132 Juntas Receptoras de Voto (JRV) en los 22 departamentos del país. La MOE observó la jornada electoral desde la instalación y apertura de las JRV hasta el conteo de votos y la transmisión de resultados. Al inicio de la jornada, constataron que la mayoría de las JRV observadas fueron integradas por los miembros titulares, abrieron de manera puntual y contaban con todos los materiales electorales indispensables.

La Misión observó también que, en términos generales, los recintos eran adecuados para que la ciudadanía ejerciera su voto de manera secreta y segura. No obstante lo anterior, advirtió que algunos centros carecían de facilidades para la movilidad de personas con discapacidad.

En Escuintla, Huehuetenango y Sacatepéquez, la Misión tomó nota de la falta de papeletas para la elección municipal en algunas mesas. Este problema fue solucionado de manera oportuna por el TSE. En relación con el diseño de las boletas, se observó que la letra pequeña utilizada para los nombres de algunos partidos y candidatos dificultó su lectura, especialmente en el caso de adultos mayores.

En los centros de votación visitados, había numerosos fiscales de partidos políticos y observadores electorales nacionales. La Misión celebró la participación activa de la ciudadanía y su compromiso con la democracia. No obstante, constató que muchos de los fiscales de los partidos políticos no tenían claras sus funciones durante la jornada electoral y desconocían los procedimientos o resoluciones adoptadas por la autoridad electoral.

En los municipios donde se registraron inhabilitaciones de candidaturas a pocos días de la votación, la MOE/OEA observó confusión: los electores, los miembros de JRV y los fiscales ignoraban cuáles candidatos/as que aparecían en las papeletas habían quedado fuera de la contienda. También advirtió tensiones en aquellos lugares donde los miembros de las JRV y los fiscales desconocían que el TSE había revocado la prohibición del uso de dispositivos móviles durante el conteo de votos²⁰.

Los observadores de la OEA reportaron casos de transporte masivo de electores en varios departamentos. Lo anterior generó conflictos en ciertos centros de votación, sobre todo porque algunos representantes de partidos y las autoridades entrevistadas interpretaban estos hechos de diferentes maneras. Para unos, se trataba de casos de “acarreo”²¹, mientras que para otros no era más que la legítima capacidad de los partidos de trasladar a sus simpatizantes desde un municipio a otro.

La hora promedio de cierre de la votación en las JRV observadas fue las 6:03 de la tarde. Durante la fase de conteo de votos y llenado de actas, la Misión observó falta de capacitación de los miembros de mesa y de los coordinadores de centros de votación. La MOE también identificó que los miembros de JRV no conocían los procedimientos para resolver los conflictos que surgieron.

A partir de las 7:00 de la tarde, el TSE comenzó a publicar resultados preliminares de la elección presidencial. Al inicio del procesamiento, la página Web de divulgación de resultados falló y el acceso a los datos a través de esta vía fue intermitente durante varias horas. Sin embargo, es fundamental aclarar que el sistema de transmisión funcionó de manera fluida y que los medios de comunicación tuvieron en todo momento acceso a esta información a través de terminales en el centro de información del TSE. Esto permitió que pudieran divulgar los resultados a la ciudadanía. A las 10:00 de la noche se habían publicado resultados de la elección presidencial correspondientes al 25,08% de las actas del país. A la una de la madrugada del lunes, estuvieron disponibles los cómputos del 64,44% de las mesas.

La Misión pudo observar que en algunos departamentos la jornada se caracterizó por un clima de tensión, reflejado en diversos disturbios, manifestaciones, quema de papeletas y bloqueo de carreteras²². Entre estos hechos se destaca la cancelación de las elecciones en dos municipios: San Jorge, en el departamento de Zacapa, por la renuncia de los integrantes de la Junta Electoral Municipal (JEM) debido a amenazas, y Esquipulas Palo Gordo, en San Marcos, donde se le impidió

²⁰ Mediante acuerdo 319-2019 de 10 de junio de 2019 el TSE había establecido que, una vez concluida la votación, los integrantes de cada JRV, los fiscales y el aguacil designado, deberían entregar al presidente de la junta sus celulares, los cuales serían devueltos una vez concluido el escrutinio. Posteriormente, el 13 de junio el mismo TSE emitió un nuevo acuerdo (334-2019) revocando la medida.

²¹ El artículo 13 de la LEPP sanciona el traslado de votantes de un municipio a otro, tramitándoles el cambio de residencia electoral de manera ficticia.

²² Se registraron incidentes en Santa Rosa, Huehuetenango, Malacatán, Baja Verapaz, Ciudad de Guatemala, Suchitepéquez, Jutiapa, El Progreso, San Marcos, Quiché y Escuintla.

a electores ingresar al centro de votación, lo que ocasionó confrontaciones entre partidos políticos.

Los hechos de violencia se incrementaron después del cierre de las urnas, con la lamentable muerte de un simpatizante de un partido político²³ y heridas a nueve oficiales de la policía²⁴. Asimismo, hubo daños de infraestructura en algunos recintos de votación y se retuvo a policías²⁵ y funcionarios electorales²⁶. De los incidentes postelectorales reportados por la PNC, el 37,5% tuvo lugar en municipios donde el alcalde buscaba la reelección²⁷.

La MOE/OEA rechazó de manera enérgica todo acto de violencia e hizo un llamado a los partidos políticos para que se abstuvieran de incitar, convocar y promover la violencia como medio para resolver sus disputas. Asimismo, instó a todas las instituciones públicas a colaborar de manera estrecha y coordinada en la identificación y atención oportuna de incidentes que pudieran afectar la jornada, siempre en el marco del respeto de sus funciones, competencias y jurisdicciones.

2.3. Etapa Post-electoral

Concluidas las elecciones, diversos partidos señalaron incongruencias entre las actas publicadas y los datos del Sistema Informático de Transmisión de Resultados Preliminares (SITREP). Ello generó una importante crispación política, con varias protestas en el país e insinuaciones de fraude por parte de distintos actores políticos.

El TSE confirmó el jueves 20 de junio que existió un error de programación que afectó al SITREP, lo que provocó que ciertos datos de las imágenes de las actas no concordaran con lo procesado por el sistema. En concreto, el sistema causaba duplicidad en el conteo de ciertos votos, lo que afectó los resultados preliminares de Diputados al Congreso y al Parlamento Centroamericano.

A fin de esclarecer los errores, el TSE resolvió realizar una revisión del sistema junto a los fiscales de los partidos políticos. Para ello, conformó por resolución²⁸ una Comisión de Verificación que tenía como objetivo revisar las actas finales de cierre y escrutinio de todas las elecciones, cotejar que la información correspondiera con la publicada por el sistema y clarificar potenciales irregularidades en los resultados. No obstante lo anterior, el Tribunal informó a las organizaciones políticas que dicha revisión ad-hoc de las actas no era un proceso vinculante para los resultados, pues los datos oficiales estaban siendo procesados en las audiencias de revisión en las Juntas Electorales Departamentales (JED) y el TSE, según la normativa vigente.

²³ En el municipio de Panzós, Alta Verapaz, por posible rivalidad entre simpatizantes de partidos políticos.

²⁴ Seis agentes de policías fueron heridos en Quetzaltenango y uno en Suchitepéquez. Adicionalmente se reportaron lesiones de: un oficial III en San Marcos, un agente y un inspector en Suchitepéquez.

²⁵ En Sololá, diez policías fueron retenidos.

²⁶ Diez operadores de informática del TSE fueron retenidos en Huehuetenango.

²⁷ Reporte de Monitoreo de las Elecciones de la Dirección General de la Policía Nacional Civil a las 08:00 am del 17 de junio de 2019.

²⁸ Acuerdo 351-2019 del 21 de junio.

Luego de algunos inconvenientes y retrasos, el jueves 27 de junio dio inicio la verificación acta por acta, comenzando por la elección a Presidente y Vicepresidente de la República, con presencia de los fiscales nacionales y técnicos informáticos de los partidos políticos. La MOE constató que las organizaciones políticas y la opinión pública centraron la atención en las actividades de verificación de actas prevista para esclarecer las dudas sobre el SITREP, en lugar de enfocarse en las audiencias de revisión oficial en los órganos electorales regionales, instancia donde se procesan los resultados oficiales para la debida proclamación de las autoridades.

La Misión también percibió que las organizaciones políticas tenían interés en que los cambios y errores que se identificaban durante la verificación ad-hoc de actas tuvieran un efecto jurídico en los resultados oficiales. Al respecto, el TSE reiteró que la verificación de actas por parte de las organizaciones políticas no era más que una actividad a favor de la transparencia y para esclarecer dudas a los actores involucrados en el proceso electoral, sin efecto jurídico. A pesar de las dificultades técnicas en el sistema informático, y algunos inconvenientes en la consignación de datos en las actas de escrutinio en las JRV, a través de la actividad de verificación las organizaciones políticas pudieron constatar que los errores habían sido subsanados y que la tendencia general de los resultados no se había visto alterada.

Como se mencionó, en paralelo al procesamiento de resultados preliminares y a la revisión ad-hoc de actas, en cada una de las JED se llevaron adelante las audiencias de revisión de escrutinio, proceso previsto en la ley para la determinación de los resultados oficiales²⁹. La MOE observó que en 20 de las 24 jurisdicciones electorales el proceso de revisión de actas finales concluyó el 20 de junio. Sin embargo, hubo significativas demoras en cuatro departamentos (Quetzaltenango, San Marcos, Suchitepéquez y Chiquimula), lo cual retrasó la comunicación de los resultados definitivos y generó un clima de incertidumbre y desconfianza entre las organizaciones políticas y entre la población en general. El TSE recibió diversas críticas desde algunos sectores de la población, a través de los medios de prensa e inclusive, en algunos casos, a través de manifestaciones frente a las instalaciones del TSE en Ciudad de Guatemala y en algunas zonas a nivel regional.

El 1 de julio de 2019, 15 días después de finalizada la votación, el TSE emitió el acuerdo 362-2019³⁰ en el que declaró la validez de la elección a Presidente y Vicepresidente de la República, y publicó el número de votos válidos por partido político. Dado que ninguna de las organizaciones políticas que postularon candidaturas a Presidente y Vicepresidente obtuvo la mayoría absoluta de los votos, el TSE convocó a la celebración de una segunda elección presidencial (segunda vuelta) para el domingo 11 de agosto de 2019, con la participación de las dos planillas con mayor número de votos válidos.

²⁹ El artículo 238 de la LEPP establece que, una vez finalizado el escrutinio en las JRV, las actas son enviadas a las respectivas juntas departamentales. Recibida la documentación, cada Junta Electoral Departamental fija una audiencia para proceder a la revisión de los escrutinios practicados por las JRV del departamento, citando para estos fines a los fiscales de las organizaciones políticas, al delegado del Registro de Ciudadanos y al delegado de la Inspección General.

³⁰ Tribunal Supremo Electoral (TSE). Acuerdo 362-2019. <https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2019/362-2019.pdf>

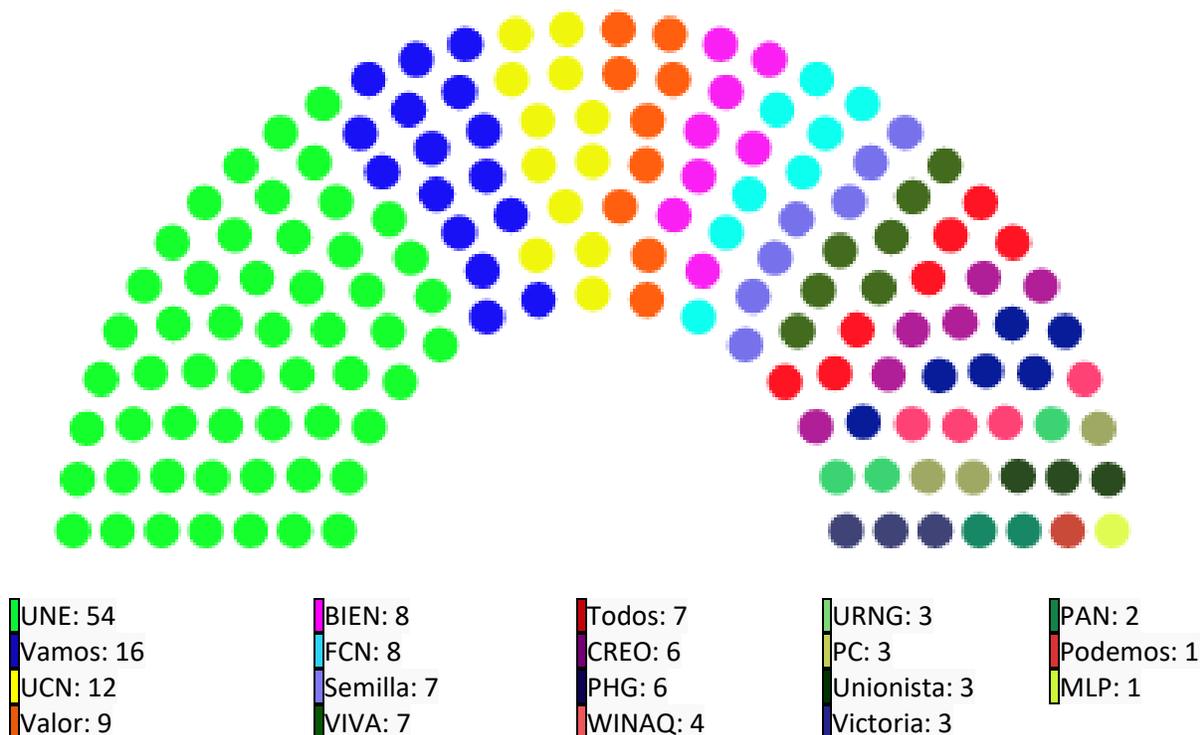
Tabla 1: Resultados definitivos de las Elecciones Presidenciales del 16 de junio de 2019

Candidatos/as	Partido Político / Alianza	# de votos obtenidos	% de votos obtenidos	
Sandra Torres Casanova Carlos Raúl Morales	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	1.112.939	25,41%	
Alejandro Giammattei Guillermo Castillo Reyes	Vamos Por Una Guatemala Diferente (VAMOS)	608.083	13,88%	
Edmond Mulet Jorge Pérez Marroquín	Partido Humanista de Guatemala (PHG)	493.710	11,27%	
Thelma Cabrera Neftalí López Miranda	Movimiento Para La Liberación De Los Pueblos (MLP)	452.260	10,32%	
Roberto Arzú García Granados José Antonio Farías	Coalición Partido De Avanzada Nacional Podemos (PAN-PODEMOS)	267.049	6,09%	
Isaac Farchi Ricardo Flores Asturias	Visión Con Valores (VIVA)	259.616	5,92%	
Manuel Villacorta Lilian Isabel Hernández	Movimiento Político Winaq (WINAQ)	229.362	5,23%	
Estuardo Galdámez Betty Marroquín	Frente De Convergencia Nacional (FCN-NACION)	180.414	4,12%	
Julio Estrada Domínguez Yara Argueta	Compromiso Renovación Y Orden (CREO)	165.031	3,76%	
José Cabrera Martínez Ricardo Sagastume	Todos (TODOS)	138.333	3,15%	
Amilcar Rivera Estévez Érico Can Saquic	Victoria (VICTORIA)	111.998	2,55%	
Pablo Ceto Sánchez Blanca Colop Alvarado	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-MAIZ)	94.531	2,15%	
Pablo Duarte Roberto Villeda Arguedas	Partido Unionista (UNIONISTA)	62.679	1,43%	
Manfredo Marroquín Oscar Morales Montúfar	Encuentro Por Guatemala (EG)	50.594	1,15%	
Rodolfo Aníbal García Carlos Pérez	Libre (LIBRE)	41.800	0,95%	
Benito Morales Domínguez Claudia Mariana Valiente	Convergencia (CONVERGENCIA)	37.579	0,85%	
Luis Antonio Velásquez Manuel Soto Aguirre	Unidos (UNIDOS)	26.921	0,61%	
José Luis Chea Urruela Mario González Flores	Partido Productividad Y Trabajo (PPT)	23.962	0,54%	
Danilo Roca Manuel María Martínez	Avanza (AVANZA)	21.410	0,48%	
Votos Válidos 4.378.271	Votos nulos 209.444	Votos en Blanco 452.708	Votos válidamente emitidos 5.040.423	Votos Inválidos 44.093

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Supremo Electoral.

Por su parte, los resultados de Diputados al Congreso fueron declarados el 11 de julio. 19 organizaciones políticas alcanzaron representación legislativa para el periodo 2020-2024.

Gráfico 1: Diputados electos al Congreso de la República 2019³¹



Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados electorales.

En cuanto a los gobiernos municipales, la ciudadanía optó por la alternancia partidaria en la mayoría de las alcaldías en que el alcalde se postulaba para la reelección³². Lo anterior es indicativo de la competencia democrática y la pluralidad de opciones en el sistema político guatemalteco. Cabe señalar que, debido a incidentes de violencia que impidieron el normal desarrollo de la jornada electoral, el TSE ordenó que se convocara nuevamente a la ciudadanía a elecciones para Corporación Municipal en los municipios de San Jorge, Iztapa, Tajumulco, Esquipulas Palo Gordo y San Antonio Ilotenango³³.

Durante la etapa post-electoral, la MOE/OEA publicó varios comunicados indicando que, si bien recibió denuncias de compra de votos y observó posible acarreo de votantes durante la jornada

³¹ Elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Supremo Electoral a través de la herramienta de diseño de *Wikimedia Commons*. Disponible en: <https://tools.wmflabs.org/parliamentdiagram/parlitest.php>

³² De los 130 alcaldes/as que buscaban la reelección, solo 42 fueron reelectos. Estos datos no incorporan la elección de alcalde de San Antonio Ilotenango, Quiché.

³³ Decreto Número 4-2019.

electoral, así como errores en la digitación de las actas, de ninguna forma el conjunto de estas acciones modificó la voluntad popular reflejada en los resultados de la contienda presidencial. Este tipo de pronunciamientos también fueron realizados por otras organizaciones que desplegaron misiones de observación nacional, como es el caso de Mirador Electoral.

Dos semanas después de concluido el cómputo, el candidato presidencial por VAMOS, Alejandro Giamattei, se reunió en Washington DC con el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, para expresar sus preocupaciones de cara a la segunda vuelta electoral.

Por otra parte, a fines de julio una Misión Técnica de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) realizó un diagnóstico general al sistema de transmisión de datos preliminares y entregó un informe al TSE, aspecto que contribuyó a mejorar la confianza en el órgano electoral para el balotaje.

2.4. Recomendaciones MOE/OEA de cara a las elecciones del 11 de agosto

En el Informe Preliminar de la MOE/OEA del 18 de junio de 2019, la Misión presentó una serie de recomendaciones para ser implementadas de cara a las elecciones del 11 de agosto. En lo que se refiere al procesamiento de resultados electorales preliminares, la Misión recomendó:

- Desarrollar y adoptar un plan de acción y un calendario técnico destinado a la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP).
- Realizar con tiempo suficiente el montaje del centro de cómputo y consolidación de resultados del TSE.
- Contemplar la realización de un conjunto de pruebas y simulacros del sistema de transmisión con suficiente tiempo antes de la elección, incluyendo una prueba de procesamiento del 100% de las actas.
- Documentar los alcances y objetivos de las pruebas, para medir apropiadamente los resultados y definir las mejoras necesarias.
- Facilitar el acceso directo de los fiscales políticos a las pruebas y simulacros de transmisión. Asimismo, brindarles información sobre el funcionamiento del sistema y convenir con antelación un protocolo de acceso a los archivos de los resultados preliminares el día de la elección.
- Fortalecer los mecanismos de seguridad para contrarrestar inconvenientes en la página Web de divulgación de resultados y así garantizar el acceso continuo a los resultados preliminares por esta vía.
- Incorporar herramientas de monitoreo para el control de la conectividad de los equipos de transmisión y dar seguimiento a los diversos problemas que pudieran presentarse en las estaciones.

3. ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA

La MOE/OEA para la segunda vuelta presidencial estuvo integrada por 87 expertos y observadores internacionales³⁴ de 25 nacionalidades, quienes estuvieron desplegados en los 22 departamentos del territorio nacional y en dos ciudades de Estados Unidos, donde se llevó a cabo el voto en el extranjero.

3.1. Etapa Pre-electoral

La Misión pudo comprobar los esfuerzos realizados por el TSE en adoptar las recomendaciones formuladas por la MOE/OEA de cara a la segunda vuelta y saludó las medidas implementadas para mejorar numerosos aspectos de organización y tecnología electoral. Entre las mejoras observadas, vale destacar la adopción de un cronograma para la elaboración y distribución de materiales electorales, que fue debidamente compartido con las Juntas Electorales Departamentales y Municipales. La Misión constató que este calendario fue cumplido según lo estipulado y se desplegó el 100% del material electoral en el tiempo previsto.

Adicionalmente, el TSE desarrolló una nueva aplicación para la divulgación de resultados electorales preliminares. Los cambios implementados incluyeron: un nuevo lenguaje de programación, que buscó agilizar el tiempo de respuesta a las consultas ciudadanas; una nueva base de datos, que incrementó el volumen posible de consultas simultáneas; y nuevos servidores, que expandieron la capacidad de procesamiento, estabilidad y seguridad de la herramienta. La Misión además constató que el TSE realizó una prueba en la que se demostró el funcionamiento del nuevo sistema de divulgación a fiscales de partidos políticos, quienes manifestaron su conformidad con las pruebas y con el nuevo sistema de transmisión.

De cara a la segunda vuelta presidencial, el TSE reubicó un total de 69 centros de votación en 35 municipios a lo largo del territorio nacional. Estos cambios se dieron por diversas causas: situaciones de seguridad, condiciones de mantenimiento e infraestructura, y por ocupaciones de los edificios públicos educativos por parte de movimientos estudiantiles³⁵. Sumado a lo anterior, en el municipio de San Mateo, Huehuetenango, el TSE determinó cancelar la segunda vuelta presidencial, ante la ausencia de condiciones apropiadas para la libertad y plena vigencia de los derechos constitucionales³⁶.

3.2. La Jornada Electoral

El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 2.798 Juntas Receptoras de Voto (JRV) de 687 centros de votación en los 22 departamentos del país. La Misión también estuvo

³⁴ La Misión estuvo compuesta por 47 hombres (55,1%) y 39 mujeres (44,9%).

³⁵ <https://elecciones2019.tse.org.gt/noticias/reubicacion-de-centros-de-votacion>

³⁶ A raíz de los actos de violencia ocurridos el 16 de junio durante la primera vuelta, y por inconformidad de los resultados de las Elecciones de esa Corporación Municipal, los miembros de la Junta Electoral Municipal renunciaron por temor a represalias y amenazas de muerte. A pesar de los esfuerzos realizados, el TSE no logró conformar una nueva JEM.

presente en dos ciudades de las cuatro ciudades donde se implementó el voto en el extranjero: Nueva York y Silver Spring. Los observadores acompañaron la jornada desde la instalación de las mesas hasta el conteo de votos y la transmisión de resultados.

En la apertura de los centros, se constató que la mayoría de las JRV estuvieron integradas por los miembros titulares. Las mesas abrieron puntualmente, tenían el padrón electoral a la vista y contaban con todos los materiales necesarios. En términos generales, los centros de votación reunían las condiciones para que la ciudadanía ejerciera su voto en secreto y con seguridad. Sin embargo, con frecuencia no estaban adaptados para el acceso y movilidad de las personas con discapacidad. El 90% de las mesas observadas contó con fiscales de ambos partidos. También fue notable la presencia de fuerzas de seguridad y observadores nacionales a lo largo de la jornada.

Los observadores de la OEA reportaron 14 incidentes de distinta naturaleza durante la jornada electoral, incluyendo compra de votos, acarreo de votantes y amenazas a miembros de las JED. Además, se registraron disturbios a primera hora en La Blanca (San Marcos) que retrasaron la apertura de algunos centros de ese municipio. La policía logró controlar la situación y la votación se desarrolló con normalidad.

Durante la jornada, el partido VAMOS externó a la Misión su preocupación en torno a la decisión del presidente del TSE de autorizar la acreditación de más de un fiscal por JRV, a raíz de una petición formulada por el partido UNE. La Misión consideró que el cambio de reglas durante la jornada electoral no era lo óptimo y que la medida podría favorecer a un partido más que al otro, por lo que expresó su criterio al presidente del TSE. La MOE/OEA fue posteriormente informada de que la decisión fue revertida.

Pese a estos incidentes, la Misión destaca que la jornada de votación se desarrolló en un clima más tranquilo que el de las elecciones generales, en que lamentablemente se registraron episodios de violencia que resultaron en varios heridos y el fallecimiento de una persona.

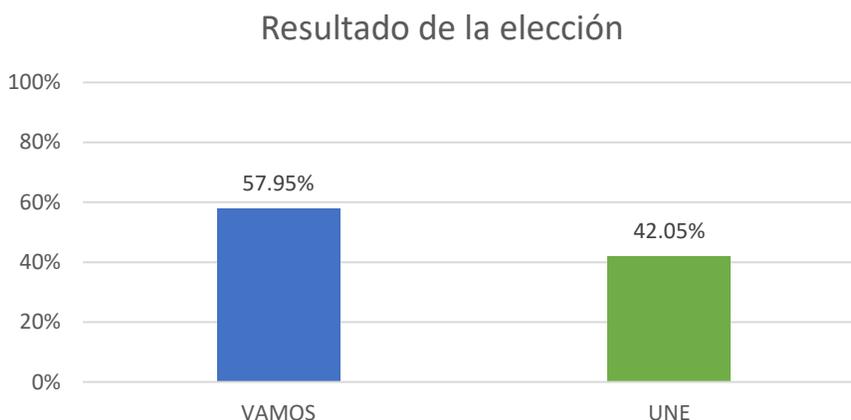
En promedio, las JRV observadas cerraron a las 6:01 de la tarde. Los observadores reportaron que las papeletas fueron supervisadas y protegidas de forma apropiada antes, durante y después de la votación. Adicionalmente, constataron que los miembros de la JRV siguieron los procedimientos establecidos al momento del escrutinio, lo cual resultó en un escrutinio sustancialmente mejor que en la elección general. El traslado de las actas de cierre se realizó de forma segura y ordenada en la gran mayoría de los casos.

A partir de las 6:21 de la tarde, el TSE comenzó a publicar datos preliminares. Salvo algunos inconvenientes en la divulgación de resultados del voto en el extranjero, la Misión constató que el sistema de transmisión funcionó de manera fluida y la ciudadanía tuvo acceso constante a los datos a través de la página Web. A las 8:46 de la noche se habían publicado los resultados de la

elección presidencial correspondientes al 94,56% de las actas del país, que daban una clara victoria al binomio del partido VAMOS, encabezado por Alejandro Giammattei.

3.3. Etapa Post-electoral

El TSE proclamó oficialmente los resultados de la segunda vuelta de la elección presidencial el 22 de agosto de 2020. Los resultados finales le otorgaron al binomio de VAMOS un total de 1.907.767 votos y a la fórmula de la UNE 1.384.044 sufragios. El total de votos válidos de la segunda vuelta presidencial fue de 3.291.811.



En base a los resultados oficiales presentados por el TSE, la participación en las elecciones generales fue de 42,66%, frente al 61,41% de la primera vuelta. Solo el 0,81% de los empadronados en el exterior ejerció su derecho al sufragio, una cifra también inferior a la del 16 de junio. La Misión lamentó la baja participación electoral tanto dentro como fuera del país.

4. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA

La Misión de Observación Electoral de la OEA desplegada para las elecciones generales y la segunda vuelta presidencial de Guatemala analizó aspectos clave del proceso, incluyendo organización y tecnología electoral; el sistema de financiamiento político; el voto en el extranjero; la participación política de mujeres, indígenas y afrodescendientes; así como el sistema de justicia electoral guatemalteco. Para conocer en profundidad cada uno de estos aspectos, así como el contexto en el cual se llevaba a cabo la elección, la MOE/OEA se reunió con candidatos y candidatas, diversos actores políticos, autoridades electorales y gubernamentales, así como con representantes de la academia y la sociedad civil.

Como se indicó, el proceso electoral de 2019 se llevó a cabo bajo un nuevo marco jurídico, luego de la aprobación de la reforma político-electoral del año 2016. A pesar de los avances, la MOE/OEA pudo constatar importantes desafíos en la calidad de las normas, en su interpretación y en su implementación, que entre otras cosas generaron una sobrecarga de trabajo considerable

para el órgano electoral y las instancias judiciales. Sumado a lo anterior, la Misión percibió un contexto político sumamente complejo, en gran parte debido a la alta litigiosidad que existió durante todo el ciclo electoral. Esto se evidenció particularmente durante la etapa pre-electoral, en la que tanto el diseño del sistema de justicia, la inexistencia de un periodo para impugnaciones previo al inicio de campañas y la imposibilidad de los partidos de sustituir a sus candidatos, generaron incertidumbre en torno a las candidaturas que estarían habilitadas para participar.

Sin perjuicio de la complejidad del proceso electoral de 2019 y los problemas que se detallan en este informe, se destaca que el TSE implementó cambios que garantizaron un proceso sustancialmente mejor que las elecciones generales. Como se describe en el correspondiente anexo de este informe, se registró un avance significativo en la organización de los comicios, especialmente en lo relativo a la calendarización electoral y la divulgación de resultados.

Teniendo en cuenta las observaciones directas de los integrantes de la Misión, las reuniones sostenidas con los distintos actores del proceso y el análisis de la normativa vigente, la MOE/OEA presenta a continuación sus hallazgos y recomendaciones con el fin de contribuir con el fortalecimiento de los procesos electorales de Guatemala.

4.1. Organización Electoral

Comunicación institucional

La MOE/OEA observó que el TSE tuvo dificultades para comunicar sus decisiones, tanto a la ciudadanía como a los partidos políticos. Si bien esta situación mejoró entre la primera y la segunda vuelta, fue un problema que añadió incertidumbre durante todo el proceso electoral.

Por ello, la Misión recomienda:

- Elaborar un plan de comunicación integral que permita al TSE informar sus decisiones de manera oportuna y efectiva, tanto en la etapa electoral como en periodos no electorales.

Padrón electoral

Para ejercer el sufragio se requiere contar con el Documento Personal de Identificación (DPI), expedido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP), y estar inscrito en el registro de ciudadanos con anticipación no menor a tres meses del acto electoral. La Misión fue informada de que el trámite para obtener el DPI, documento indispensable para votar, tiene un costo de 85 Quetzales (aproximadamente 11 dólares estadounidenses). El valor de este trámite puede significar un obstáculo para las personas que se encuentran en especial situación de pobreza.

Para estos comicios, el padrón electoral aumentó en más de 590 mil electores respecto de las elecciones generales de 2015, para un total de 8.150.012 votantes, aproximadamente un 7,2% más que los comicios anteriores. Sin embargo, la falta de información y el desconocimiento por

parte de la ciudadanía, sumados a la apatía, ocasionaron que un alto número de personas no se inscribiera para votar. Para esta elección, más de 2 millones de guatemaltecos que obtuvieron su DPI no estuvieron empadronados, según fue informada la Misión.

Por tanto, la MOE/OEA recomienda:

- Evaluar medidas con el objetivo de reducir el costo del trámite de obtención del DPI o establecer un subsidio para aquellas personas que no puedan afrontar este gasto.
- Considerar el empadronamiento automático de todos los ciudadanos que obtienen su DPI, para simplificar y automatizar la inscripción en el registro electoral. Ello requiere una cooperación conjunta entre el RENAP y el TSE que, sin afectar la autonomía de sus competencias, facilite este procedimiento.
- Realizar una auditoría del padrón electoral, para determinar el grado de actualización y cobertura del mismo.

Fiscales de las organizaciones políticas

Los fiscales de las organizaciones políticas cumplen un rol importante en materia de veeduría y transparencia en todas las etapas del proceso electoral. Por lo anterior, la Misión destaca la alta presencia de fiscales en las mesas de votación tanto en la primera como en la segunda vuelta³⁷. No obstante, en las elecciones generales del 16 de junio la Misión también observó que los fiscales no contaban con información suficiente sobre las resoluciones adoptadas por la autoridad electoral en diversos aspectos del proceso. El caso más problemático fue el de los fiscales informáticos, que hasta el día de la elección no tenían conocimiento del funcionamiento del sistema de transmisión de resultados preliminares.

Por su parte, los fiscales de juntas receptoras de votos tienen competencia y derecho para presentar impugnaciones por inconformidades en las mesas. Sin embargo, diversas organizaciones políticas reconocieron que los fiscales no estaban capacitados para tal función.

En atención a lo anterior, la Misión recomienda:

- Mejorar los canales de comunicación entre el TSE y los representantes de candidaturas y de partidos políticos, de manera que todos los actores relevantes puedan acceder oportunamente la información necesaria para fiscalizar las diversas etapas de preparación de las elecciones.

³⁷ Para la primera vuelta hubo un 85% de fiscales en las mesas y para la segunda esa cifra alcanzó el 90%.

- Fortalecer las capacitaciones de los fiscales, especialmente de quienes ejercen ese rol en las JRV, para que conozcan sus competencias y los instrumentos legales correspondientes para el correcto ejercicio de fiscalización.

Capacitaciones

El TSE aprobó un Plan Nacional de Capacitación Electoral que contempló actividades y talleres dirigidos a diversos actores del proceso electoral, así como la producción de instructivos y materiales didácticos. Sin embargo, el plan no pudo cumplirse en su totalidad por razones presupuestarias. A pesar de ello, se debe reconocer el esfuerzo del órgano electoral para cumplir con este propósito, así como la elaboración de material informativo y el desarrollo de talleres para dar a conocer las reformas a la LEPP.

Si bien algunas de las responsabilidades relacionadas con la capacitación recaen en las instituciones electorales regionales, la MOE identificó que la información sobre el proceso electoral no llega de manera uniforme y a tiempo a todos los departamentos. Asimismo, la Misión tuvo conocimiento de que los cursos que se imparten para la formación de los miembros de JRV son de corta duración y centrados principalmente en los aspectos teóricos del proceso.

En ese sentido, entre los hallazgos del proceso de verificación de actas que se llevó a cabo luego de la elección general, se pudo observar tachones, errores en la sumatoria de votos, falta de concordancia entre la suma de votos y los votos emitidos, e incluso algunos casos de resultados de una elección llenados en el acta correspondiente a otra. Estas situaciones, no intencionales, obedecen en muchos casos a falta de capacitación para desempeñar el rol de autoridad de JRV.

A partir de lo anterior, luego de la elección general, el Instituto de Formación y Capacitación Cívica Política y Electoral del TSE realizó una evaluación y elaboró un listado de los errores observados, con el fin de enfocar los esfuerzos de las capacitaciones para la segunda ronda. Una vez identificadas las principales fallas, el instituto preparó un equipo de capacitadores para reforzar las lecciones impartidas. Las capacitaciones para la segunda vuelta apuntaron principalmente al cuidado del material electoral, en especial al momento del cierre y llenado de actas de escrutinio.

Para las capacitaciones de cara a la segunda vuelta, el instituto también produjo 11 videos con información sobre las distintas etapas del proceso electoral. Sin embargo, los videos no fueron publicados sino hasta el 6 de agosto, a menos de una semana de la jornada electoral.

Por tanto, la Misión recomienda:

- Dotar de mayores recursos al Instituto de Formación y Capacitación del TSE para que su personal técnico pueda fortalecer las capacitaciones a distintos actores clave del proceso electoral, en especial a coordinadores de centros de votación y miembros de JRV.

- Producir herramientas audiovisuales y fortalecer la metodología utilizada para impartir capacitaciones. Esta metodología debe contemplar mayor tiempo para actividades de formación y el desarrollo de actividades prácticas, como la realización de simulacros de llenados de actas, entre otros.
- Elaborar los materiales de capacitación con mayor antelación y generar una estrategia de difusión para que tengan un mejor alcance y sean de mayor utilidad.

4.2. Tecnología Electoral

Las fallas del SITREP impactaron fuertemente la elección general. Como se indicó, concluida la jornada electoral del 16 de junio diversos partidos políticos reclamaron incongruencias entre las actas publicadas y los datos del sistema preliminar. El TSE confirmó la existencia de un error en la configuración del sistema, que contabilizó votos de manera equivocada. Si bien esta falla afectó los resultados *preliminares* de algunas elecciones de Diputados al Congreso y al Parlamento Centroamericano, la situación generó desconfianza en el proceso en su conjunto y en las autoridades electorales.

De cara a la segunda vuelta, el TSE realizó esfuerzos importantes para brindar mayor seguridad y transparencia en la transmisión de datos, incluyendo la implementación de recomendaciones formuladas por la Misión tras la primera vuelta. Gracias a las medidas adoptadas, durante la segunda vuelta electoral el SITREP funcionó correctamente y brindó información rápida y oportuna a la ciudadanía, salvo algunos errores en la publicación de los resultados del voto en el extranjero.

No obstante, la Misión también constató que diversos aspectos sobre los cuales está estructurado el SITREP, directa o indirectamente, abren la puerta a errores o incluso manipulaciones, propias de las vulnerabilidades sobre las cuales opera el sistema.

De cara al futuro, el TSE debe realizar un análisis comprensivo de las fallas detectadas. La Misión recomienda adoptar una serie de medidas para evitar que se presenten nuevamente inconvenientes que pongan en riesgo la credibilidad y el funcionamiento del proceso electoral:

- Rediseñar el SITREP, contemplando el uso de tecnologías que garanticen mayor seguridad en los resultados. Para ello, se debe incluir los siguientes elementos:
 - Modificar el proceso de digitación de actas para que sea realizado de forma centralizada, es decir, que las imágenes sean enviadas al centro de cómputo nacional del TSE, y allí sean digitados los resultados. Ello dará mayor control y supervisión de este proceso al tribunal.
 - Realizar el proceso de digitación únicamente desde las imágenes escaneadas de las actas, y así disminuir la posibilidad de alteración o manipulación.

- Incorporar técnicas de digitación anónima, en las que no se puede identificar el partido o el candidato a quien se están adjudicando los votos.
 - Incorporar el reconocimiento inteligente de caracteres (ICR) a la digitación. Lo anterior añade una interpretación automática de los resultados al proceso de digitación y disminuye así el tiempo y el esfuerzo humano en este proceso.
 - Garantizar que las actas que sean incorporadas al proceso de consolidación y publicación de resultados pasen los controles necesarios, de forma que se asegure que los datos están correctamente digitados.
 - Implementar pruebas y simulacros de funcionalidad, carga e integridad de la información con tiempo suficiente antes del proceso. En cuanto a la planificación de las pruebas, también se recomienda que por lo menos una de las pruebas se lleve a cabo a nivel nacional con la transmisión y digitación del 100% de las actas.
- Procurar las condiciones necesarias para permitir un mayor acercamiento y participación de los fiscales de los partidos políticos en las actividades organizativas de los procesos informáticos que realiza el Tribunal.
 - Reforzar el funcionamiento de la Dirección de Informática del TSE, dotándola de mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos en las diferentes áreas de trabajo. Para ello, se debe realizar una evaluación de la infraestructura tecnológica actual y de la estructura de personal, que permita contemplar todas las necesidades, de cara a futuros procesos electorales, incluyendo provisiones para resguardar los sistemas de ataques cibernéticos.

4.3. Voto en el extranjero

La Misión destaca que Guatemala haya reconocido el derecho al sufragio a las y los guatemaltecos residentes en el extranjero, ejercido por primera vez durante las elecciones presidenciales de 2019. No obstante, la MOE/OEA también constató que la implementación de esta reforma careció de una debida planeación, lo que provocó improvisaciones y cambios, incluso cuando ya estaba en marcha el proceso electoral.

Para implementar esta modalidad de votación, el TSE creó³⁸ la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero, que inició sus funciones apenas 7 meses antes de las elecciones. Este retraso impactó negativamente en la ejecución de su mandato.

En cuanto a los sitios en que se llevaría a cabo la votación, el TSE decidió que se haría únicamente en cuatro ciudades de Estados Unidos de América³⁹, medida que causó descontento en la ciudadanía. Entre los cuestionamientos escuchados por la Misión, se destaca la falta de transparencia en los fundamentos adoptados para la selección de las ciudades de votación, dado

³⁸ Acuerdo 180-2018.

³⁹ La votación en el extranjero se llevó a cabo en: Los Ángeles, California; Silver Spring, Maryland; Nueva York, Nueva York; y Houston, Texas. Decreto 3-2019 de 3 de abril: <https://www.tse.org.gt/images/Decretos2019/3-2019.pdf>

que no necesariamente correspondían a las zonas con mayor población guatemalteca. Asimismo, generó descontento el hecho de que existieran al menos 17 consulados en los que se podría haber llevado a cabo la votación y que no fueron utilizados.

Para el empadronamiento de guatemaltecos residentes en el exterior, el TSE habilitó dos soluciones tecnológicas, una para computadoras y otra para teléfonos móviles. Ambos instrumentos resultaron ser de uso complejo y poco prácticos. Prueba de ello es el bajo número de ciudadanos empadronados a través de estos medios: solo 77 personas se registraron a través del uso de la aplicación de escritorio (computadora) y 818 mediante la aplicación para dispositivos móviles. Al cierre del periodo de registro, el TSE reportó el empadronamiento de un total de 895 ciudadanos habilitados para votar en el extranjero.

Debido al bajo número de ciudadanos empadronados, representantes de la Unidad Especializada de Voto en el Extranjero decidieron recurrir al Registro Nacional de las Personas (RENAP). Las autoridades registrales informaron que 62.372 personas que habían estado empadronadas previamente en Guatemala habían gestionado su DPI y/o habían actualizado su domicilio en las cuatro ciudades escogidas para el voto en el exterior. Estas personas fueron sumadas al padrón del exterior, considerándose que habían cumplido previamente con el requisito de registrarse.

Esta decisión generó fuertes cuestionamientos, dado que las personas que habían gestionado su DPI o actualización de domicilio no habían manifestado de manera expresa su voluntad de empadronarse, por lo que no tenían conocimiento de que estaban habilitados para votar.

Para subsanar esta situación y promover la participación en el exterior, la Unidad Especializada de Voto en el Extranjero estableció un centro de llamadas para ubicar a estos ciudadanos, con el propósito de informarles sobre su empadronamiento e invitarles a votar. En vista de que estos ciudadanos no habían proporcionado su número telefónico para este propósito, muchas personas expresaron molestia y desconfianza al ser contactados.

Los numerosos desafíos en la implementación del voto en el extranjero se vieron reflejados en la escasa participación. En la elección general únicamente se recibieron 734 votos y en la segunda vuelta presidencial este número descendió a 520 sufragios.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión alienta a las autoridades electorales y de gobierno a sumar esfuerzos para promover que cada vez más guatemaltecos ejerzan sus derechos políticos, aun estando fuera del país. Para continuar en este camino, la Misión recomienda:

- Planificar la promoción y organización del voto en el extranjero con suficiente antelación, previendo tiempos apropiados para la ejecución de las diversas actividades.
- Realizar campañas masivas de empadronamiento para promover una mayor participación en futuros comicios.

- Seleccionar a partir de criterios claros y públicamente conocidos las ciudades en las que se organizará el voto en el extranjero y ampliar el número de países, utilizando criterios como las zonas más pobladas por guatemaltecos, según información de la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Invitar a los ciudadanos a empadronarse y actualizar su domicilio electoral, cada vez que gestionen pasaporte, tarjeta de identificación consular y/o DPI.
- Coordinar y establecer las condiciones de colaboración que manda la ley con el Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de contar con el apoyo y uso de consulados y representaciones diplomáticas como centros de votación.
- Establecer espacios de cooperación entre el TSE, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las organizaciones de guatemaltecos en el extranjero, con el objetivo de generar sinergias que permitan un aumento en la participación electoral.

4.4. Participación política de las mujeres

Tras las elecciones legislativas del 2019, el Congreso quedó conformado por 19,38% mujeres. El porcentaje de mujeres legisladoras está muy por debajo del promedio regional (30,6%)⁴⁰. Estas cifras denotan los desafíos pendientes en cuanto a la participación y representación política de las mujeres, que en la actualidad conforman la mayoría del padrón electoral (54%).

El hecho de que Guatemala sea uno de los dos países de América Latina que no contempla medidas de acción afirmativa, explica en gran parte la escasa presencia de mujeres en posiciones de poder. Se suma a esto la falta de recursos para que puedan competir en equidad de condiciones. En este sentido, la Misión observó que la normativa vigente no contempla directrices que orienten la distribución de los recursos de financiamiento público al interior de los partidos, lo que permitiría promover la capacitación y promoción de liderazgos de mujeres.

La Misión también constató la ausencia de información oficial sobre el nivel de participación de las mujeres en el proceso electoral, lo que dificulta conocer aspectos como el número de candidatas a los distintos cargos de elección. Un análisis propio realizado por la MOE—contrastado luego con información provista por organizaciones de la sociedad civil—reveló que las mujeres no superaron el 30% de candidaturas, con excepción de las candidaturas al Parlamento Centroamericano. Esta subrepresentación se agravó en las disputas por los cargos unipersonales más relevantes, la presidencia y las alcaldías, en las que la participación de mujeres se mantuvo por debajo del 10%.

Las MOEs de 1999, 2007, 2011 y 2015 subrayaron los desafíos que enfrenta Guatemala para garantizar la plena participación y representación de las mujeres en la política. La OEA ha

⁴⁰ Información accesible en la página de la Unión Interparlamentaria: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

recomendado de manera reiterada la incorporación de medidas de acción afirmativa, a tenor de los avances alcanzados en el resto de la región latinoamericana.

Sobre el particular, cabe destacar los esfuerzos realizados por el TSE. En 2010 y 2015, el Tribunal propuso ante el Congreso de la República la reforma al artículo 212 de la LEEP⁴¹, con el objeto de incluir en la legislación mecanismos para garantizar una mayor participación y representación de las mujeres. El Congreso, sin embargo, no aprobó la reforma. En su Informe Preliminar posterior a la segunda vuelta, la Misión lamentó que aún no se hubieran adoptado este tipo de medidas e informó sobre la situación a la Comisión Interamericana de Mujeres.

La Misión recibió preocupantes quejas de candidatas, incluyendo mujeres indígenas y funcionarias públicas, quienes manifestaron haber sido objeto de discriminación y racismo, tanto en persona como a través de las redes sociales. Si bien la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer prevé medidas de protección, se observó que la normativa no está diseñada específicamente para casos de violencia política.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Establecer medidas de acción afirmativa para aumentar el ingreso de las mujeres a las instancias de representación política, a través de la implementación de una cuota progresiva tendiente a la paridad.
- Incorporar el mandato de posición para las listas, de forma que las mujeres candidatas sean colocadas en posiciones competitivas, en lugar de relegarse a los últimos puestos de la lista, donde tienen menos probabilidades de ser electas. Asimismo, incorporar provisiones para asegurar que las funcionarias electas deban ser reemplazadas por otra mujer, si por alguna causa o razón deben renunciar a su banca después de la elección.
- Disponer el rechazo automático de las listas de candidaturas que no cumplan con la cuota de ley.
- Establecer que un porcentaje del financiamiento público sea destinado a capacitación en materia de participación política de las mujeres.
- Desarrollar herramientas para recolectar y consolidar información desagregada por género del número de candidaturas inscritas, así como de los resultados de la elección. Estos datos deben ser fácilmente accesibles para la ciudadanía, los partidos y demás partes interesadas.

En lo que respecta a la violencia política en razón de género, la MOE recomienda:

⁴¹ El 26 de junio de 2015, el TSE presentó a la Dirección Legislativa la Iniciativa de Ley No. 4974. Esta implicaba reformas al Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, LEEP y al Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

- Legislar en materia de violencia política en razón de género. La Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres puede servir de orientación en este proceso.
- Aprobar un protocolo para la atención por parte del TSE de casos de violencia política.

4.5. Participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes

Guatemala es uno de los países con mayor proporción de población indígena de la región. A pesar de ello, la Misión ha observado que la participación de estas comunidades en los espacios de representación en Guatemala sigue siendo baja y no existen mecanismos para promover su aumento. No obstante, es difícil obtener un panorama detallado sobre esta realidad porque el TSE no cuenta con información desagregada por etnicidad sobre las candidaturas.

Preocupa a la Misión la vigencia de una norma que exige a los partidos políticos que por lo menos la mitad de sus afiliados sepan leer y escribir⁴². Tal disposición resulta una restricción indebida de los derechos de participación política de parte de la ciudadanía guatemalteca. Teniendo en cuenta que las tasas de analfabetismo son mayores en las zonas con mayor concentración de población indígena⁴³, estas poblaciones se ven particularmente afectadas por la normativa en cuestión.

Si bien los Documentos Personales de Identificación (DPI) incluyen datos sobre la etnia y el grupo lingüístico, el TSE no los recopila para la conformación del padrón. Por tanto, no es posible conocer el porcentaje de ciudadanas y ciudadanos indígenas registrados para votar.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, el trámite para obtener el DPI, documento indispensable para votar, tiene un costo de 85 Quetzales (aproximadamente 11 dólares estadounidenses)⁴⁴. El valor de este trámite puede significar un obstáculo para las personas indígenas que, conforme a las estadísticas oficiales, se encuentran en especial situación de pobreza⁴⁵.

Sumado a esto, la Misión constató que los centros de votación no eran accesibles en los departamentos con mayor población indígena. Ello, debido a que las personas indígenas principalmente residen en zonas rurales, de difícil acceso y lejos de los centros poblacionales donde se ubicaron los puntos de votación.

⁴² Artículo 19. Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. LEPP.

⁴³ Los datos correspondientes han sido incluidos en el anexo de este informe que corresponde a la observación de la participación política de los pueblos indígenas.

⁴⁴ La Misión solicitó reuniones al Registro Nacional de las Personas (RENAP) en reiteradas ocasiones para conocer en detalle las razones que motivan el elevado costo del DPI. Sin embargo, la institución no accedió a este pedido.

⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17, p. 30.

Por último, la Misión constató que no existen mecanismos adecuados de información para garantizar que la población indígena conozca dónde y cómo votar. Tampoco hubo campañas o materiales electorales en idiomas diferentes al español⁴⁶, que facilitaran el acceso a la información electoral a esta población.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Implementar medidas de acción afirmativa para aumentar la representatividad de la población indígena en las instancias de participación y representación política.
- Recabar información sobre la identidad étnica de las y los candidatos, de forma que se pueda conocer el grado exacto de representación que tienen estas comunidades en los distintos niveles de gobierno.
- Incorporar la variable étnica en el padrón electoral para contar con datos oficiales sobre su comportamiento electoral. Esto permitirá diseñar e implementar políticas públicas orientadas a la plena participación política de los pueblos indígenas en los procesos democráticos.
- Evaluar medidas con el objetivo de reducir el costo del trámite para obtener el Documento Personal de Identificación (DPI) o establecer un subsidio para aquellas personas que no puedan afrontar este gasto.
- Realizar campañas informativas sobre dónde y cómo emitir el voto, específicamente orientadas a la población indígena.
- Valorar la posibilidad de imprimir las boletas de votación y demás material electoral (señalética, manuales) en idiomas indígenas, sobre todo en los departamentos y municipios con alta población indígena.
- Eliminar el requisito que establece que para formar un partido político el 50% de los miembros debe saber leer y escribir, por constituir una limitación a los derechos políticos.
- Crear un área en el TSE dedicada a trabajar en la inclusión de personas indígenas y la incorporación de un enfoque intercultural en las actividades y programas que se desarrollan para la elección.

⁴⁶ La diversidad cultural de Guatemala se refleja en los 25 idiomas que se hablan en su territorio: español y 24 lenguas indígenas.

4.6. Financiamiento político electoral

Las reformas del 2016 tuvieron un gran impacto en el modelo de financiamiento político de Guatemala. Aunque todavía persisten desafíos, la Misión observó resultados positivos en el fortalecimiento de la equidad y la transparencia del financiamiento electoral.

Uno de los principales efectos de la reforma fue la reducción del gasto electoral a través de un conjunto de medidas: la disminución del tiempo de campaña,⁴⁷ el establecimiento de nuevos topes de gasto⁴⁸ y de límites a las donaciones privadas, y el fortalecimiento de la capacidad de control y sanción ante incumplimiento de las normas.

El factor primordial para la reducción del gasto electoral correspondió a los cambios en materia de financiamiento público indirecto. Se promovió el acceso igualitario de las organizaciones políticas a espacios en los medios de comunicación⁴⁹, asignando una partida presupuestaria para cubrir esos gastos equivalente al 0,25%⁵⁰ de los ingresos ordinarios del Estado. Esta medida fue acompañada de la prohibición a partidos y candidatos de comprar propaganda electoral de manera directa o a través de terceros⁵¹.

La implementación de estas medidas presentó desafíos importantes. La normativa⁵² establece que la tarifa electoral equivale al 20% del valor que resulte del promedio del importe comercial. Ese promedio se calcula por modalidad de medio de comunicación social (televisión, prensa escrita, radio, etc.) y se aplica a cada modalidad por igual, sin tener en cuenta el alcance de cada uno de los medios. Esto provocó que los medios de comunicación más grandes se rehusaran a participar en la distribución de la pauta electoral. Si bien esta medida desarticuló la influencia mediática sobre la agenda electoral, impactó negativamente a los partidos, que se sintieron afectados por no poder pautar en los medios de mayor difusión, y a la ciudadanía, que perdió espacios de información sobre el debate electoral.

En materia de financiamiento público directo, la normativa vigente establece el porcentaje de recursos, así como las actividades y gastos específicos a los que las organizaciones políticas deben destinar el financiamiento directo que reciben del Estado⁵³. Aunque esta medida contribuye a la institucionalización de los partidos políticos, no se contempla una asignación de recursos para la promoción de la representación política de mujeres, jóvenes ni pueblos indígenas.

⁴⁷ Artículo 69. Límites temporales. LEPP.

⁴⁸ Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento. LEPP. Para la elección de 2019, el tope de gasto electoral por partido fue de Q29,669,862 (4 millones de dólares estadounidenses, aproximadamente).

⁴⁹ Artículo 220. Distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social. LEPP.

⁵⁰ Equivalente a \$78.100.000 millones de Quetzales (cerca de U\$ 10,400,000). Artículo 220. F) Distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social. LEPP.

⁵¹ Artículo 221. Prohibiciones. LEPP.

⁵² Artículo 220. LEPP.

⁵³ Artículo 21 Bis. Del financiamiento público para las actividades ordinarias de las organizaciones políticas. LEPP.

La reforma electoral también incluyó un límite de 10% para el financiamiento electoral por parte de personas físicas y la prohibición de donaciones de Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras⁵⁴. Sumado a esto, se obligó a los partidos a registrar las operaciones contables, y a los aportantes a registrarse en un libro en el TSE. La Misión tomó nota de que esta obligación de registro aplica a todos los donantes, incluidos a quienes contribuyen con ínfimas cantidades, lo que podría constituir una restricción excesiva.

Las reformas del 2016 también tuvieron un impacto positivo en materia de transparencia. La Misión destaca la creación de la Unidad de control y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos⁵⁵ dentro del TSE, cuyo principal logro fue la puesta en marcha de la aplicación informática denominada “Cuentas Claras”, a través de la cual los partidos estaban obligados a registrar sus ingresos y gastos. Asimismo, se destaca la creación de la Unidad especializada sobre medios de comunicación y estudios de opinión. Sin embargo, la Misión toma nota de las dificultades que debieron enfrentar ambas dependencias, incluyendo la demora en su puesta en marcha, problemas de financiación, falta de personal y consecuentes desafíos para tener presencia en todo el territorio.

En el caso de la Unidad de medios, el presupuesto para realizar un monitoreo de 200 emisoras (de un universo de 4.000) nunca fue entregado, por lo que se hizo un monitoreo con el equipo interno de la unidad⁵⁶. La unidad señaló a la Misión que hubo un alto nivel de transgresión de la prohibición de pautar en redes sociales. Entre febrero y mayo se identificaron 225 casos de vulneraciones a la normativa, que fueron trasladados a la oficina del inspector general.

Tomando en consideración los puntos anteriores, la Misión recomienda:

- Fortalecer las finanzas y el capital humano de la Unidad especializada sobre medios de comunicación y estudios de opinión y de la Unidad de control y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, para garantizar su labor en todo el territorio guatemalteco.
- Adoptar la práctica de hacer obligatoria la pauta publicitaria para todos los medios que posean licencias o usen bienes públicos estatales.
- Revisar los mecanismos de cálculo del valor de la propaganda electoral, con el fin de garantizar que la compensación sea proporcional a la naturaleza y cobertura del medio de comunicación.

⁵⁴ Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento. LEPP.

⁵⁵ Tribunal Supremo Electoral (TSE). Acuerdo 304-2016.

⁵⁶ 3 personas fueron asignadas para monitorear medios tradicionales y 3 personas para medios digitales y redes sociales.

- Simplificar el proceso de recepción de donaciones de montos bajos. Sin permitir el anonimato, se debe distinguir las donaciones bajas de las donaciones de montos más elevados, que ameritan contar con un sistema de registro de donantes.
- Incluir en la normativa de financiamiento público directo la obligación de asignar un porcentaje de recursos específico para la promoción de la inclusión política de grupos históricamente discriminados, especialmente en relación con las mujeres y poblaciones indígenas.

4.7. Justicia Electoral

Los instrumentos que garantizan el acceso a la justicia son un aspecto clave en el marco de un proceso democrático. Su regulación debe ser clara, sencilla y debe propiciar una efectiva protección de los derechos políticos de la ciudadanía. En las elecciones de 2019, la MOE/OEA observó aspectos que limitan e impactan negativamente en la certeza, igualdad y seguridad jurídica que requiere un proceso electoral.

En ese sentido, la Misión reitera que la doble instancia jurisdiccional y la plena vigencia del derecho de impugnación son aspectos positivos y necesarios en un sistema electoral, siempre y cuando no se utilicen como simples herramientas de estrategias político-partidarias. Contar con criterios claros y uniformes, con carácter definitivo en cada etapa, dota al proceso electoral de certeza y seguridad jurídica, a la vez que favorece la equidad en la contienda.

– Sistema de justicia electoral en tres instancias

Como se indicó, el sistema de justicia electoral en Guatemala está conformado por tres instancias de resolución: el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Corte de Constitucionalidad (CC)⁵⁷. Tal como lo establece el diseño normativo, la decisión final de los conflictos electorales no radica en un órgano del Estado especializado en materia electoral, mientras que la necesidad de acudir a tres distintas instancias se traduce en resoluciones tardías de los conflictos de la contienda electoral.

– Judicialización de la elección

La mayor cantidad de impugnaciones que recibió el TSE estuvieron relacionadas con la inscripción de candidaturas y con la validez de las elecciones y los resultados electorales. Vale mencionar que algunas de ellas fueron también del conocimiento de la CSJ y la CC, a través del juicio de amparo y el recurso de apelación, respectivamente.

⁵⁷ Ante el primero procede el recurso de nulidad, ante la segunda el juicio de amparo y, finalmente, ante la última el recurso de apelación.

La Misión tomó conocimiento de que se presentaron 416 recursos de nulidad en contra de determinaciones sobre inscripción de candidaturas⁵⁸, en contraste con los 269 registrados en el 2015.⁵⁹ La mayoría de esos recursos versaron sobre dos requisitos que deben cumplir los aspirantes. El primero es la constancia transitoria de inexistencia de reclamación de cargos (finiquito) que expide la Contraloría General de Cuentas, para quienes hayan manejado fondos públicos⁶⁰. Esta constancia puede ser revocada en cualquier momento, con motivo del inicio de una investigación por responsabilidad administrativa. El segundo es el requisito de idoneidad y honradez para optar por cargos públicos, previsto en la Constitución⁶¹. A partir de esta norma, se ha negado o revocado la inscripción de candidaturas en casos en que los aspirantes sean sujetos de una investigación o sentencia en el ámbito penal.

A lo anterior, se suman una serie de litigios que tienen incidencia directa en la inscripción de candidaturas y en la contienda electoral pero no son resueltos por el TSE, por ser competencia de los tribunales administrativos o penales. Tal es el caso de las investigaciones que de oficio pueden iniciar o denunciar el Ministerio Público, a través de sus diversas fiscalías especializadas, o la Contraloría de Cuentas. Igualmente ocurre con las numerosas solicitudes de antejuicio o de expedición de la referida constancia transitoria, también denominada finiquito, cuya denegatoria se tradujo en 95 casos ante la CC.

En el periodo entre la elección general y la segunda vuelta presidencial, el TSE recibió 363 recursos especiales y tramitó 10 juicios de amparo, lo que, contrastado con los 139 que se presentaron en 2015⁶², también es indicador del incremento de la litigiosidad de las elecciones.

– Resolución tardía y falta de uniformidad en criterios

La Misión recibió numerosas quejas por la demora en la resolución de controversias y por la falta de consistencia de los órganos jurisdiccionales en la aplicación e interpretación de la ley.

En relación con el primer punto, la Misión observó que las impugnaciones no necesariamente fueron resueltas de manera oportuna, al punto que el día de la elección general del 16 de junio quedaban pendientes asuntos que tenían impacto en la inscripción de candidaturas⁶³.

Además, se observó que existen causas que tienen que ver con la elección de 2015 que hasta la fecha no han sido resueltas. Lo anterior cobra relevancia porque las consecuencias de la resolución de dichos casos podrían afectar a quienes resultaron electos en 2019. La mora judicial

⁵⁸ El dato fue otorgado por la Dirección del Registro de Ciudadanos, si bien la Coordinación de Asuntos Jurídicos reportó 356.

⁵⁹ Tribunal Supremo Electoral. *Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2015*, Guatemala, p. 129, <https://www.tse.org.gt/images/memoriaselec/me2015.pdf>.

⁶⁰ Artículo 214. LEPP.

⁶¹ Artículo 113. Constitución Política de la República de Guatemala.

⁶² *op. cit.* nota 14.

⁶³ Existen casos, como los de Thelma Aldana y Edwin Escobar, quienes quedaron fuera de la contienda electoral, o incluso Sandra Torres, cuyo caso seguía pendiente de resolución final ante las cortes luego de concluidas las elecciones.

y el traslape de litigios correspondientes a distintos procesos electorales merma la seguridad jurídica.

En cuanto a la diversidad de criterios interpretativos, la MOE/OEA notó heterogeneidad en las resoluciones de las diversas instancias jurisdiccionales en temas como el transfuguismo y los requisitos para inscripción de candidaturas a la Presidencia de la República.

– Definitividad de las candidaturas

La Misión observó que no existe un mecanismo previsto en la ley que permita realizar impugnaciones y que otorgue definitividad a la fase de inscripción de las candidaturas previo al inicio de las campañas. A ello se suma que, en los casos en que el candidato o candidata requiere el denominado finiquito, este comprobante puede ser revocado en cualquier momento con motivo del inicio de una investigación por posible responsabilidad administrativa o penal. Lo anterior puede provocar la cancelación de la inscripción de una candidatura a lo largo del proceso electoral, con independencia de si al final del respectivo procedimiento se absuelve al inculpado, quedando con ello fuera de la contienda incluso si obtuviera el triunfo en la elección⁶⁴.

Una limitación adicional es la imposibilidad que tienen los partidos políticos de sustituir las candidaturas a las que por algún motivo se les haya rechazado o revocado su inscripción. En esta oportunidad 2.455 candidaturas quedaron vacantes, algunas de ellas poco antes del día de la elección, lo que generó incertidumbre sobre las postulaciones en los propios actores políticos y en la ciudadanía en general.

En ese sentido, la Misión recomienda:

- Desarrollar un mecanismo de impugnación claro, con plazos definidos y con instancias acotadas. Por ejemplo, que en primera instancia resuelva el propio TSE y, en segunda, que la Corte de Constitucionalidad conozca directamente del juicio de amparo. Lo anterior permitiría una justicia más pronta y especializada, que dote de mayor certeza al proceso comicial. Sobre el particular, también sería deseable rescatar la iniciativa de reforma del artículo 192 de la LEPP, en el sentido de que únicamente el tribunal constitucional conozca sobre aspectos jurídicos de control de constitucionalidad.
- Establecer mecanismos judiciales y normativos que permitan que todos los actos emitidos en las distintas etapas de la elección se resuelvan en tiempo y causen definitividad, de tal manera que exista plena garantía del ejercicio de los derechos fundamentales y se dote de certeza y seguridad jurídica al proceso electoral.

⁶⁴ Sobre este aspecto, es de destacar que existe un vacío legal sobre si los candidatos/as electos conservan la inmunidad, hasta en tanto toman posesión del cargo, así como cuál sería la autoridad competente para conocer una solicitud de antejuicio durante ese periodo.

- Definir de manera clara la interpretación que debe hacerse para el cumplimiento del requisito de capacidad, idoneidad y honradez de las y los candidatos. Asimismo, valorar desarrollar este requisito en la legislación guatemalteca, a fin de precisar sus alcances.
- Reconsiderar los requisitos e impedimentos para la inscripción de las candidaturas, de manera que se fortalezca el combate a la corrupción al tiempo que se respeten los derechos humanos, en particular, las garantías del debido proceso legal y el principio de presunción de inocencia.
- Contemplar mecanismos para la sustitución de candidaturas en determinados supuestos, con el fin de resguardar el derecho de las organizaciones políticas de competir en las elecciones.
- Establecer sistemas de control de expedientes e información sobre los diversos medios de impugnación, que permitan generar reportes y estadísticas.

4.8. Transfugismo

De acuerdo con información entregada a la Misión, aproximadamente 70 diputados cambiaron de bancada⁶⁵ entre enero y abril de 2016, lo que sitúa a Guatemala entre los tres países con los más altos niveles de transfugismo en América Latina⁶⁶. Teniendo en cuenta el desencanto que este fenómeno causa en la ciudadanía, la reforma político-electoral de 2016 incorporó la prohibición y sanción al transfugismo para Diputados del Congreso de la República. La Misión reconoce este avance normativo, que además refleja el cumplimiento de una recomendación hecha por la OEA en 2015.

No obstante, la MOE/OEA observó algunos desafíos en la interpretación y aplicación de esta nueva norma. La Dirección del Registro de Ciudadanos negó la inscripción de candidaturas a diputados aspirantes a la reelección que pertenecieran a la bancada de un partido distinto al que los postulaba para estos comicios. Esta decisión fue revocada por el pleno del TSE, al estimar que la prohibición de la LEPP tiene efectos meramente parlamentarios y no electorales, de forma que no existe prohibición expresa para que personas presenten su candidatura por un partido distinto al que los llevó a una curul en la elección anterior.

Un aspecto igualmente importante sobre la interpretación de la prohibición de recibir o incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política, es la incertidumbre

⁶⁵ Prensa Libre. 13 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/el-44-de-los-diputados-son-transfugas/>

⁶⁶ Rosón, M.M. (2016). La institucionalización del cambio en el sistema de partidos en Guatemala (1985-2015). En F., Freidenberg (Ed.). Tomo 1. *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*. México, América Central y República Dominicana (pp. 163-234). México: UNAM-INE.

Marques A, M. y Brito, A.P. (2014). (In) *Fidelidade partidária ou transfugíssimo nos Congressos Nacionais da América Latina*. XII Semana de Ciencias Sociales, Universidad Federal de San Carlos.

sobre su aplicación a quienes fueron postulados por algún partido político que pierde su inscripción durante la legislatura, por sanción del TSE. Esto podría traducirse en una injustificada limitación a los derechos político-electorales de los legisladores/as.

Por lo tanto, la Misión recomienda:

- Aclarar, unificar y dar publicidad a los criterios de aplicación del artículo 205 Ter. de la LEPP que regula el transfuguismo.
- Ponderar la posibilidad de reformar el referido artículo, a fin de establecer que, si el partido político por el que alcanzó la curul un diputado/a perdió su inscripción, esa persona pueda incorporarse a otro bloque legislativo y de esa manera permitir que pueda ejercer cargos dentro de los órganos del Congreso.

4.9. Violencia Electoral

Durante este proceso electoral, la Misión fue informada sobre amenazas y agresiones antes, durante y después de la jornada electoral en contra de autoridades electorales, candidatos y políticos⁶⁷. Entre estos hechos se registraron al menos 7 asesinatos⁶⁸ y la presencia de grupos armados y organizaciones criminales que en algunos casos buscaron influir en elecciones locales⁶⁹. Sumado a esto, un grupo de exmilitares buscó boicotear las elecciones generales⁷⁰ y unos días antes de la elección del 16 de junio, Óscar Schadd, Fiscal de Delitos Electorales del Ministerio Público de Guatemala, debió salir del país, luego de que él y su familia recibieran amenazas.

En San Jorge, Zacapa, las elecciones generales no pudieron desarrollarse debido a la renuncia de las autoridades de la Junta Electoral Municipal, quienes recibieron amenazas de muerte. Asimismo, se declaró la nulidad especial de votaciones por incidentes violentos en cuatro municipios: Iztapa (Escuintla), Tajumulco (San Marcos), Esquipulas Palo Gordo (San Marcos) y San Antonio Ilotenango (Quiché). Estas elecciones fueron repetidas el domingo 11 de agosto. En la segunda vuelta electoral, el TSE decidió no realizar las elecciones en San Mateo Ixtatán (Huehuetenango) debido a que no había “un ambiente de libertad y plena vigencia de los

⁶⁷ Relatoría para la Libertad de Expresión (RELE), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Comunicado de Prensa R147/19 del 12 de junio de 2019. *Guatemala: La libertad de expresión y el rol de la prensa son indispensables para asegurar elecciones libres y transparentes este 16 de junio.*

⁶⁸ La Policía Nacional Civil registró un total de 12 casos de violencia en contra de candidatos en donde 8 de las víctimas fallecieron y 4 resultaron gravemente heridas. La Procuraduría de los Derechos Humanos indicó que contabilizó 16 hechos de violencia, de los cuales 7 fueron asesinatos.

⁶⁹ El 8 de junio de 2019, el TSE revocó las candidaturas de un candidato del municipio de Ayutla, San Marcos (R-02-2019-Ampliación- CM885-CCE) y otro de Nueva Concepción, Escuintla (R-135-2019-Ampliación-CM3907), por presuntos vínculos con el narcotráfico.

⁷⁰ Organización de los Estados Americanos (OEA). Comunicado de Prensa C-034/19 del 20 de mayo de 2019. *Misión de Observación de la OEA en Guatemala rechaza las amenazas de boicot electoral y señala falta de certeza en las candidaturas* http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-034/19

derechos constitucionales”⁷¹. De acuerdo con el informe de conflictividad del TSE del 16 de junio, en este último municipio 10 trabajadores del TSE fueron retenidos y golpeados.

La Misión reconoce los esfuerzos institucionales en materia de prevención de violencia electoral. Entre ellos se destacan la elaboración de mapas de riesgo de conflictividad electoral por parte del TSE y la creación de una Mesa Técnica Interinstitucional de Seguridad Electoral integrada por diversas instituciones del Estado. Sumado a esto, se firmó un Acuerdo Nacional para un proceso electoral transparente, ético y en paz, suscrito por varios partidos políticos; e instrumentos similares a nivel municipal. Adicionalmente, se implementó el Plan de Seguridad para las Elecciones Generales de 2019, elaborado por la Policía Nacional Civil (PNC).

A pesar de lo anterior, la MOE/OEA constató que, en la práctica, cada institución trabajó de manera independiente y por tanto faltó coordinación. La Misión tuvo acceso a los mapas de riesgo o conflictividad electoral elaborados por la PNC, el TSE y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, y constató la discrepancia de metodologías y la diferencia de clasificación de riesgos entre las diferentes instancias. Junto con lo anterior, durante las jornadas de votación la Misión observó la ausencia de una metodología oficial e interinstitucional para contabilizar y tipificar los hechos de violencia electoral⁷².

De acuerdo con el mapa de riesgo electoral preparado por el TSE para las elecciones generales, 91 municipios fueron identificados como de alto riesgo de conflictividad electoral. Sin embargo, solo en 13 de los municipios (14,3% de los municipios considerados de alto riesgo) se presentó un evento de conflictividad electoral. En cambio, el 76,4% de los municipios que presentaron un evento de conflictividad electoral y que fueron reportados por la PNC⁷³ no habían sido mapeados como municipios de alto riesgo por el TSE. En el mismo sentido, la Misión constató que ninguno de los municipios en los que se debieron repetir las elecciones⁷⁴ por causas de conflictividad electoral⁷⁵ había sido catalogado como de alto riesgo en el mapa del TSE. Estos datos reflejan la necesidad inmediata de mejorar la coordinación interinstitucional y el intercambio de información.

Por lo tanto, la Misión recomienda:

- Diseñar una metodología homogénea y un registro único para la adecuada tipificación, identificación y contabilización de eventos de conflictividad electoral. Se sugiere,

⁷¹ Decreto Número 5-2019.

⁷² La Policía Nacional Civil afirmó que hasta el 17 de junio de 2019, se presentaron un total de 69 conflictos electorales. Por su parte, el Informe del TSE reportó un total de 99 conflictos con corte al 19 de junio de 2019.

⁷³ De acuerdo con el informe preliminar sobre conflictividad electoral elaborado por la Policía Nacional Civil, entre el 14 de junio al 17 de junio por la mañana, se registraron 69 eventos de conflictividad electoral, los cuales se concentraron en 54 municipios del país.

⁷⁴ Los municipios fueron Iztapa, Escuintla, Tajumulco, San Marcos, Esquipulas Palo Gordo, San Antonio Ilotenango, Quiché y San Jorge, Zacapa.

⁷⁵ Prensa Libre. 11 de julio de 2019.

<https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/en-estos-5-municipios-se-repetiran-las-elecciones-el-11-de-agosto/>

asimismo, crear un registro oficial de los eventos de violencia electoral, que vaya más allá de las fuentes abiertas y al cual todas las agencias gubernamentales puedan tener acceso.

- Evaluar los mecanismos utilizados para la elaboración de mapas de riesgo y/o conflictividad electoral, para que reflejen de manera más certera los municipios que deben recibir atención prioritaria y mayor despliegue de fuerzas de seguridad.
- Fortalecer los canales de coordinación y comunicación entre las instancias gubernamentales encargadas de garantizar la seguridad en el marco de un proceso electoral.
- Considerar en los planes de seguridad el resguardo de la integridad física de los funcionarios electorales que trabajan en terreno durante la fase post-electoral.

5. CONSIDERACIONES FINALES

La experiencia de las elecciones de 2019 es una oportunidad para mejorar los procesos electorales de Guatemala. La puesta en funcionamiento por primera vez de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, una figura que se introdujo con la reforma electoral de 2016, es un paso importante en esa dirección. Se destaca que esta Comisión entregara en marzo de 2020 una Matriz de Propuestas Estratégicas⁷⁶, que el TSE puso a consideración pública para avanzar en las reformas que se estimen necesarias de cara a futuras elecciones.

La MOE/OEA confía en que las observaciones y recomendaciones presentadas en este documento, que complementan y profundizan los informes ya publicados por la Misión durante el proceso electoral, puedan servir de insumo para la discusión de propuestas y la implementación de iniciativas que contribuyan al fortalecimiento de los procesos electorales guatemaltecos. El pueblo de Guatemala merece procesos electorales sustancialmente mejores.

Por último, la Misión hace un llamado para que a futuro las instituciones públicas involucradas en los procesos electorales trabajen de forma sincronizada para garantizar el ejercicio del voto de la ciudadanía guatemalteca. El poder ejecutivo, legislativo, judicial, las fuerzas de seguridad, el Tribunal Supremo Electoral, y demás instituciones del Estado, deben reforzar la coordinación y cooperación interinstitucional. El proceso electoral es de todos los guatemaltecos, pero también de todas las instituciones.

⁷⁶ Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME). Matriz de propuestas estratégicas para la Reforma Electoral (2019). *Matriz de Propuestas Estratégicas para la Reforma Electoral*
<https://came2019.tse.org.gt/wp-content/uploads/2020/03/Matriz-de-Propuestas-Estrate%CC%81gicas-para-la-Reforma-Electoral-11032020.pdf>

6. AGRADECIMIENTOS

La Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala agradece a las autoridades y funcionarios del Tribunal Supremo Electoral por su apertura y colaboración, que facilitaron el trabajo de la Misión. Asimismo, quiere destacar el apoyo de los demás actores del proceso, incluyendo al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Gobernación, a la Policía Nacional Civil, a la Corte Suprema de Justicia, a la Corte de Constitucionalidad, a la Fiscalía de Delitos Electorales y a los representantes de partidos políticos, sociedad civil y la academia por su apoyo para el éxito de esta Misión.

Finalmente, la MOE/OEA agradece las contribuciones de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, México, Países Bajos, Panamá, Perú, Suecia y Suiza.

II. ANEXOS

1. INFORMES POR TEMA

A. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

I. Introducción

Para las elecciones generales del 2019, más de 8 millones⁷⁷ de guatemaltecos/as fueron habilitados/as para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República, 160 Diputados al Congreso de la República⁷⁸ (de los cuales 128 corresponden a los 23 distritos electorales y 32 al listado nacional), 20 Representantes del Parlamento Centroamericano (Parlacen) titulares y 20 suplentes, y los integrantes de 340 Corporaciones Municipales.

En estas elecciones se implementaron por primera vez las reformas realizadas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) en el 2016. Por decreto 26-2016⁷⁹, el Congreso de la República de Guatemala introdujo las modificaciones a dicha ley en la que, entre otros temas, se incluyó la implementación del voto para ciudadanos guatemaltecos en el extranjero, regulaciones sobre los tiempos para la campaña electoral, niveles de fiscalización y sanciones relacionados con la utilización de fondos públicos y privados en campañas políticas, y normas sobre acceso a los medios de comunicación. Además, se introdujeron modificaciones que dieron valor al voto nulo con respecto a los votos emitidos, disposiciones para evitar el trasfuguismo y nuevas regulaciones sobre las causales de cancelación de las organizaciones políticas.

El contexto político, además, estuvo marcado por una alta judicialización del proceso electoral, que generó incertidumbre en la ciudadanía y en las propias organizaciones políticas, a raíz de los recursos presentados en fechas próximas al acto electoral. Esta situación afectó el cumplimiento de la planificación para la confección y distribución de los materiales electorales.

Salvo algunos casos aislados en que se debió suspender o repetir el proceso⁸⁰, la jornada electoral del 16 de junio se llevó a cabo con normalidad. Concluida la primera vuelta electoral, diversos partidos denunciaron incongruencias entre las actas publicadas y los datos del Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (SITREP). El Tribunal Supremo Electoral (TSE) resolvió realizar una revisión del sistema junto a los fiscales de los partidos políticos para esclarecer los errores asumidos por el Departamento Informático.

⁷⁷ 8.150.012 de guatemaltecos se encontraban habilitados para ejercer el sufragio para las elecciones generales del 2019.

⁷⁸ Se elegían 2 curules más que en la elección anterior, producto de la reforma de 2016 a la Ley Electoral.

⁷⁹ Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala:
<https://www.tse.org.gt/images/descargas/decreto262016.pdf>

⁸⁰ Se destaca la cancelación de las elecciones en dos municipios: San Jorge, en el departamento de Zacapa, por la renuncia de los integrantes de la Junta Municipal debido a amenazas, y Esquipulas Palo Gordo, en San Marcos, por confrontaciones entre partidos políticos a causa de la retención de votantes.

En este sentido, el TSE conformó una Comisión de Verificación que tenía como finalidad revisar las actas y esclarecer supuestas irregularidades en los resultados⁸¹. La OEA estuvo presente en la etapa post-electoral y dio seguimiento al proceso de revisión.

El 1 de julio de 2019, el TSE publicó de manera oficial el número de votos válidos por partido político. Dado que ninguna de las organizaciones alcanzó la mayoría absoluta de los votos, se convocó a la celebración de una segunda elección presidencial para el domingo 11 de agosto de 2019, con la participación de las dos planillas con mayor número de votos válidos en la primera vuelta: al partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), integrada por el binomio Sandra Torres y Carlos Morales, y el partido Vamos Por Una Guatemala Diferente (VAMOS), integrada por el binomio Alejandro Giammattei y César Castillo.

De cara a la segunda vuelta, el TSE implementó nuevas medidas para mejorar numerosos aspectos de organización y tecnología electoral. Entre las mejoras observadas, vale destacar la adopción de un cronograma para la elaboración y distribución de materiales electorales, que fue debidamente compartido con las Juntas Electorales Departamentales y Municipales. Adicionalmente, la MOE/OEA observó que el TSE desarrolló una nueva aplicación para la divulgación de resultados electorales preliminares.

La jornada electoral se desarrolló en un clima más tranquilo que el de las elecciones generales. El sistema de transmisión de resultados preliminares funcionó de manera fluida y la ciudadanía tuvo acceso constante a través de la página web. El 22 de agosto, el TSE proclamó oficialmente los resultados de la segunda vuelta de la elección presidencial, consagrando como vencedor de la contienda presidencial al candidato Alejandro Giammattei del partido VAMOS.

II. Marco Jurídico

El cuerpo normativo político-electoral de Guatemala lo integran diversas normas, entre las que destacan:

- a) Constitución Política de Guatemala: ley suprema del Estado, emitida el 31 de mayo de 1985. Conformada por 281 artículos que establecen las obligaciones del Estado guatemalteco, la forma de organización del país, así como todos los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos, el gobierno y los órganos que lo conforman.
- b) Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP—Decreto Número 1-85, Asamblea Nacional Constituyente): regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas; y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral.

⁸¹ La revisión ad-hoc de las actas no es un proceso vinculante en términos de los resultados oficiales. La revisión oficial que realizan las autoridades regionales es la instancia legal donde se procesan los datos de la elección para la posterior proclamación oficial, según el tipo de elección: las elecciones de alcance regional son proclamadas por las JED y las elecciones de alcance nacional son proclamadas por el TSE.

- c) Reglamento de La Ley Electoral y de Partidos Políticos (Acuerdo Número 018-2007 y sus respectivas modificaciones): norma de rango inferior que desarrolla la ley anterior, detallando y profundizando los preceptos regulados.
- d) Reglamento del voto en el extranjero: mediante Decreto 26-2016 del 25 de mayo de 2016 se instituyó el derecho al voto en el extranjero de los ciudadanos guatemaltecos para elegir los cargos a Presidente y Vicepresidente. Por lo anterior, se modificó el artículo 12 de la LEPP concerniente al voto y se le otorgó al TSE la facultad para emitir un reglamento específico que regula lo relativo a la implementación del voto en el extranjero, aprobado mediante Acuerdo Número 274-2016.

III. Fecha de los comicios y cargos a elegir

Tabla 1: Fechas de los comicios

Datos de las Elecciones	
Elecciones Generales (primera vuelta)	16 de junio de 2019
Segunda Elección Presidencial ⁸² (segunda vuelta)	11 de agosto de 2019

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2: Cargos a elegir en el proceso electoral 2019

Cargos a elegir:	
Presidente de la República	1
Vicepresidente de la República	1
Diputados al Congreso	160
Alcaldes y corporaciones municipales	340
Diputados al Parlamento Centroamericano	20 titulares y 20 suplentes

Fuente: elaboración propia.

IV. Autoridades

Tribunal Supremo Electoral (TSE)

El TSE es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente, y por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento, y atribuciones están determinados en la LEPP. Dentro de sus principales actividades está velar por el fiel cumplimiento de la Constitución Política de la República, la LEPP y demás leyes y disposiciones de la materia, garantizando el derecho de organización y participación política de la ciudadanía⁸³.

⁸² Dado que en las elecciones generales ningún binomio presidencial obtuvo la mayoría absoluta (mitad +1 de los votos), se lleva a cabo la segunda vuelta entre las 2 opciones más votadas.

⁸³ Artículo 121. LEPP.

El Pleno de Magistrados del TSE se integra con cinco magistrados titulares y cinco suplentes, que duran seis años en sus funciones. Son electos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados. Los eligen de una nómina de candidatos, propuesta por una comisión de postulación.

Tabla 3: Integración del TSE a la fecha de los comicios

Magistrados Titulares ⁸⁴	Magistrados Suplentes
Lic. Julio René Solórzano Barrios Magistrado Presidente	Lic. José Aquiles Linares Morales Magistrado Suplente I
Dr. Rudy Marlón Pineda Ramírez Magistrado Vocal I	Lic. Óscar Emilio Sequén Jocop Magistrado Suplente II
Dr. Jorge Mario Valenzuela Díaz Magistrado Vocal II	Dr. Augusto Eleazar López Rodríguez Magistrado Suplente III
Licda. María Eugenia Mijangos Martínez Magistrado Vocal III	Lic. Estuardo Gamalero Cordero Magistrado Suplente IV
Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi Magistrada Vocal IV	Dra. Ana Elly López Oliva Magistrada Suplente V

Fuente: elaboración propia.

Juntas Electorales Departamentales y Municipales (JED y JEM)

Son órganos de carácter temporal encargados de algunos aspectos del proceso electoral en su respectiva jurisdicción. Cada una de las Juntas tiene su sede en la cabecera departamental o municipal respectiva. Las JED y JEM deben integrarse por tres miembros propietarios (Presidente, Secretario y Vocal) y dos suplentes, nombrados por el TSE. La participación de los ciudadanos elegidos para desempeñar los cargos en las JED y JEM es obligatoria y ad-honorem. Las Juntas Electorales quedan disueltas cuando el TSE da por concluido el proceso electoral para el cual fueron integradas.

1. Juntas Electorales Departamentales (JED)

Debe organizarse una Junta Electoral Departamental (JED) por cada departamento de la República, y deben quedar integrados al menos tres meses antes de la elección. En la ciudad capital, por ser un Distrito Electoral, se organiza la Junta Electoral del Distrito Central, con jurisdicción única en ese distrito. Según el artículo 177 de la LEPP, las atribuciones de las JED incluyen las siguientes:

- Instalar las Juntas Electorales Municipales (JEM) y dar posesión a sus miembros.
- Declarar el resultado y la validez de las elecciones municipales realizadas en su departamento o, en su caso, la nulidad total o parcial de las mismas.
- Cuidar la documentación y materiales electorales recibidos de las JEM y enviarlos al TSE, dentro de los tres días siguientes a su recepción.

⁸⁴ La tabla describe cómo estaba integrado el TSE al momento de los comicios.

- Entregar por escrito los resultados de las votaciones a cada uno de los fiscales de los partidos políticos y comités cívicos electorales. Deben además publicar estos datos inmediatamente.

2. Juntas Electorales Municipales (JEM)

Se organiza una Junta Electoral Municipal (JEM) por cada municipio del país (un total de 333 JEM) con al menos dos meses de anticipación a la fecha de la elección. Se exceptúa la ciudad capital, ya que por ser un Distrito Electoral, se instala la Junta Electoral del Distrito Central. Según el artículo 178 de la LEPP, las atribuciones de las JEM incluyen:

- Nombrar, juramentar y dar posesión a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos (JRV).
- Publicar de forma anticipada la ubicación de los lugares de votación.
- Establecer el resultado de la votación de su municipio, utilizando los documentos que entreguen los Presidentes de las JRV.
- Publicar los resultados.

3. Juntas Receptoras de Votos (JRV)

Las Juntas Receptoras de Votos (JRV) son órganos de carácter temporal encargados de la recepción, escrutinio y cómputo de los votos en su respectiva mesa. Se integran a más tardar quince días antes de la elección y están conformadas por tres miembros titulares: Presidente, Secretario y Vocal, quienes toman posesión en el momento en que la JEM hace entrega de los útiles y materiales electorales. Cuentan con el apoyo de un Alguacil o Inspector, nombrado por la propia JRV, que sirve de apoyo en el resguardo del orden.

Fiscales partidarios

Los fiscales son personas elegidas por las organizaciones políticas para ejercer el derecho de vigilancia en todas las etapas del proceso electoral.

Tabla 4: Funciones de los fiscales políticos

Fiscales de los Partidos Políticos	
Tipo de fiscales:	
1) Fiscal Nacional:	Se acreditan dentro de los 8 días siguientes al día de la Convocatoria de Elecciones (del 19 al 26 de enero).
2) Fiscal Departamental:	Se acreditan dentro de los 3 meses antes del día de las elecciones o cuando la JED esté instalada (a partir del 16 de marzo).
3) Fiscal Municipal:	Se acreditan dentro de los 2 meses antes del día de las elecciones o cuando la JED esté instalada (a partir del 16 de abril).
4) Fiscal de Junta Receptora de Votos:	Se acredita el día de las elecciones (16 de junio). Los Fiscales debidamente acreditados ante las JRV son las únicas personas que se encontraban legitimadas para presentar las

	impugnaciones de votantes y de votos en el escrutinio, a través de un Formulario de Impugnación de Votos.
--	---

Fuente: elaboración propia.

Las organizaciones políticas contaban con fiscales nacionales acreditados ante el TSE y sostuvieron reuniones periódicas con el pleno de magistrados cada semana. Especialistas de la Misión estuvieron presentes en dichas reuniones durante las fechas del despliegue de la MOE, que contó además con la presencia de los medios de comunicación. En esta oportunidad los partidos políticos realizaron sus planteamientos a la autoridad para que fueran consideradas al momento de tomar decisiones.

De acuerdo con la legislación vigente, los partidos políticos “tienen derecho a asistir a las sesiones del Tribunal Supremo Electoral y de los otros órganos electorales y de fiscalizar las acciones del Tribunal Supremo Electoral y a los órganos electorales temporales de ámbito nacional” (artículo 20, literal C de la LEPP, incorporado a la legislación durante el proceso de reformas electorales del 2016). La Misión observó positivamente que el pleno de magistrados escuchara los planteamientos y preocupaciones directamente de los actores involucrados. Se advierte, sin embargo, que si bien existió un espacio de interacción entre los Magistrados del TSE y las organizaciones políticas, no había un orden metodológico definido.

Asimismo, los observadores de la OEA percibieron que los fiscales de los partidos políticos no contaban con la información suficiente sobre las resoluciones adoptadas por la autoridad electoral en diversos asuntos resueltos en fechas cercanas al acto electoral. En ocasiones, la Misión identificó que las resoluciones adoptadas por el TSE atendían a demandas inmediatas, debido a la proximidad de la elección, y no a un plan de elecciones, con etapas claramente definidas, que permitiera fortalecer la confianza de los actores, como son los eventos de verificación y simulacros técnicos.

Los fiscales de partidos políticos tienen competencia y derecho para presentar las inconformidades encontradas en las JRV. Sin embargo, representantes de los partidos políticos con los que se entrevistó la misión reconocieron que los fiscales no estaban bien capacitados para tal función. El fortalecimiento del proceso va de la mano del fortalecimiento de la fiscalización partidaria, para que todas las organizaciones políticas conozcan los hechos de primera mano, ejerciendo sus derechos, atribuciones y competencias, y presenten las inconformidades en el espacio que corresponde según la ley guatemalteca.

V. Padrón electoral

El artículo 147 de la Constitución de la República establece que son ciudadanos los guatemaltecos mayores de 18 años de edad. Por su parte, el artículo 7 de la LEPP establece que la ciudadanía se acredita con el documento extendido por el Registro de Ciudadanos. Para ejercer el derecho a votar, es necesario contar con el Documento Personal de Identificación (DPI) que acredita la mayoría de edad, y estar empadronado/a.

Documento Personal de Identificación (DPI):



Fuente: Registro Nacional de las Personas (RENAP).

En Guatemala el Registro Nacional de las Personas es una institución independiente al TSE, encargada de expedir los DPI. El DPI es un documento público, personal e intransferible, de carácter oficial. Todos los guatemaltecos y los extranjeros domiciliados, inscritos en el RENAP, tienen el derecho de solicitar y obtener el DPI. Es el único documento para todos los actos civiles, administrativos y legales, y en general para todos los casos en que por ley se requiera. Es el documento que permite al ciudadano identificarse para ejercer el derecho a sufragio⁸⁵.

La Misión fue informada de que el trámite para obtener el DPI, documento indispensable para votar, tiene un costo de 85 Quetzales (aproximadamente 11 dólares estadounidenses). El valor de este trámite puede significar un obstáculo para las personas que se encuentran en especial situación de pobreza. Respecto a lo anterior, la Misión considera que la pobreza no debería ser un obstáculo para el pleno ejercicio del derecho a la identificación y a la participación política.

Según la normativa vigente, para estar habilitado a ejercer el sufragio, se requiere contar con el DPI (Documento Persona de Identificación) expedido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP) y estar inscrito en el Registro de Ciudadanos con anticipación no menor de tres meses al acto electoral. Estos son dos trámites separados.

Para estos comicios, el padrón aumentó en más de 590 mil electores, aproximadamente 7,2%, en relación a las pasadas elecciones generales del 2015. Sin embargo, la MOE fue informada de que más de 2 millones de guatemaltecos habían obtenido su DPI pero no estaban empadronados. La falta de información disponible genera desconocimiento sobre la necesidad de que se combinen estos dos requisitos para poder votar. Esta situación puede ser una de las causas que explique el alto número de personas que no se inscribe para votar.

Dentro de las innovaciones provenientes de la Reforma a la LEPP del 2016, se habilitó el voto para los guatemaltecos residentes en el extranjero (artículo 12 de la LEPP). En esta elección, por primera vez los ciudadanos guatemaltecos que residían en Estados Unidos y contaban con DPI, y estuviesen debidamente empadronados, podían votar para los cargos a Presidente y Vicepresidente de la República.

⁸⁵ Registro Nacional de las Personas (RENAP), disponible en: <https://www.renap.gob.gt/servicios/que-es-el-dpi>

En esta oportunidad, la autoridad electoral utilizó un aplicativo electrónico para realizar el registro de los ciudadanos en el extranjero. A pesar de los esfuerzos, sin embargo, la herramienta fue utilizada por muy pocos ciudadanos. La MOE/OEA fue informada sobre las dificultades que tuvieron para registrarse los guatemaltecos residentes en el exterior.

Tabla 5: Datos de padrón

Datos generales del electorado:	
Padrón Electoral	8.150.012 habilitados
Padrón Electoral – Hombres	46%
Padrón Electoral – Mujeres	54%
Inscritos en el Extranjero	63.695 (0,78%)
Diferencia entre empadronados para las elecciones del 2015 y 2019 ⁸	+ 593.139 (7,2%)

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por el TSE.

Tabla 6: Electorado por departamento

Electorado por Departamento	Habilitados	Porcentaje
Guatemala	1.874.699	23%
Huehuetenango	596.714	7,3 %
San Marcos	543.385	6,6 %
Verapaz	524.757	6,4 %
Quiché	456.915	5,6 %
Quetzaltenango	446.884	5,5 %
Escuintla	402.194	4,9 %
Chimaltenango	310.654	3,8 %
Suchitepéquez	288.269	3,5 %
Jutiapa	290.953	3,5 %
Petén	277.608	3,4 %
Chiquimula	224.593	2,8 %
Sololá	232.373	2,8 %
Santa Rosa	233.725	2,8 %
Izabal	210.437	2,6 %
Totonicapán	211.462	2,6 %
Sacatépez	190.679	2,3 %
Retalhuleu	179.895	2,2 %
Jalapa	170.621	2,1 %
Baja Verapaz	151.214	1,8 %
Zacapa	152.694	1,8 %
El Progreso	115.801	1,4 %
Extranjero	63.695	0,7 %

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por el TSE.

⁸⁶. Si bien aumentó en casi todas las franjas etarias, disminuyó el número de inscripciones de personas entre 18 y 25 años. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/tse-ajusta-padrón-electoral-y-cifra-queda-en-8-millones-150-mil-221/>

El artículo 15 de la LEPP establece la prohibición para ejercer el voto a ciudadanos y ciudadanas que estén en servicio activo en el Ejército, en los cuerpos policíacos, y en cualquier otro trabajo, comisión o nombramiento de índole militar, y a quienes hayan perdido la ciudadanía o estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos previstos en el artículo 4 de la LEPP (por sentencia condenatoria firme en un proceso penal o por ser declarado en estado de interdicción por un juez competente).

VI. Logística electoral

Recursos humanos y presupuestarios del TSE

Para este proceso electoral el TSE presentó un presupuesto de aproximadamente 900 millones de Quetzales (equivalente a unos 120 millones de dólares estadounidenses). Sin embargo, el Congreso de la República aprobó la asignación por 500 millones de Quetzales, igual cifra con la que se realizaron las elecciones generales del 2015. Según información del área financiera del TSE, en los ejercicios electorales anteriores el Tribunal generó un ahorro de aproximadamente 200 millones de Quetzales. El Congreso de la República determinó que dichos ahorros debían ser reutilizados en el proceso electoral del 2019. En consecuencia, para el proceso electoral del 2019, la autoridad electoral contó con 700 millones de Quetzales (equivalente a 100 millones de dólares estadounidenses) para realizar el proceso electoral.

Asimismo, la Misión fue informada de que el TSE tuvo que asignar parte de su presupuesto ordinario del Plan de Elecciones para cubrir los gastos en los espacios en medios de comunicación que utilizaron los partidos políticos (producto de la reforma electoral, que mandata que únicamente el TSE puede pagar propaganda en los medios). Además, con el fin de cumplir con las modificaciones a la LEPP en materia de fiscalización y controles, se crearon tres unidades técnicas especializadas, las cuales implicaron un gasto adicional que no había sido debidamente presupuestado.

En cuanto a los recursos humanos que trabajaron para las elecciones generales, el TSE contó con 1.005 personas que conformaron la planilla del personal permanente, 432 de ellos en el interior del país y 573 en la capital. Además, la Misión fue informada de que 10.369 puestos fueron presupuestados y aprobados para realizar funciones temporales en distintas dependencias del Tribunal.

Calendario Electoral

Tabla 7: Calendario electoral

Principales fechas del Calendario Electoral	
Convocatoria a Elecciones Generales	18 de enero
Comienzo de inscripción de candidaturas	19 de enero al 17 de marzo
Designación de fiscales nacionales ante TSE que representarán a los partidos políticos (Art. 20, literal C y 233 LEPP)	19 al 26 de enero

Integración de las Juntas Electorales Departamentales (JED) (Art. 17 LEPP)	16 de marzo
Vencimiento de plazo para empadronamiento de electores (Art. 9 LEPP)	17 de marzo
Cierre de plazo para inscribir candidaturas (Art. 196 y 215 LEPP)	17 de marzo
Inicio de la campaña electoral	18 de marzo
Depuración del Padrón Electoral (Art. 225 LEPP)	1 al 14 de abril
Impresión y publicación del Padrón Electoral (Art. 225 LEPP)	22 al 28 de abril
Integración de las Juntas Electorales Municipales (JEM) (Art. 117, literal A LEPP)	16 de abril
Determinación del # de Juntas Receptoras de Votos (JRV) (Art. 29 LEPP)	17 de abril
Integración de las JRV (Art. 181 LEPP)	1 de junio
Fin de la campaña electoral	14 de junio
Elecciones Generales	16 de junio
Audiencias de revisión de escrutinios	17 al 27 de junio
Segunda Vuelta	11 de agosto
Divulgación de los resultados (Art. 245 LEPP)	8 días siguientes a la terminación del proceso electoral
Toma de posesión – Presidente, Vicepresidente y Diputados	14 de enero de 2020
Toma de posesión – Alcaldes, Síndicos y Concejales	15 de enero de 2020

Fuente: elaboración propia a partir del cronograma electoral oficial.

Distribución del material electoral

Los materiales indispensables para la realización de la elección en cada JRV son distribuidos en la llamada “caja electoral” o “saco electoral”, que contiene los documentos y materiales para que funcione la mesa de votación. Ello incluye las papeletas de votación, los brazaletes que identifican a cada integrante de JRV, instructivos y manuales, tinta y almohadilla, sellos, bolígrafos, crayones, precintos, calculadora, entre otros.

La Dirección Electoral del TSE es la unidad que tiene a su cargo el armado y distribución del material electoral, en coordinación con los órganos electorales regionales (JED y JEM). Si bien contó con un plan de distribución, este fue modificado a pocos días de las elecciones a raíz de las demoras para recibir las papeletas impresas.

De acuerdo con la información proporcionada a la MOE, el hecho de que múltiples candidaturas fueran revocadas a pocos días de los comicios tuvo un impacto en la preparación del material electoral. Ocho días antes de la jornada de votación, el TSE debió reimprimir más de ocho millones de papeletas para la elección del Parlacen y más de 224 mil papeletas a diputados al Congreso para el Departamento de Chiquimula, debido a los cambios en las candidaturas.

Asimismo, la premura por los cambios derivados de procesos judiciales también ocasionó que la autoridad electoral incurriera en errores en la impresión de algunas papeletas, omitiendo el

nombre de candidatos debidamente inscritos o consignando el nombre de una persona que fue postulada pero no inscrita al cargo de elección popular⁸⁷.

Las resoluciones sobre diversas candidaturas a escasos días de los comicios provocaron una fuerte presión sobre la organización electoral y condicionaron la distribución del material en diversos departamentos del país. A pesar de los retrasos y errores en la impresión de actas y boletas, la Misión reconoce la labor de la Dirección Electoral del TSE y sus funcionarios, quienes duplicaron esfuerzos para que todos los materiales estuvieran a tiempo en cada centro de votación.

Durante las visitas al Parque de la Industria, la Misión observó con satisfacción la colaboración establecida con el Benemérito Comité Pro Ciegos y Sordos de Guatemala para la elaboración de las papeletas en sistema braille. Destaca también el apoyo de la Policía Nacional Civil para custodiar el material durante la distribución.

Capacitación Electoral

A través del Acuerdo 459-2018, el Pleno de Magistrados aprobó el Plan Nacional de Capacitación Electoral, elaborado por el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral del TSE.

El plan aprobado consideró las siguientes actividades:

- 22 talleres de capacitaciones a Delegados Departamentales y Subdelegados Municipales del Registro de Ciudadanos sobre aspectos relacionados con la inscripción de candidatos de partidos políticos e inscripción de comités cívicos electorales y sus candidatos.
- 1 reunión de acercamiento y coordinación entre los Magistrados del TSE, Presidentes de JED y del Distrito Central, y personal del TSE.
- 1 taller de capacitación a JED.
- 1 reunión informativa sobre el proceso electoral (dirigido a trabajadores de la sedes centrales del TSE).
- 1 taller de capacitaciones a técnicos departamentales de capacitación electoral (110), técnicos de promoción cívica electoral (30) y auxiliares administrativos de delegación (21).
- 1 taller para fiscales nacionales de organizaciones políticas.
- 22 talleres para fiscales departamentales (en cada cabecera departamental).
- 340 talleres para fiscales municipales.
- 1 taller de capacitación a JEM.
- 1 taller de capacitación a JRV.

⁸⁷ Tribunal Supremo Electoral (TSE). Acuerdo número 337-2019 del 13 de junio de 2019.

- 8 talleres de divulgación y sensibilización a lideresas comunitarias. Asimismo, talleres de sensibilización dirigidos a pueblos indígenas, personas con discapacidad y diversidad sexual.
- Reuniones informativas dirigidas a observadores electorales internacionales, periodistas y grupos de la sociedad civil (10 talleres).
- Reuniones de evaluación sobre las capacitaciones (por región).
- Reuniones informativas sobre el voto en el exterior (1 taller).
- 1 taller de capacitación y refuerzo para la Segunda Elección Presidencial, dirigido a JED y JEM Reuniones informativas sobre el voto nulo.
- Reuniones informativas en Municipios donde se repite la elección de Alcalde (1 taller).

Según la información recibida por la Misión, el TSE contó el apoyo de la comunidad internacional para llevar a cabo los talleres de capacitaciones a JED, especialmente en aquellos dirigidos a la formación interna del órgano electoral y para la elaboración de instructivos y materiales de didácticos.

La Misión también fue informada de que el TSE llevó a cabo diversos talleres de formación y elaboró materiales informativos sobre la Ley Electoral y de Partidos Políticos y las reformas implementadas en el 2016, que fueron aplicadas en este proceso electoral. A pesar de no contar con los recursos financieros adecuados, la MOE reconoce que el Tribunal hizo esfuerzos concretos para dar a conocer dichas reformas. Se advierte, sin embargo, que por razones presupuestarias, las capacitaciones previstas en el plan nacional no pudieron cumplirse en su totalidad.

VII. Jornada electoral del 16 de junio

El día de la elección, los observadores de la OEA estuvieron presentes al momento de la instalación y en la apertura de las JRV a partir de las 05:30 am, horario establecido por las autoridades electorales guatemaltecas para que los integrantes de JRV tomaran posesión de las mesas. La apertura de las mesas de votación se realizó de forma puntual a las 07:00 am, y se constató que la mayoría de JRV estuvieron integradas con los miembros titulares. Todas las JRV observadas por la MOE contaban con los materiales indispensables para llevar a cabo la elección. La MOE resalta el compromiso de miles de guatemaltecos que han dedicado tiempo y esfuerzo para cumplir con la compleja labor que implica la realización de las elecciones.

Por otra parte, especialistas de la MOE dieron seguimiento de la jornada electoral desde el Centro de Operaciones del Proceso Electoral del TSE y el Puesto de Comando Interinstitucional, ubicados en el Parque de la Industria. La MOE identificó que hubo un buen ánimo de apoyo entre las instituciones gubernamentales. Sin embargo, la Misión observó que el Puesto de Comando Interinstitucional únicamente volcaba en reportes la información que provenía de distintas fuentes, sin que se definieran acciones conjuntas entre las distintas instituciones.

La Misión constató también que, en términos generales, los recintos eran adecuados para que la ciudadanía ejerciera su voto de manera secreta y segura. No obstante lo anterior, observó que algunos centros carecían de facilidades para la movilidad de personas con discapacidad.

Como se indicó, los observadores de la OEA comprobaron que en ocasiones los miembros de JRV no conocían los procedimientos para resolver los conflictos que se suscitaban, en parte debido a la poca preparación que han recibido o por decisiones de último momento que no habían sido debidamente comunicadas.

En los centros de votación visitados, se observaron numerosos fiscales de partidos políticos y observadores electorales nacionales. La Misión celebra la participación activa de la ciudadanía y su compromiso con la democracia. No obstante, también constató que muchos de los fiscales de los partidos políticos no tenían claras sus funciones durante la jornada electoral y desconocían los procedimientos y las resoluciones adoptadas por la autoridad electoral.

VIII. Etapa Post-Electoral

Procesamiento de resultados preliminares

Concluidas las elecciones, diversos partidos denunciaron públicamente incongruencias entre las actas publicadas y los datos del sistema preliminar. El TSE resolvió realizar una revisión del sistema informático de transmisión de resultados preliminares (SITREP) junto a los fiscales de los partidos políticos, para esclarecer los errores asumidos por el Departamento Informático. Esta actividad tuvo como objetivo cotejar los datos de las organizaciones políticas y dar a conocer el funcionamiento del SITREP.

Por resolución⁸⁸, el TSE conformó una Comisión de Verificación que tenía como finalidad revisar las actas y esclarecer supuestas irregularidades en los resultados. Sin embargo, el tribunal informó a las organizaciones políticas que la revisión de las actas no era un proceso vinculante para los resultados, pues los datos oficiales son los que se procesan en las JED y el TSE en las audiencias de revisión, según la normativa vigente.

El jueves 20 de junio, la Dirección de Informática confirmó que un error en la configuración del sistema causó la duplicidad en el conteo de los votos, lo que afectó los resultados a nivel de Diputados al Congreso y al Parlacen. El 22 de junio, la Dirección de Informática del TSE sostuvo una reunión con los fiscales de los partidos (fiscales nacionales y fiscales informáticos) para aclarar los errores que acontecieron con el SITREP. Según la información transmitida, el origen del fallo fue un error de programación, pues el sistema solo consideró el conteo para 20 partidos. Al inscribirse más partidos, los votos no fueron consignados de forma correcta por el sistema informático.

⁸⁸ Acuerdo 351-2019 del 21 de junio.

A continuación se presentan datos divulgados por la Dirección de Informática del TSE, en los que refleja las incongruencias en la suma de los datos de resultados preliminares y cómo fueron incorrectamente duplicados a otros candidatos:

DIPUTADOS POR LISTA NACIONAL			DIPUTADOS DISTRITALES			DIPUTADOS AL PARLAMENTO		
1	PHG	8	1	PPT	7	1	LIBRE	1
2	VAMOS	18	2	VAMOS	17	2	UNIONISTA	14
3	TODOS	3	3	FUERZA	4	3	VAMOS	11
4	UNE	2	4	TODOS	5	4	FUERZA	2
5	VALDR	15	5	UNE	4	5	TODOS	2
6	UNIONISTA	27	6	UNIONISTA	26	6	VALDR	11
7	FUERZA	3	7	VALDR	14	7	FCN-NACION	2
8	FCN-NACION	1	8	WINAQ	16	8	UCN	0
9	WINAQ	14	9	UCN	0	9	EG	5
10	UCN	2	10	EG	4	10	WINAQ	11
11	EG	7	11	CONVERGENCIA	2	11	SEMILLA	14
12	URNG MAIZ	6	12	PAN	3	12	CREO	14
13	PAN	7	13	PHG	9	13	UNE	5
14	PPT	4	14	PC	2	14	PAN	1
15	PC	2	15	BIEN	4	15	UNIDOS	7
16	VICTORIA	3	16	UNIDOS	0	16	URNG MAIZ	6
17	SEMILLA	68	17	PODEMOS	2	17	VICTORIA	1
18	VIVA	21	18	FCN-NACION	0	18	VIVA	2
19	CREO	22	19	SEMILLA	71	19	PODEMOS	0
20	CONVERGENCIA	3	20	VICTORIA	1	20	BIEN	0
21	UNIDOS	7	21	VIVA	2	21	CONVERGENCIA	14
22	PODEMOS	6	22	URNG MAIZ	3	22	PC	14
23	BIEN	7	23	CREO	9	23	AVANZA	5
24	LIBRE	4	24	LIBRE	2	24	MLP	0
25	AVANZA	2	25	AVANZA	4	25	Total votos válidos:	110
26	MLP	3	26	MLP	0	26	Votos nulos:	174
	Total votos válidos:	248		Total votos válidos:	253		Votos en blanco:	8
	Votos nulos:	42		Votos nulos:	36		Total votos válidamente emitidos:	232
	Votos en blanco:	2		Votos en blanco:	3		Votos inválidos:	0
	Total votos válidamente	232		Total votos válidamente	252		Impugnaciones:	0
	Votos inválidos:	0		Votos inválidos:	0			
	Impugnaciones:	0		Impugnaciones:	0			
DATOS AL 19/06/2019			DATOS AL 19/06/2019			DATOS AL 19/06/2019		

Fuente: TSE.

A raíz de lo anterior, los fiscales solicitaron que personal del Departamento de Informática fuese removido de sus cargos por haber generado desconfianza en los partidos políticos y en la población. El Departamento de Informática entregó a los partidos una memoria USB con copia digital de la base de datos del conteo de votos e imágenes de las actas que habían recibido.

El 26 de junio, fecha en que estaba previsto dar inicio a las jornadas de verificación ad-hoc de actas, el Ministerio Público (MP) y la Policía Nacional Civil (PNC) allanaron las oficinas de la Dirección de Informática del TSE, por lo que el personal informático debió trasladarse a las instalaciones centrales del Tribunal. Por lo ocurrido, la Comisión de Verificación acordó suspender el proceso de revisión de actas hasta nuevo aviso.

El MP solicitó una copia de los archivos de la base de datos del TSE, a fin de realizar una investigación para descartar una potencial manipulación del sistema informático. En dicha oportunidad, el MP solicitó que ningún equipo del Departamento de Informática fue confiscado, sino que se realizaron copias de los archivos.

A través de un comunicado de prensa, la MOE/OEA expresó apoyo a las gestiones del TSE y consideró fundamental que el tribunal realizara todos los esfuerzos necesarios para brindar, a la

mayor brevedad posible, los resultados definitivos de las elecciones del 16 de junio. Del mismo modo, la MOE rechazó las denuncias infundadas de fraude y cualquier esfuerzo por entorpecer la consolidación de los resultados.

El jueves 27, se dio inicio a la verificación acta por acta, comenzando por la elección a Presidente y Vicepresidente de la República, con presencia de los fiscales nacionales y técnicos informáticos de los partidos políticos. La MOE constató que las organizaciones políticas y la opinión pública centraron la atención en las actividades de verificación ad-hoc de actas prevista para esclarecer las dudas sobre el SITREP, en lugar de enfocarse en las audiencias de revisión oficial en los órganos electorales regionales, instancia donde se procesan los resultados oficiales para la debida proclamación de las autoridades.

La Misión también percibió que las organizaciones políticas tenían interés en que los cambios y errores que se identificaban durante la verificación ad-hoc de actas tuvieran un efecto jurídico en los resultados oficiales. Al respecto, el TSE reiteró que la verificación de actas por parte de las organizaciones políticas fue una actividad a favor de la transparencia y para esclarecer dudas a los actores involucrados en el proceso electoral, sin efecto jurídico.

El TSE prosiguió con las audiencias de revisión oficial de resultados definitivos a nivel regional, y actuó de acuerdo a los procedimientos establecidos en la normativa guatemalteca, apegado a la ley. A pesar de las dificultades técnicas en el sistema informático, y algunos errores en la consignación de datos en las actas de escrutinio en las JRV, a través de la actividad de verificación las organizaciones políticas pudieron constatar que los resultados fueron públicamente validados y no alteraron la tendencia general. Sin embargo, frente a la desconfianza generada durante la primera vuelta, el TSE despidió al director de Informática, después de que recibiera serios señalamientos en la transmisión de resultados de la primera vuelta electoral⁸⁹.

Durante este proceso, la MOE/OEA publicó varios comunicados indicando que, aunque, la Misión recibió denuncias de compra de votos y observó posible acarreo de votantes, así como errores en la digitación de las actas, de ninguna forma el conjunto de estas acciones modificó la voluntad popular reflejada en los resultados de la contienda presidencial. Este tipo de pronunciamientos también fueron realizados por otras organizaciones que desplegaron misiones de observación nacional, como es el caso de Mirador Electoral.

A lo largo del proceso de revisión de actas, la MOE observó que la información que el tribunal brindó a la ciudadanía y a los medios de comunicación fue escasa y no siempre oportuna. Reflejo de ello es que durante todo el proceso fueron los fiscales partidarios y no el tribunal quienes comunicaban primero a la ciudadanía sobre los hallazgos de la revisión o cambios en la metodología de trabajo.

⁸⁹ América al Día. 14 de julio de 2019. <https://americaaldia.com/guatemala/tse-de-guatemala-despide-al-jeffe-de-informatica-por-fallos-el-dia-de-las-elecciones/>

Del mismo modo, la Misión comprobó que, a pesar de las buenas intenciones de las autoridades del Tribunal, las decisiones que ameritaban un tratamiento de urgencia fueron tomadas sobre la marcha, en reacción a los acontecimientos, sin una planificación adecuada y en ocasiones de forma tardía para pacificar el ambiente crítico. Esta inacción generó mayor incertidumbre y desconfianza en la opinión pública.

Cabe resaltar que, si bien el proceso de verificación ad-hoc de actas perseguía buenas intenciones, no se encontraba contemplado en la normativa guatemalteca. La MOE recibió diversas críticas al proceso—realizado a petición de las organizaciones políticas—por no tener efecto jurídico alguno en los resultados definitivos. La LEPP establece con claridad que la única instancia de procesamiento de resultados definitivos son las audiencias de revisión llevadas a cabo por las Juntas Electorales Regionales.

La MOE identificó que las actividades contempladas en la verificación ad-doc carecían de un marco legal que las sustentara y de protocolos para implementar su funcionamiento. Sumado a esto, la falta de acuerdos entre las partes (organizaciones políticas y autoridades del TSE) hizo que se suspendiera la verificación en reiteradas oportunidades, lo que aumentó la frustración política.

Entre los principales hallazgos durante la verificación de actas, se encontró que en algunos casos los miembros de JRV no conocían cómo se debían llenar las actas de escrutinio. Los errores humanos identificados en dichas actas no perseguían una intencionalidad. Además, se observaron numerosos tachones, errores en la sumatoria de los votos y descuadre entre los resultados sumados por partidos y los totales de votos emitidos. Hubo también confusión en el llenado de actas de escrutinio respecto a la elección que correspondía (por ejemplo, casos de datos de elecciones a Diputados nacionales en actas de Parlacen, o de actas a Diputados en actas de Presidente), por errores humanos. La MOE reitera que dichos errores principalmente obedecían a la falta de capacitación recibida para realizar la tarea de autoridad de JRV, y no son atribuibles a una intencionalidad política.

Procesamiento de resultados oficiales

En paralelo al procesamiento de resultados preliminares y a la revisión ad hoc de actas, en cada una de las Juntas Electorales Departamentales se llevaron adelante las audiencias de revisión de escrutinio, proceso previsto en la ley para la determinación de los resultados oficiales. En dicha instancia se elaboran las Actas de Revisión Final de Escrutinios (Documento #8), que incluyen los resultados a Presidente y Vicepresidente en las respectivas jurisdicciones, así como los resultados de las restantes elecciones celebradas el 16 de junio.

La MOE identificó que en 20 de las 24 jurisdicciones electorales el proceso de revisión de actas finales había concluido el 20 de junio. Sin embargo, hubo significativas demoras en cuatro departamentos (Quetzaltenango, San Marcos, Suchitepéquez y Chiquimula), lo cual retrasó la comunicación de los resultados definitivos y generó un clima de incertidumbre y desconfianza en las organizaciones políticas y en la población en general. El TSE recibió diversas críticas de parte

de figuras partidarias y algunos sectores de la población, a través de los medios de prensa. Hubo, asimismo, manifestaciones frente a las instalaciones del TSE en Ciudad de Guatemala y en algunas zonas a nivel regional.

Los resultados oficiales de la primera vuelta tardaron más tiempo en comparación con anteriores procesos electorales. La MOE recibió quejas del Partido Vamos (una de las opciones que participó en segunda vuelta) por el hecho de encontrarse impedidos para iniciar la campaña político electoral para la elección del 11 de agosto, ante la ausencia de resultados oficiales definitivos y de la convocatoria a segunda vuelta.

El 1 de julio de 2019, 15 días después de finalizado la votación, el TSE emitió el acuerdo 362-2019⁹⁰ en el que declaró la validez de la Elección a Presidente y Vicepresidente de la República y publicó el número de votos válidos por partido político.

Tabla 8: Resultados definitivos de las Elecciones Presidenciales del 16 de junio de 2019

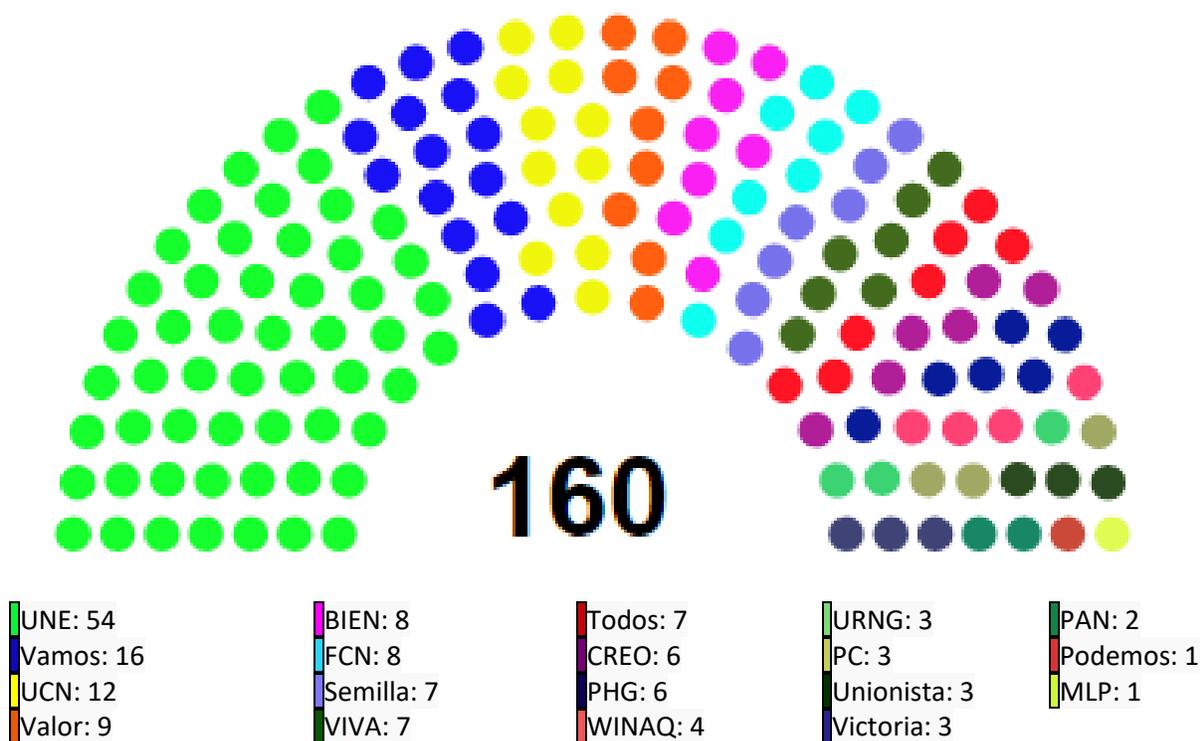
Candidatos/as	Partido Político / Alianza	# de votos obtenidos	% de votos obtenidos
Sandra Torres Casanova Carlos Raúl Morales	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	1.112.939	25,41%
Alejandro Giammattei Guillermo Castillo Reyes	Vamos Por Una Guatemala Diferente (VAMOS)	608.083	13,88%
Edmond Mulet Jorge Pérez Marroquín	Partido Humanista de Guatemala (PHG)	493.710	11,27%
Thelma Cabrera Neftalí López Miranda	Movimiento Para La Liberación De Los Pueblos (MLP)	452.260	10,32%
Roberto Arzú García Granados José Antonio Farías	Coalición Partido De Avanzada Nacional Podemos (PAN-PODEMOS)	267.049	6,09%
Isaac Farchi Ricardo Flores Asturias	Visión Con Valores (VIVA)	259.616	5,92%
Manuel Villacorta Lilian Isabel Hernández	Movimiento Político Winaq (WINAQ)	229.362	5,23%
Estuardo Galdámez Betty Marroquín	Frente De Convergencia Nacional (FCN-NACION)	180.414	4,12%
Julio Estrada Domínguez Yara Argueta	Compromiso Renovación Y Orden (CREO)	165.031	3,76%
José Cabrera Martínez Ricardo Sagastume	Todos (TODOS)	138.333	3,15%
Amilcar Rivera Estévez Érico Can Saquic	Victoria (VICTORIA)	111.998	2,55%
Pablo Ceto Sánchez Blanca Colop Alvarado	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-MAIZ)	94.531	2,15%
Pablo Duarte	Partido Unionista (UNIONISTA)	62.679	1,43%

⁹⁰ Tribunal Supremo Electoral (TSE). Acuerdo 362-2019 del 1 de julio de 2019.
<https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2019/362-2019.pdf>

Roberto Villeda Arguedas				
Manfredo Marroquín Oscar Morales Montúfar	Encuentro Por Guatemala (EG)	50.594	1,15%	
Rodolfo Aníbal García Carlos Pérez	Libre (LIBRE)	41.800	0,95%	
Benito Morales Domínguez Claudia Mariana Valiente	Convergencia (CONVERGENCIA)	37.579	0,85%	
Luis Antonio Velásquez Manuel Soto Aguirre	Unidos (UNIDOS)	26.921	0,61%	
José Luis Chea Urruela Mario González Flores	Partido Productividad Y Trabajo (PPT)	23.962	0,54%	
Danilo Roca Manuel María Martínez	Avanza (AVANZA)	21.410	0,48%	
Votos Válidos 4.378.271	Votos nulos 209.444	Votos en Blanco 452.708	Votos válidamente emitidos 5.040.423	Votos Inválidos 44.093

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Supremo Electoral.

Gráfico 1: Diputados electos al Congreso de la República 2019⁹¹



Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados electorales.

⁹¹ Elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Supremo Electoral a través de la herramienta de diseño de *Wikimedia Commons*. Disponible en: <https://tools.wmflabs.org/parliamentdiagram/parlitest.php>

IX. Segunda vuelta

Dado que ninguna de las organizaciones políticas que postularon candidaturas a Presidente y Vicepresidente obtuvo la mayoría absoluta de los votos, el TSE convocó a la celebración de una segunda elección presidencial (segunda vuelta) para el domingo 11 de agosto de 2019, con la participación de las dos planillas con mayor número de votos válidos. Se fijó esta fecha, asimismo, para la repetición de las elecciones a corporación municipal⁹² en cuatro municipios (Izatapa, Tajumulco, Esquipulas Palo Gordo y San Antonio Ilotenango). Además, se planificaron las elecciones para elegir autoridades municipales en el Municipio de San Jorge, Departamento de Zacapa, donde se habían suspendido las elecciones el 16 de junio por motivos de seguridad.

Al igual que en la primera vuelta, más de 8 millones de guatemaltecos estaban habilitados⁹³ para ejercer el sufragio y elegir las nuevas autoridades a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, y se llevaron a cabo en los 23 distritos electorales (22 departamentos y el Distrito Central) y a través del voto de guatemaltecos en el extranjero en cuatro ciudades de Estados Unidos (Los Ángeles - California, Silver Spring - Maryland, New York City – New York, y Houston - Texas).

El contexto político electoral estuvo marcado por el conflicto post-electoral ocurrido una vez finalizada la primera vuelta. El TSE duplicó los esfuerzos para revertir el ambiente de desconfianza de cara a la segunda vuelta. Los fiscales nacionales de las organizaciones políticas, las organizaciones sociales, los observadores nacionales y de la comunidad internacional sostuvieron diversas reuniones con el TSE para generar puentes de entendimiento, a fin de solucionar los errores de la primera vuelta.

Organización Electoral

Para la segunda vuelta, el TSE contó con 2.935 centros de votación⁹⁴. Al igual que en la primera vuelta, fueron habilitadas 21.099 mesas de votación⁹⁵. La semana previa a las elecciones, la MOE fue informada de que 69 centros de votación fueron cambiados de lugar por diversas causas, en algunos casos por motivos de seguridad, otros por condiciones de mantenimiento e infraestructura, y también por ocupaciones de los edificios públicos educativos por parte de movimientos estudiantiles.

El TSE llevó a cabo acciones para informar a los votantes afectados por los cambios de centros de votaciones, a través de redes sociales y cartelería. Sin embargo, dicha información se difundió en fechas muy cercanas a la jornada de votación. Por otra parte, las JED y JEM definieron acciones

⁹² Se eligieron alcaldes, síndicos, concejales titulares y suplentes.

⁹³ El padrón electoral para segunda vuelta estuvo conformado por los mismos ciudadanos que fueron habilitados a participar en la primera vuelta electoral.

⁹⁴ Se habilitaron 3 centros de votación más que en las elecciones del 16 de junio.

⁹⁵ De las 21.099 Juntas Receptoras de Votos, 109 en Estados Unidos para la realización del voto de los guatemaltecos en el extranjero, y 20.990 en Guatemala.

en el ámbito local para dar aviso a los votantes, a través de la instalación de puestos de información a la ciudadanía y avisos en los medios de comunicación (radio y prensa escrita).

En el Municipio de San Mateo, Huehuetenango, a raíz de los actos de violencia ocurridos el 16 de junio durante la primera vuelta y por inconformidad de los resultados de las elecciones de esa Corporación Municipal, renunciaron los miembros de la JEM de dicha localidad para resguardar su integridad física. En el municipio se habían instalado 56 JRV (0,26% del total de JRV).

A pesar de los esfuerzos realizados por el TSE y demás instituciones públicas, no se logró conformar una nueva JEM en San Mateo, por temor a represalias y amenazas de muerte. Autoridades regionales y nacionales en materia de seguridad concluyeron que no estaban dadas las condiciones apropiadas para realizar la segunda vuelta presidencial en dicha localidad. Por tal motivo, el 9 de agosto el TSE decidió no realizar la segunda vuelta presidencial en el municipio de San Mateo, por imposibilidad de integrar la JEM—y en consecuencia a las JRV—y por no existir un ambiente de libertad y plena vigencia de los derechos constitucionales (Decreto número 5-2019⁹⁶).

La Misión condena todo tipo de violencia y rechaza, por la razón que fuere, que se vulneren el derecho al sufragio. Asimismo, lamenta que las autoridades electorales municipales hayan sufrido amenazas y desapruera la falta de condiciones de seguridad para cumplir con la realización de la segunda vuelta electoral en dicha localidad.

Distribución del material electoral

La MOE tuvo presencia en la preparación del material electoral desde el Centro de Operaciones del Proceso Electoral (COPE) instalado en el Parque de la Industria, y dio seguimiento a la planificación de la elección a cargo de la Dirección Electoral del TSE. La Misión destaca la conformación y cumplimiento del cronograma para la elaboración y distribución de los materiales electorales, tal como fue recomendado por la OEA en el Informe Preliminar tras la primera vuelta. Asimismo, reconoce el trabajo de los funcionarios del TSE en esta labor y los esfuerzos realizados para cumplir con la planificación y coordinación logística con los órganos electorales regionales.

La distribución del material electoral, que partía desde el Centro de Operaciones del Proceso Electoral (COPE) hacia las JED, estuvo a cargo de una empresa privada y contó con el acompañamiento de la Policía Nacional Civil. Al igual que en la primera vuelta, la empresa contó con un programa de seguimiento logístico para monitorear los vehículos que transportaban el material electoral y dejar constancia de las entregas del material a las autoridades regionales.

Si bien el área de Auditoría Electoral y la Dirección Electoral del TSE llevaban el control sobre las salidas del material electoral desde el COPE, la MOE identificó que no existe un método que

⁹⁶ Tribunal Supremo Electoral (TSE) Decreto número 5-2019. <https://elecciones2019.tse.org.gt/sites/default/files/2019-08/D05-2019.pdf>

permita dar seguimiento en tiempo real de la llegada de cada caja a las JRV en los centros de votación a nivel nacional.

Capacitaciones

El Instituto Electoral del TSE definió una serie de objetivos de trabajo luego de la primera vuelta. A partir de los ejercicios de evaluación del proceso electoral, se elaboró un listado de errores con el fin de enfocar los esfuerzos de las capacitaciones de las JRV de cara a la elección del 11 de agosto. Entre los errores localizados se registraron los siguientes:

Tabla 9: Listado de errores identificados durante la primera vuelta electoral

No.	Tema
1	No se consignó o está incorrecta hora de cierre
2	Testados realizados de manera incorrecta
3	No se colocaron ceros o se llenaron con guiones casillas vacías
4	No se consignó cantidad de votantes
5	Dato ilegible
6	Acta con tachones o rayada (sucia)
7	No se consignó cantidad de papeletas recibidas
8	Suma incorrecta
9	Nombres incorrectos o incompletos
10	No contiene firmas o están incompletas
11	Acta Final sin la suma de votos válidos o votos válidamente emitidos
12	Suma de votos inválidos a votos válidamente emitidos
13	Se consignó papeletas sin utilizar como votos en blanco
14	No se identificaron siglas de algunos partidos políticos
15	Se consignaron datos en un Acta Final de una elección diferente
16	Se consignó el número de votantes como votos válidos
17	Suma de papeletas sin utilizar a votos válidamente emitidos

Fuente: Instituto Electoral del Tribunal Supremo Electoral.

Una vez identificadas las principales fallas, el Instituto Electoral preparó un equipo de capacitadores para reforzar las capacitaciones impartidas durante la primera vuelta. Las nuevas capacitaciones apuntaban principalmente al cuidado del material electoral, en particular al momento del cierre y llenado de actas de escrutinio.

Según la modalidad elegida, los capacitadores se distribuyeron el trabajo en las distintas regiones electorales para apoyar el trabajo de las JED y JEM, y fortalecer la formación de los integrantes del JRV. La Misión observó que, además de las capacitaciones orientadas desde el Instituto Electoral a nivel nacional, cada órgano electoral subnacional realizó sus esfuerzos para crear material pedagógico y realizar más actividades de formación a miembros de JRV, a pesar de no seguir una metodología uniforme en todo el país.

Por otra parte, la MOE fue informada de que, a diferencia de la primera vuelta, el instituto electoral produjo 11 videos con información sobre las distintas etapas del proceso electoral. Dicho material fue utilizado durante las capacitaciones de cara a la segunda vuelta. Sin embargo, los videos no fueron difundidos sino hasta el 6 de agosto, fecha de aprobación del pleno del TSE.

Para la segunda vuelta, el grado de complejidad de la elección fue menor para los miembros de JRV, debido a la naturaleza de la elección. Los refuerzos realizados en la capacitación, sumados a la experiencia adquirida en la primera vuelta, generaron una mejora en el conocimiento de los miembros de JRV para ejercer su rol, en comparación con la elección del 16 de junio.

Jornada electoral del 11 de agosto

El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 2.798 Juntas Receptoras de Voto (JRV) de 687 centros de votación en los 22 departamentos del país. La Misión también observó la jornada en dos ciudades donde se implementó el voto en el extranjero: Nueva York y Silver Spring. Los observadores acompañaron la jornada desde la instalación de las mesas hasta el conteo de votos y la transmisión de resultados.

La Misión estuvo presente en el centro de llamadas de la Dirección Electoral, desde donde se dio seguimiento a la apertura, desarrollo y cierre de las mesas de votación. La principal labor del centro de llamadas fue colaborar con las JEM y JED para orientar y resolver las eventualidades que se presentaran en las JRV, además de recopilar información durante el transcurso de la jornada. A diferencia de la elección del 16 de junio, la Dirección Electoral definió una metodología más rigurosa para la obtención de datos, principalmente en la apertura de mesas de votación.

La Misión fue informada de que a las 04:40 am en el municipio de La Blanca, pobladores de la zona ingresaron al centro de votación ubicado en el centro urbano (salón Adinsa) donde se violentó el material electoral. Se trató, sin embargo, de un evento aislado. En líneas generales, la jornada transcurrió con tranquilidad.

La Misión recibió información de que algunas papeletas tuvieron errores de impresión, lo que generó confusión en los miembros de mesas y fiscales al determinar si eran válidas para el ejercicio del sufragio. La autoridad electoral impartió instrucciones a las JEM para que los miembros de JRV utilizaran las papeletas que estaban correctas y apartaran aquellas con errores de impresión, junto con las papeletas no utilizadas.

En promedio, las JRV observadas cerraron a las 6:01 de la tarde. Los observadores reportaron que las papeletas fueron supervisadas y protegidas de forma apropiada antes, durante y después de la votación. Adicionalmente, constataron que los miembros de la JRV siguieron los procedimientos establecidos al momento del escrutinio, lo cual resultó en un escrutinio sustancialmente mejor que en la elección general. El traslado de las actas de cierre se realizó de forma segura y ordenada en la gran mayoría de los casos.

Resultados electorales

El domingo 11 de agosto, a las 08:30 pm, el TSE realizó una conferencia de prensa desde el salón de prensa en el Parque de la Industria para comunicar los resultados preliminares de la elección,

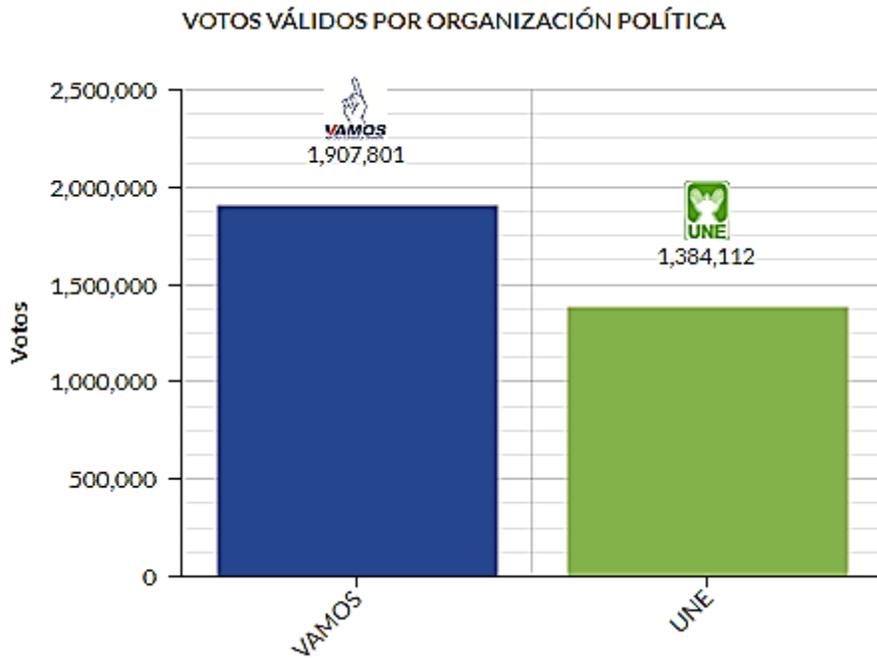
con una tendencia irreversible debido a las diferencias entre ambas opciones con más de un 90% de JRV transmitidas.

Tabla 10: Resultados definitivos de las Elecciones Presidenciales del 11 de agosto de 2019

Candidatos/as		Binomio a Presidente y Vicepresidente		# de votos obtenidos	% de votos obtenidos
Alejandro Giammattei Guillermo Castillo Reyes		Vamos Por Una Guatemala Diferente (VAMOS)		1.907.801	57,95%
Sandra Torres Casanova Carlos Raúl Morales		Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)		1.384.112	42,05%
Votos Válidos 3.291.913 (94,59%)	Votos nulos 154.291 (4,43%)	Votos en Blanco 33.900 (0,97%)	Votos válidamente emitidos 3.480.104 (42,70% de votantes habilitados)	Votos Inválidos 16.293 (0,47%)	

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Tribunal Supremo Electoral.

Gráfico 2: resultados de las Elecciones Presidenciales del 11 de agosto de 2019



Fuente: Tribunal Supremo Electoral – sitio Web de resultados preliminares (preliminares2019.tse.org.gt).

X. Hallazgos y Recomendaciones

Con el fin de contribuir al mejoramiento del sistema electoral guatemalteco y de cara a futuros procesos electorales, la MOE/OEA formula las siguientes recomendaciones:

Registro ciudadano

La MOE observó que el valor del trámite para la obtención del Documento Personal de Identificación (DPI) puede significar un obstáculo para la participación de quienes se encuentran en especial situación de pobreza.

Por lo anterior, la Misión sugiere:

- Evaluar medidas con el objetivo de reducir el costo del trámite o establecer un subsidio para aquellas personas que no puedan afrontar este gasto.

Padrón Electoral

La falta de información y desconocimiento por parte de los ciudadanos genera que un alto número de personas no se inscriban para votar. La MOE recibió información de que más de 2 millones de guatemaltecos que habían obtenido su DPI, no estaban empadronados.

Por otra parte y a pesar de los esfuerzos, la herramienta electrónica utilizada para realizar la inscripción de votantes en el extranjero presentó fallas y muy pocos ciudadanos efectivamente pudieron completar el registro.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Que el TSE (que está a cargo del registro de ciudadanos que integra el padrón electoral) y el Registro Nacional de las Personas (que otorga el Documento Personal de Identificación), cooperen en un procedimiento conjunto para facilitar la inscripción en el registro electoral, sin afectar la autonomía de sus competencias.
- Considerar el empadronamiento automático de todos los ciudadanos que cuentan con DPI. En su defecto simplificar el proceso de inscripción de los ciudadanos en el registro electoral.
- Mejorar el sistema de registro de ciudadanos guatemaltecos en el exterior y extender este derecho—tal como lo establece la normativa—a todos los ciudadanos que viven fuera del territorio, y no únicamente a quienes residen en Estados Unidos.

Fiscales de Organizaciones Políticas

La MOE identificó que los fiscales de los partidos políticos no contaban con la información suficiente sobre las resoluciones adoptadas por la autoridad electoral sobre diversos asuntos, en

fechas cercanas al acto electoral. En adición a lo anterior, la Misión observó que los fiscales no estaban bien capacitados para tal función, algo que reconocieron las propias organizaciones políticas.

La MOE/OEA recomienda:

- Mejorar los canales de comunicación entre el TSE y los representantes de candidaturas y partidos, de forma que accedan oportunamente a la información necesaria para fiscalizar las diversas etapas de preparación de las elecciones.
- Que las organizaciones políticas mejoren las capacitaciones a sus fiscales, especialmente a quienes ejercen ese rol en las JRV el día de las elecciones, para que conozcan los instrumentos legales y puedan realizar un correcto ejercicio de la fiscalización partidaria.
- Que los fiscales cuenten con credenciales para brindar seguridad y transparencia a quienes se aproximan a las JRV.
- Que se cree un espacio adecuado en el que las organizaciones políticas puedan trasladar al TSE las inquietudes y demandas que surjan durante el transcurso de la votación. Este modelo ayudaría a disminuir la confusión y desconocimiento de las organizaciones políticas sobre cuestiones relacionadas con la elección y la solución de disputas.

Capacitaciones

La MOE identificó deficiencias en la capacitación de los miembros de JRV y constató que las capacitaciones impartidas estaban dirigidas principalmente a los órganos regionales departamentales y al personal del TSE. El proceso de revisión de actas reveló múltiples errores por parte de los miembros de las JRV en el llenado de la documentación

Visto lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

- Que se dote de recursos al Instituto Electoral y se apoye a su personal técnico para fortalecer las capacitaciones a distintos actores clave del proceso electoral, en especial a los coordinadores de centros de votación y a los miembros de JRV.
- Que el Instituto Electoral se involucre más a nivel de las JRV y se valga de herramientas tales como instrumentos audiovisuales, la realización de simulacros de llenados de actas, entre otros, de tal manera que la información sobre el proceso electoral llegue a las regiones de manera uniforme.
- Fortalecer la metodología utilizada para impartir las capacitaciones, extender las horas de cursos, desarrollar casos prácticos y, de esta forma, reducir los errores administrativos en

las JRV. Asimismo, explorar opciones que le permitan al Instituto Electoral contar con una verificación más estrecha de las capacitaciones a nivel nacional.

Coordinación interinstitucional

Como se ha señalado en este informe, resulta indispensable que el TSE adquiriera un rol más activo en la coordinación interinstitucional para alcanzar una relación más estrecha con los distintos organismos que intervienen de alguna forma en el proceso electoral, respetando las competencias y funciones. Si bien existió un espacio físico que reunió a representantes de diversas instituciones públicas en la atención de las principales cuestiones que emergían en la jornada electoral, la Misión observó que este centro no tenía un rol activo, sino que únicamente procesaba reportes de información que provenían de distintas fuentes.

Por lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

- Mejorar la coordinación inter-institucional, a través de una instancia de articulación con un rol más activo en la etapa previa al proceso electoral, el día de las elecciones y en la etapa post-electoral.
- Que los partidos políticos cuenten con un espacio adecuado en el que puedan trasladar al TSE las inquietudes y demandas que surjan durante el transcurso de la votación. Este modelo ayudaría a disminuir la confusión y desconfianza de las organizaciones políticas.

Comunicación institucional del TSE

La MOE recibió reiteradas quejas de distintos actores del proceso electoral sobre los retrasos del TSE en la toma de decisiones, algunas desde áreas del propio Tribunal en cuestiones internas en la etapa pre-electoral, como también en cuestiones relacionadas con planteos y demandas de las organizaciones políticas a pocas horas de la elección. De la misma manera, la Misión pudo observar que el TSE tuvo dificultades para informar de forma clara y eficaz a los diferentes actores en las distintas etapas del proceso.

Se recomienda:

- Que el TSE agilice la toma de decisiones, a fin de contar con más tiempo para difundir con antelación las resoluciones adoptadas.
- Diversificar los canales de comunicación, para que la información tenga un mayor alcance.
- Elaborar un plan de comunicación integral, que garantice una comunicación institucional efectiva.

B. TECNOLOGÍA ELECTORAL

I. Introducción

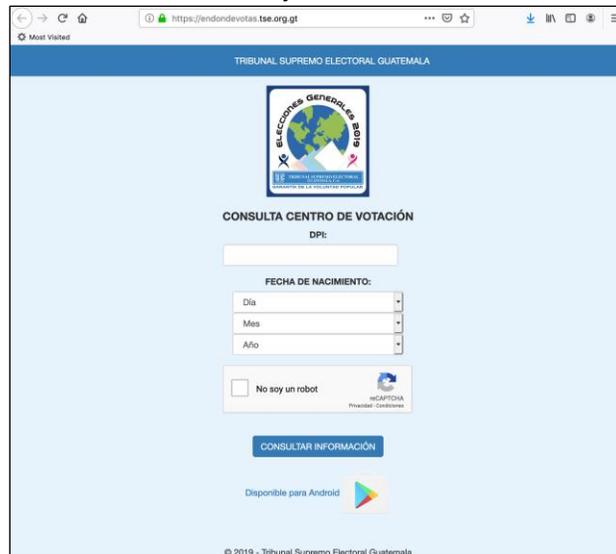
El Tribunal Supremo Electoral (TSE), como institución encargada de organizar las elecciones, implementó diferentes tecnologías para el proceso electoral de 2019. En este contexto, la Misión de Observación Electoral tuvo como objetivo observar y obtener información sobre las tecnologías de información y comunicación utilizadas, específicamente las relacionadas al registro electoral, proceso de digitación y transmisión de actas, consolidación y publicación de resultados, así como las utilizadas para entregar información al votante, jurados de mesa y capacitación.

II. Tecnologías utilizadas en la etapa pre-electoral

II.1. Consulta del Centro de Votación

El TSE facilitó varios mecanismos de consulta para que la ciudadanía verificara el local de votación donde le correspondía ejercer el voto, así como información sobre las designaciones de quienes debían trabajar como jurados de votación. Los mecanismos de divulgación consistieron en una página Web del TSE, <https://endondevotas.tse.org.gt/> como puede observarse a continuación:

Figura 1. Sistema de consulta de información sobre el local de votación.



The image shows a screenshot of a web browser displaying the 'CONSULTA CENTRO DE VOTACIÓN' page on the website <https://endondevotas.tse.org.gt/>. The page features a blue header with the text 'TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL GUATEMALA'. Below the header is a logo for 'ELECCIONES GENERALES 2019' with a globe icon. The main content area is light blue and contains the following elements: a text input field for 'DPI:', a 'FECHA DE NACIMIENTO:' section with three dropdown menus for 'Día', 'Mes', and 'Año', a checkbox labeled 'No soy un robot' next to a reCAPTCHA logo, a blue button labeled 'CONSULTAR INFORMACIÓN', and a small Android logo with the text 'Disponible para Android'. At the bottom of the page, there is a copyright notice: '© 2019 - Tribunal Supremo Electoral Guatemala'.

Fuente: TSE.

En términos generales este sistema trabajó de forma correcta. Sin embargo, en las elecciones generales del 16 de junio, la alta demanda de conexiones de forma simultánea saturó el ancho de banda, lo que impidió el acceso a realizar consultas.

II.2. Plataforma de Capacitación E-Learning (Aula Virtual)

El TSE implementó una Plataforma de Capacitación Virtual de aprendizaje para ciudadanas y ciudadanos que participaron en las elecciones de 2019. La plataforma tuvo como objetivo informar sobre el proceso electoral, para contar con una mejor y mayor participación de la ciudadanía el día de las elecciones. La plataforma constaba de un módulo de capacitación, evaluación y selección de operadores para la transmisión de resultados. Se estima que aproximadamente 3.550 operadores fueron capacitados utilizando la herramienta.

II.3. Sistema para el Registro de Candidatos

Para el registro de las candidaturas que se inscribieron en el proceso electoral de 2019, el TSE utilizó una aplicación elaborada por la Dirección de Informática del Tribunal. Este programa fue creado en el año 2015 y utilizado por primera vez en el proceso electoral de ese año, luego del cual fue objeto de una revisión y sometido a actualizaciones para las elecciones de 2019.

La aplicación estaba basada en un ambiente de desarrollo de software Web, lo que permitió la centralización de la información, así como su uso en línea por parte de los partidos políticos y los departamentos encargados del registro de las candidaturas dentro del TSE.

Dentro de las características principales del programa se destacaba la posibilidad de descargar y registrar los formularios de inscripción por parte de los partidos políticos, así como el seguimiento para la aprobación de las candidaturas y la impresión de las credenciales por parte de la Dirección del Registro Ciudadano.

Para el proceso eleccionario de 2019, toda la documentación referente a las candidaturas que fue depositada por los partidos políticos, se realizó de forma física en papel.

III. Cómputo electoral y transmisión de resultados

El procesamiento de datos para el escrutinio comprendió los procesos de traslado de las actas, transcripción, digitalización, verificación, consolidación de la información y difusión de resultados electorales a nivel departamental y nacional, así como el seguimiento al avance del proceso y la generación de archivos para los módulos de consolidación y divulgación nacional.

El artículo 101 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) detalla que únicamente las Juntas Receptoras de Votos (JRV) están facultadas para efectuar el conteo de votos. Finalizado el proceso de votación, el vocal de la junta procede al conteo de cada legajo y anuncia el resultado.

Al concluir la etapa anterior, los resultados son comunicados por la Junta Electoral Departamental (JED), por el medio de comunicación idóneo, según artículo 105 de la LEPP. El TSE, al recibir estos datos, los incorpora al cuadro general de las elecciones y lo mismo hace cada JED,

para que dentro de las 24 horas siguientes a la elección, puedan anunciarse resultados provisionales.

Conforme al artículo 108 de la LEPP, los programas de computación para el escrutinio electoral y la transmisión de resultados de cualquier elección o consulta popular, son implementados únicamente por el Centro de Procesamiento de Datos del TSE⁹⁷.

III.1. Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP)

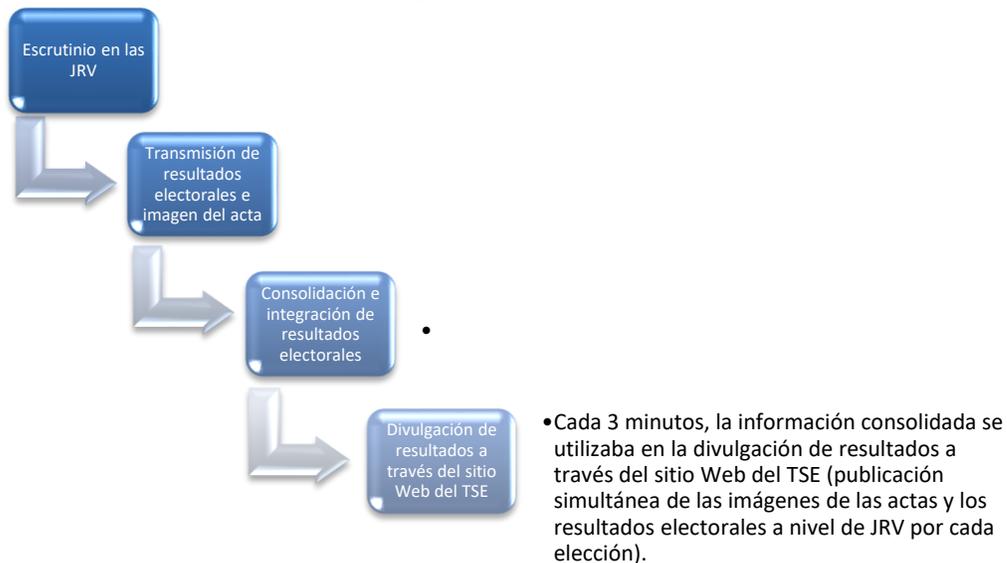
El Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP) fue la estrategia tecnológica utilizada por el TSE para informar oportunamente a los partidos políticos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía, sobre los resultados electorales preliminares de las elecciones, mediante la captura, cómputo y publicación de los datos de las actas de escrutinio de las 21.009 JRV distribuidas a lo largo del país. El SITREP fue un sistema desarrollado por el TSE a través de su Departamento de Informática y consistía de un conjunto de actividades interrelacionadas, tanto de carácter institucional como técnico-administrativas. El programa se gestionaba mediante un sistema informático, donde los resultados preliminares de las elecciones se daban a conocer en tiempo real a través de Internet y medios de prensa la misma noche de la jornada electoral⁹⁸. Los resultados del SITREP eran informativos y preliminares, sin efectos jurídicos. Por lo tanto, no declaraban el resultado final.

El SITREP se realizaba en cuatro (4) etapas sucesivas, que se exhiben a continuación:

⁹⁷ Para estas elecciones, el lugar del cómputo nacional estaba establecido en el Parque de la Industria, Salón 8, 6A Calle, Guatemala 01009, Guatemala.

⁹⁸ A partir de las 6:00 pm del 16 de junio 2019 para la primera vuelta electoral y del 11 de agosto para la segunda vuelta electoral.

Figura 2. Etapas del SITREP.



Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

- a) **Escrutinio de las actas en la mesa de votación:** al cierre de la jornada de votación, los jurados de mesa procedían a la contabilización de los votos, para luego traspasar esa información al acta de escrutinio. Las mesas de votación constituyen un pilar fundamental dentro del proceso, por ser las encargadas del desarrollo de los comicios, de forma primaria y directa.
- b) **Transmisión de resultados electorales e imagen del acta:** concretada la fase anterior, las actas de escrutinio eran trasladadas a un operador de informática ubicado en cada uno de los centros de votación. El operador de informática transcribía los valores consignados en el acta, utilizando una aplicación llamada CAPTA (parte del SITREP), luego de lo cual debía escanear o fotografiar el acta y enviarla al Centro Nacional de Información.
- c) **Consolidación e integración de resultados electorales:** a través de los procesos de consolidación e integración, se realizaban los cálculos para la acumulación de resultados y la adjudicación de cargos, tras el cómputo preliminar.
- d) **Divulgación de resultados a través del sitio Web del TSE:** la información consolidada de resultados se divulgaba cada 3 minutos a través del sitio Web del TSE. La distribución y publicación simultánea de las imágenes de las actas y resultados electorales a los medios de comunicación, los partidos políticos y al sitio Web permitía contrastar la digitación de resultados con las imágenes de las actas oficiales, transparentando los resultados para todos los actores del proceso.

III.2. Escrutinio de actas en las JRV

Según artículo 236 de la LEPP, a las 6:00 pm se debe cerrar el proceso de votación, salvo que todavía se encuentren votantes en fila, en cuyo caso se señala al último de la fila para que todos los que se encuentren esperando al cierre de la jornada puedan emitir su voto. Cerrado el acto de votación, se daba inicio públicamente al conteo de votos. Primero se procedía a contar las papeletas sobrantes y se les estampaba el sello de “NO USADA”. Posteriormente, el presidente de la junta extraía una por una todas las papeletas sufragadas. Luego de establecer la cantidad de votos emitidos y determinar los votos obtenidos por cada opción política, se procedía a completar el acta oficial de escrutinio y se realizaba el cierre de la JRV. El presidente de la junta debía entregar copia certificada del resultado obtenido a cada uno de los representantes de las organizaciones políticas y a los integrantes de la junta.

En el **Documento 4** se dejaba constancia de los resultados de cada organización política en las cinco elecciones, junto con la hora en que se cerró la votación, así como la cantidad de votantes que asistieron. El original, de color blanco, se le entregaba a la Junta Electoral Municipal (JEM). Un duplicado, de color amarillo, se le entregaba a la Dirección de Informática, y el triplicado, de color azul, para auditoría.

Luego de escrutar los resultados de Presidente y Vicepresidente, se guardaba el documento en un primer sobre y se entregaba al operador. Concluida la fase anterior, se escrutaban los resultados de las elecciones de Diputados por lista nacional, Diputados distritales, Corporación Municipal y Diputados al Parlacen, se guardaban en un segundo sobre y se entregaban al operador. Esta estrategia tenía como ventaja la entrega de resultados de Presidente y Vicepresidente de manera prioritaria para su publicación.

III.3. Transmisión de resultados electorales e imagen del acta

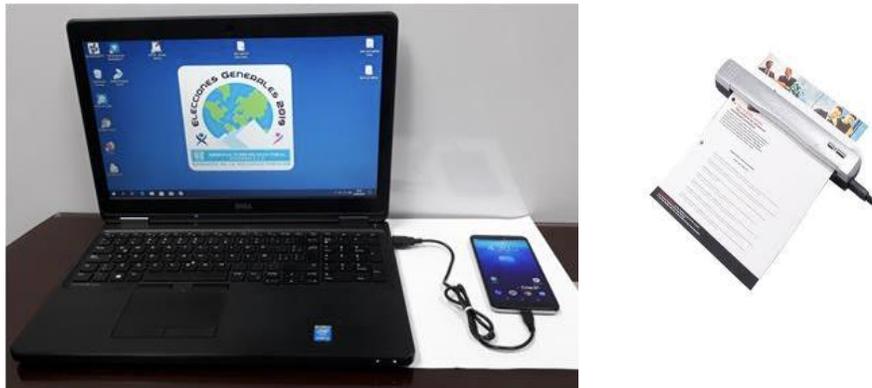
Para estas elecciones un total de 8.149.793 de electores fueron convocados para votar en el país. Guatemala se encuentra organizada en 22 departamentos y 340 municipios en donde se habilitaron un total de 21.099 Juntas Receptoras de Votos (JRV). En los 22 departamentos del país, la transmisión de los resultados electorales se llevó a cabo desde 3.222 centros de votación al centro de cómputo nacional del TSE. Se habilitaron 3.196 unidades de transmisión de valores e imágenes de actas al centro de cómputo a nivel nacional. La cantidad de estaciones de trabajo y otras consideraciones de la infraestructura tecnológica se dimensionaron de acuerdo al volumen de JRV que debían procesar. En este sentido, el TSE consignó dos modos de transmisión:

- *Unidades de comunicación tipo laptop*

En el caso de los operadores en los centros de votación que contenían más de 5 JRV, las instalaciones comprendían:

- a. Estaciones de trabajo (laptop) con respectivas aplicaciones (aplicación local CAPTA que facilitaba la transcripción de resultados y el proceso de escaneo de actas).
- b. Escáner portátil con conexión USB.
- c. Teléfono celular acondicionado para que funcionara como módem (*hotspot*).
- d. Equipos electrógenos (que garantizaban el suministro de energía que requería la operación del centro).
- e. Acceso a red de comunicaciones (red celular 3G de circuito cerrado).
- f. Un grupo humano calificado y entrenado para realizar las tareas técnicas asignadas, llamados “operadores de transmisión”.

Figura 3. Unidades de comunicación tipo laptop



Fuente: TSE.

- *Unidades de comunicación tipo smartphone*

En los centros de votación que contenían menos de 5 JRV, el equipo de comunicación consistía en un teléfono inteligente (sistema operativo Android), con una aplicación móvil diseñada por el TSE para capturar los datos electorales y enviar una fotografía del acta oficial.

Figura 4. Unidades de comunicación tipo smartphone



Fuente: TSE.

Para acceder a la aplicación CAPTA, el operador informático debía contar con credenciales oficiales (nombre de usuario y contraseña), las cuales eran proporcionadas por la Dirección de Informática del TSE.

Figura 5. Inicio aplicativo CAPTA en donde el operador debía autenticarse



Fuente: TSE.

Una vez digitada la credencial en las unidades de transmisión, el operador debía ingresar el número de la JRV, además del tipo de elección, lo que habilitaba el ingreso de los resultados del acta oficial, junto a la captura de la fotografía del acta oficial digitada, la cual era transmitida al centro nacional de información.

Figura 6. Inicio de sesión, se debía señalar la JRV que sería ingresada.



Fuente: TSE.

Figura 7. Organización y logística del proceso electoral.

DEPARTAMENTO / MUNICIPIO	JRV	CENTRO DE VOTACIÓN	COMPUTADORAS	CELULARES
ALTA VERAPAZ	1400	234	124	111
BAJA VERAPAZ	410	87	30	56
CHIMALTENANGO	799	96	77	26
CHIQUMULA	596	117	55	55
EL PROGRESO	304	43	32	11
ESCUINTLA	1,023	152	101	49
GUATEMALA	2786	304	274	52
DISTRITO CENTRAL	1877	147	172	17
HUEHUETENANGO	1595	325	130	170
IZABAL	550	56	55	10

JALAPA	444	59	44	17
JUTIAPA	759	112	75	36
PETEN	740	113	64	46
QUETZALTENANGO	1,153	181	119	53
QUICHE	1216	220	110	100
RETALHULEU	468	58	46	12
SACATEPEQUEZ	484	82	44	31
SAN MARCOS	1459	281	120	155
SANTA ROSA	613	91	62	25
SOLOLÁ	613	112	57	53
SUCHITEPEQUEZ	755	129	72	47
TOTONICAPAN	553	123	42	76
ZACAPA	393	96	36	47
EXTERIOR (USA)	109	4		
TOTAL	21.099	3.222	1941	1.255

Fuente: elaboración propia con información del TSE.

Figura 8. Métodos de transmisión



Fuente: elaboración propia con información del TSE.

III.4. Consolidación e integración de los resultados electorales

El proceso de consolidación se iniciaba a partir de la información procesada y transmitida desde los centros de votación en cada uno de los 22 departamentos. Los datos digitados se transmitían con una estructura establecida y conocida por las partes, de forma que la información servía de insumo para realizar la consolidación a nivel nacional de cada elección.

Asimismo, los archivos de las imágenes de las actas procedentes de los centros de votación se transmitían a través de canales SFTP⁹⁹ a un servidor del centro de cómputo nacional designado por el TSE.

⁹⁹ SSH File Transfer Protocol. Se trata de un protocolo de transferencia segura de archivos digitales que utiliza claves y credenciales encriptadas para proteger la información durante el proceso de transmisión.

La prioridad para el operador era transmitir los datos de las elecciones presidenciales y después las demás elecciones. Una vez recibidos en el centro de procesamiento a nivel nacional, los datos formaban parte de los totales que eran divulgados a la ciudadanía.

Como segunda prioridad, el operador escaneaba las actas y realizaba la transmisión de las imágenes a los servidores a nivel nacional. Posteriormente, procedía a transmitir los resultados y las actas de los demás niveles de elección (diputaciones y corporaciones municipales).

Luego de recibir los resultados transcritos por el operador y las imágenes de las actas en el centro de cómputo nacional, se realizaba un proceso de verificación.

- a. Utilizando la imagen del acta oficial, operadores del TSE validaban los datos frente a los resultados transcritos y enviados por el operador del centro de votación. Este proceso tenía como objetivo evitar errores de transcripción al comparar la información y verificar la correcta digitación de los resultados oficiales.
- b. En la eventualidad de que los datos no coincidieran, los valores eran digitados una vez más por el área de verificación. Este proceso permitía la corrección de inconsistencias entre los datos transcritos en los centros de votación frente a los del acta oficial.

Cabe destacar que la estrategia de verificación de actas ocurría después de que los datos electorales habían sido publicados. Sumado a esto, no existía una instancia final que supervisara las correcciones realizadas por los verificadores.

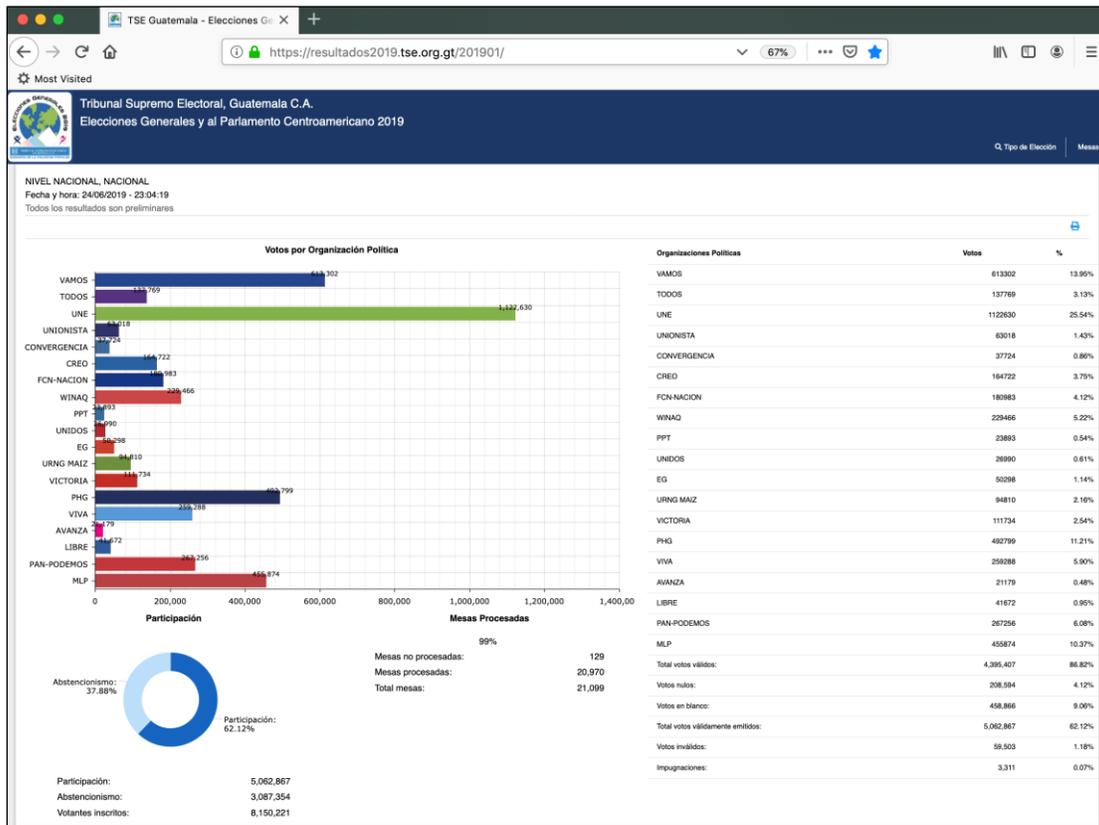
III.5. Divulgación de resultados

La gestión que se refiere a la divulgación de resultados consiste en la capacidad de publicar los datos del escrutinio, es decir el conjunto de actividades necesarias para recolectar, clasificar, verificar y divulgar los resultados de la elección general de los 22 departamentos y el exterior. En el sitio Web público del TSE se pudo tener acceso en tiempo real a los resultados electorales en función del porcentaje escrutado. El sitio Web público también permitía consultas livianas específicamente diseñadas para su visualización.

Adicionalmente, los medios de comunicación, partidos y movimientos políticos tuvieron acceso a un servicio que albergaba los resultados electorales e imágenes de las actas en archivos planos para su descarga, en la nube, así como desde la sala de prensa instalada en el Parque de la Industria.

La publicación del sitio Web se llevó a cabo desde un único enlace en el dominio del TSE: <https://resultados2019.tse.org.gt/201901/>. A continuación se muestran capturas de pantalla, a modo de ejemplo de la aplicación de consulta Web:

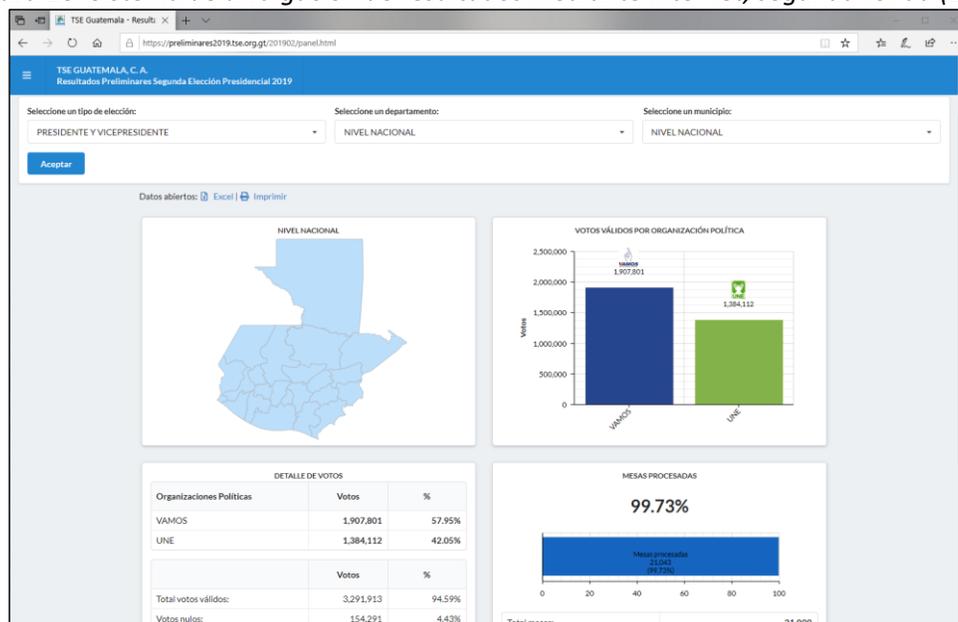
Figura 9. Sistema de divulgación de resultados mediante Internet, primera ronda (16 de junio).



Fuente: TSE.

- Segunda vuelta de la elección presidencial

Figura 10. Sistema de divulgación de resultados mediante Internet, segunda ronda (11 de agosto)



La información desplegada estaba indexada por departamento, municipio y nivel de elección.

III.6. Arquitectura de las comunicaciones

Desde los puestos de votación se trasladaban las actas a las unidades de transmisión ubicadas en cada centro de votación, con el objetivo de procesar y transmitir con rapidez los resultados y las actas obtenidas en cada una de las JRV instaladas a lo largo del país.

En el centro de cómputo a nivel nacional, se habilitaron dos segmentos de red (producción y respaldo) que se comunicaban uno con el otro, totalmente confinados al resto de los segmentos de red corporativa/administrativa. Esto quiere decir que solo los equipos de la red de cómputo podían comunicarse con la red de servidores que contenía la base de datos y la publicación de resultados preliminares. Los centros de cómputo (producción y respaldo) estaban interconectados entre sí a través de un canal de datos de contingencia, habilitados de una fibra óptica dedicada y de mecanismos de seguridad.

De igual forma, el TSE requiere la centralización de la información proveniente desde los centros de votación a nivel departamental para realizar la consolidación de resultados. Esta transmisión se ejecutó desde los 22 departamentos a nivel nacional y centros de votación en el exterior hacia el centro de cómputo nacional, con unidades de transmisión que constaban de módems USB, 3G y comunicación de telefonía móvil. Los servicios de comunicación ofrecían una capa de seguridad al permitir autenticar la red a la que estaba conectado el operador.

Una vez recibidos los resultados de las actas escaneadas, interpretadas y verificadas a nivel nacional, este esfuerzo generaba la consolidación de los resultados parciales a nivel nacional.

III.7. Seguridades aplicadas

El TSE diseñó un plan a fin de impedir que la información de las elecciones fuera alterada por ataques informáticos. Con este objetivo se adoptaron múltiples medidas, entre las cuales se encuentran mecanismos para evitar ataques de negación de servicio. Esto facilitaba hacer monitoreo permanente del tráfico de la red con un grupo de herramientas de hardware, software y recursos humanos especializados, que permitían identificar en tiempo real los ataques y manejarlos según fuera necesario. Para ello, se “vigilaban” los puntos de acceso desde el exterior con dispositivos de seguridad integrados.

Asimismo, en el centro de cómputo nacional los dispositivos de seguridad contaban con elementos de redundancia y alta disponibilidad, con el fin de garantizar la disponibilidad de la infraestructura que comprendía la transmisión y divulgación de resultados. Se utilizaron barreras de protección frente a posibles ataques, incluyendo firewalls, antispyware y prevención de intrusos, de esta forma garantizando la disponibilidad de los servicios.

III.8. Voto en el exterior

La plataforma tecnológica que se utilizó para el voto en el extranjero fue desarrollada por un grupo de técnicos del TSE específicamente designados para esta tarea. Para ello, se implementó un servicio de registro y actualización de datos dirigido a ciudadanos residentes en el exterior, para que pudieran realizar el proceso de empadronamiento o actualización de datos a través de **migrante.tse.org** (habilitado desde el 5 de junio de 2018) o del app “Voto por Guate”. Asimismo, se diseñó un sistema informático que facilitó la captura, transmisión y consolidación de resultados preliminares de la elección presidencial en el extranjero. Este sistema operó de forma autónoma, pero en coordinación con la Dirección de Informática del TSE, cuya función fue publicar los resultados preliminares una vez recibidos y comunicados por la Unidad Técnica del voto en el exterior.

Proceso de transmisión de resultados desde los consulados en los Estados Unidos

- Cada ciudad estaba habilitada con un centro de votación y respectivas JRV.
- Finalizada la votación, cada centro de votación contaba con dos operadores de transmisión, cuyo rol era recolectar las actas de escrutinio y utilizar un smartphone que permitía capturar la imagen del acta, transcribir los valores del acta y transmitir los resultados al centro de procesamiento ubicado en Guatemala, a través de una aplicación diseñada por el TSE.
- Para utilizar la aplicación, el operador debía ingresar un usuario y contraseña, previamente distribuidos por el TSE. Luego, introducir el número de la JRV que sería transmitida.
- Superada la etapa anterior, el operador podía tomar la fotografía del acta y luego transcribir los valores del acta en la aplicación.
- Por último, los valores digitados eran verificados por un segundo operador frente a la imagen del acta oficial en el centro de cómputo nacional en Guatemala.
- Verificados los valores del acta, esta información se almacenaba en la base de datos de resultados electorales, para ser integrada a la publicación de resultados del SITREP.

Figura 11. Estadísticas del proceso electoral en el exterior.

Estado	Total Ciudadanos Registrados	JRV	# Dispositivo de Transmisión	Primera Vuelta Votantes	Segunda Vuelta Votantes
California	23.020	39	2	285	218
Texas	10.533	18	2	121	93
Maryland	14.478	25	2	206	123
New York	15.664	27	2	122	86
Total	63.695	109	8	734	520

Fuente: elaboración propia con información del TSE.

IV. ELECCIONES GENERALES 16 DE JUNIO DE 2019

IV.1. Pruebas y simulacros

El Departamento de Informática del TSE preparó la realización de pruebas y simulacros correspondientes para verificar las condiciones del SITREP. A continuación se presenta cronológicamente el registro de dichas pruebas y simulacros observados por la MOE/OEA:

Pruebas del 13 junio

Cerca de la 06:00 pm se realizó la primera prueba en el centro de cómputo principal, desde las mismas instalaciones del centro. La prueba comprobó el funcionamiento del módulo de consolidación y la puesta en marcha de equipos recientemente instalados.

Pruebas del 14 junio

Se dio inicio a la prueba alrededor de la 07:00 pm, con el objetivo de verificar el correcto funcionamiento del centro de cómputo principal y el centro de cómputo alternativo. La prueba incluyó la sincronización de la base de datos entre el centro de cómputo principal y el alternativo, la transmisión de datos desde algunos departamentos, al igual que pruebas del módulo de consolidación y divulgación. Asimismo, se realizó una prueba de contingencia eléctrica para probar los UPS y los generadores de emergencia. Si bien la prueba brindó un espacio para que el TSE resolviera problemas de conectividad entre los enlaces del centro de cómputo principal y el alternativo, las actividades no contemplaron la realización de pruebas funcionales, carga e integridad de la información.

Simulacro del 15 de junio

El simulacro se inició aproximadamente a las 04:30 pm y tenía como objetivo probar la conectividad del 100 % de las unidades de transmisión. Los centros de votación en el exterior fueron parte de esta prueba. Desde los puntos de transmisión solo se envió un número reducido de actas. El resto de ellas, desde un archivo digital previamente consolidado en cada departamento. A las 6:00 pm la prueba concluyó con la consolidación y divulgación del 100 % de las actas. Cabe destacar que a pesar de que el simulacro procesó el 100% de las actas, la gran mayoría fueron transmitidas sin pasar por el proceso de digitación previo a la transmisión, al utilizar un archivo ya digitado.

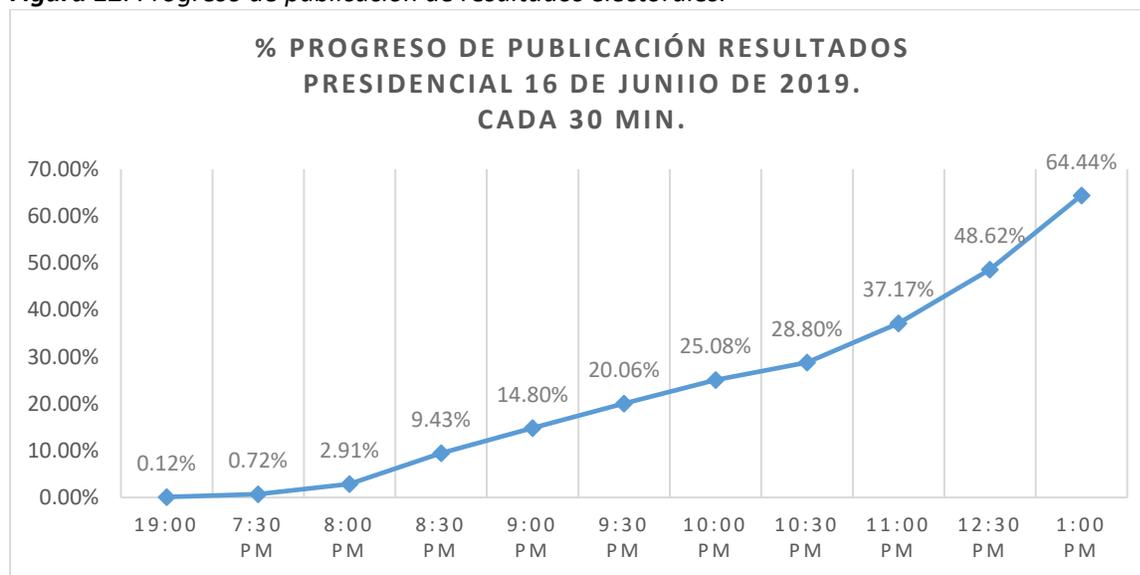
IV.2. Jornada electoral del 16 de junio de 2019

A las 05:00 pm, en el centro de cómputo nacional se llevó a cabo el proceso de enceramiento (o puesta en cero) de la base de datos de resultados electorales y se generó un acta que fue firmada por el Auditor del TSE, en presencia del pleno de magistrados y en acto público.

A partir de las 07:00 pm, el TSE dio inicio a la publicación de resultados preliminares. En esta etapa del proceso, la página Web de divulgación de resultados falló y el acceso a los datos a través de esta vía fue intermitente durante varias horas. Sin embargo, es fundamental aclarar que el fallo se limitó a la divulgación de resultados *a través de página Web*, mientras el sistema de

transmisión funcionó de manera fluida. Los medios de comunicación y los partidos políticos tuvieron en todo momento acceso a esta información a través de terminales en el centro de información del TSE. Esto permitió que la ciudadanía tuviera en todo momento acceso a los datos. A las 10:00 pm se habían publicado resultados de la elección presidencial correspondientes al 25% de las actas del país. A la 1:00 am del lunes, estuvieron disponibles los cómputos del 64,44% de las mesas.

Figura 12. Progreso de publicación de resultados electorales.



Fuente: elaboración propia con información del TSE.

Para fortalecer la transparencia del proceso, el TSE instruyó que se hiciera entrega de los resultados electorales preliminares en archivos planos (de texto) y las imágenes de las actas a los fiscales de los partidos políticos, a fin de facilitar el análisis independiente de los resultados preliminares. Sin embargo, la Misión observó que los partidos políticos desconocían el procedimiento para la solicitud de las credenciales necesarias para acceder a estos archivos. Por lo anterior, se observó desorden y lentitud en la entrega de las claves para el acceso a los repositorios de resultados e imágenes de actas. Asimismo, los fiscales informáticos desconocían la estructura y el diccionario de la base de datos de resultados, lo que dificultó el análisis de la información entregada por el TSE.

La lentitud con que se recibieron las actas demoró la finalización del cómputo a nivel nacional. Lo anterior se atribuye a una serie de factores como:

- a. Un lento proceso de escrutinio en la JRV.
- b. Deficiencia en la logística asociada al traslado de las actas en los centros de votación, a raíz de los disturbios y amenazas dirigidas a los operadores informáticos.

- c. En algunos casos, la transmisión de las actas no se realizó debido a que los operadores informáticos responsables de la transmisión de actas no lograron acceder al programa con el usuario y contraseña distribuidos por el TSE.
- d. Fallas en el módulo asignado a la publicación de resultados. Esto reveló un diseño defectuoso, incapaz de atender un alto número de consultas de manera simultánea.
- e. Inexistencia de procesos formales y ausencia de buenas prácticas, lo que causó deficiencias en diversas tareas operativas.
- f. Falta de implementación de puntos de control que determinaran los plazos convenientes y una distribución apropiada de responsabilidades entre los diversos agentes involucrados.

IV.3. Irregularidades en el procesamiento de resultados preliminares para Diputados – 20 de junio de 2019

La Dirección de Informática confirmó el jueves 20 de junio que un error en la configuración del sistema causó la duplicidad en el conteo de los votos, lo que afectó las diputaciones al Congreso y al Parlamento Centroamericano (Parlacen). Según informó el personal técnico del TSE, el origen del fallo se debió a un error de programación, pues el sistema únicamente consideraba 20 partidos. Al inscribirse más partidos, los votos no fueron consignados de forma correcta por el sistema informático. A continuación, se presenta la incongruencia en la suma de los datos de resultados preliminares, y cómo fueron incorrectamente duplicados y atribuidos a otros candidatos:

Figura 13. Representación gráfica de la incongruencia en la suma de los datos de resultados preliminares.

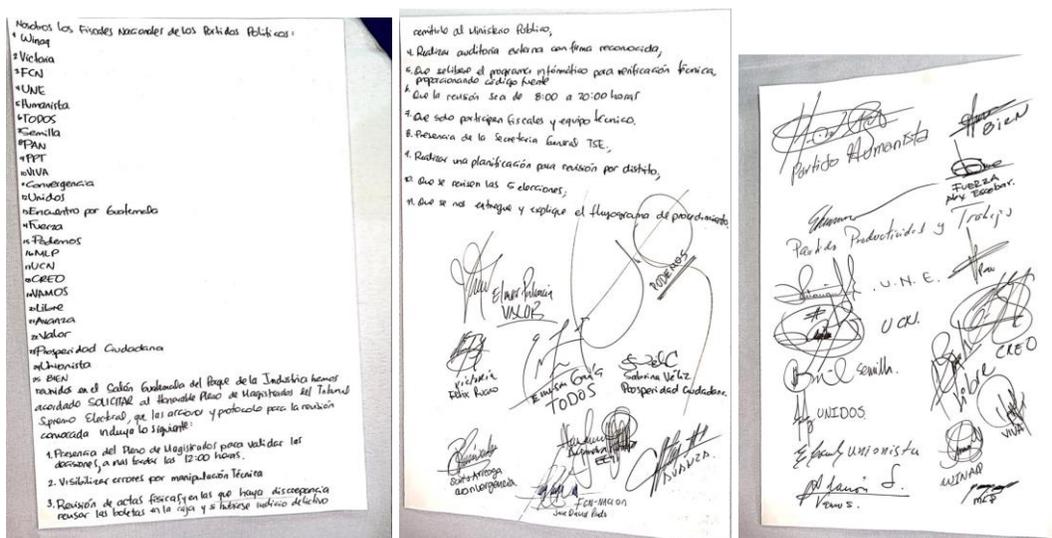
Lunes 24 de junio

La revisión de actas estaba programada para dar inicio a las 08:00 am del lunes 24 de junio. El objetivo de la actividad era abordar los cuestionamientos de los fiscales políticos, frente a supuestas irregularidades en los resultados, pues en algunos casos no coincidían los datos de las actas con los de la página del TSE.

Al inicio, los fiscales manifestaron su molestia por la ausencia de los magistrados del TSE. A raíz de lo anterior y después de una serie de reuniones en privado, a las 12:00 md los fiscales de las organizaciones políticas tomaron la decisión de retirarse de las instalaciones, luego de firmar la siguiente acta, posteriormente trasladada al pleno del TSE.

las reglas existentes y en las recientes reformas electorales las reglas existentes y en las recientes reformas electorales.

Figura 14. Acta levantada por los fiscales políticos tras la sesión del 24 de junio



Fuente: fotografía tomada por observador de la OEA.

Martes 25 de junio

El TSE sostuvo una reunión con los fiscales de los partidos políticos, en la que se resolvió retomar el proceso de cotejo de actas, suspendido el 24 de junio, a partir del día siguiente.

Miércoles 26 de junio

Al momento que estaba previsto dar inicio a las jornadas de verificación ad-hoc de actas para esclarecer dudas a raíz de las fallas del sistema informático de transmisión preliminar, el Ministerio Público (MP) y la Policía Nacional Civil (PNC) allanaron las oficinas del Departamento Informático del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Por lo ocurrido, la Comisión de Verificación de actas designada por el TSE, acordó suspender el proceso de revisión de actas hasta nuevo aviso. La Dirección de Informática del TSE se tuvo que trasladarse a las oficinas del TSE para atender a las autoridades del Ministerio Público y se postergó el inicio de la actividad de verificación de actas.

El MP solicitó una copia de los archivos de la base de datos del TSE, del sistema informático, para realizar una investigación para determinar en caso de existencia de manipulación del sistema informático. En dicha oportunidad el MP manifestó públicamente que ningún equipo del Departamento de Informática del TSE fue confiscado sino que se realizaron copias de los archivos.

Jueves 27 de junio

Se dio inicio a la verificación acta por acta comenzando por la elección a Presidente y Vicepresidente de la República con presencia de los fiscales nacionales e informáticos de los partidos políticos.

Viernes 28 de junio

Los partidos manifestaron su descontento a raíz de la metodología adoptada para revisar las más de 105 mil actas de JRV (21.099 en cada una de las 5 elecciones), acta por acta, ya que a ese ritmo tomaría mucho tiempo poder cumplir con la verificación. Las organizaciones políticas decidieron suspender la verificación acta por acta para cambiar estrategia y adoptar una nueva metodología.

El Pleno del TSE dio a lugar la petición de las organizaciones políticas y decidió formular un nuevo esquema de trabajo que comenzaría el martes 2 de julio. Durante este proceso, tanto las autoridades del TSE, como los representantes de los partidos políticos encontraron los espacios de entendimiento para acordar otra metodología y avanzar en la actividad de verificación.

Las actividades de la mesa de verificación estuvieron detenidas entre el viernes 28 de junio y el martes 2 de julio, que coincidió con el fin de semana largo por motivo de feriado por el Día del Ejército. Asimismo, por motivo del feriado, el Pleno del TSE detuvo su funcionamiento hasta el 1 de julio, a pesar de aun no haber finalizado el proceso de revisión oficial y la entrega de resultados oficiales de las elecciones.

Martes 2 de julio

Se retomó el trabajo de la verificación de actas con presencia de autoridades del TSE (Inspector General, Dirección Electoral, Director DICEP, Director de Informática, Director de Partidos Políticos, entre otros funcionarios del TSE), fiscales nacionales e informáticos de partidos políticos, medios de comunicación, observadores nacionales (Mirador Electoral), y con la presencia miembros de la MOE/OEA.

Se adoptó una nueva metodología de trabajo, estableciéndose 26 mesas de trabajo:

1 Presidente y Vicepresidente
1 Diputados Lista Nacional
1 Diputados Parlacen
23 Regiones (Distrito Central y 22 Departamentos)

- Equipo: el TSE estuvo integrado por 2 miembros por mesa (1 digitador y 1 apoyo)
- Fiscales: Las mesas de Quetzaltenango, Suchitepéquez, Huehuetenango, Ciudad De

La MOE identificó que las organizaciones políticas y la opinión pública centraron la atención en las actividades de verificación ad-hoc de actas prevista para esclarecer las dudas sobre el sistema informático de resultados preliminares, y no en las audiencias de revisión oficial en los órganos electorales regionales, instancia donde se procesan los resultados oficiales para la debida proclamación de las autoridades.

Por otra parte, la Misión percibió que las organizaciones políticas tenían interés en que los cambios y errores que se identificaban durante la verificación ad-hoc de actas tuvieran un efecto jurídico en los resultados oficiales. Al respecto, el TSE reiteró que la verificación de actas por parte de las organizaciones políticas fue una actividad a favor de la transparencia y para esclarecer dudas a los actores involucrados en el proceso electoral, sin efecto jurídico.

El TSE prosiguió con las audiencias de revisión oficial de resultados definitivos a nivel regional, y actuó de acuerdo a los procedimientos establecidos en la normativa guatemalteca, apegado a la ley. A pesar de las dificultades técnicas en el sistema informático, y algunos errores en la consignación de datos en las actas de escrutinio en las JRV, las organizaciones políticas, a través de la actividad de verificación, pudieron constatar que los resultados fueron públicamente validados y no alteraron la tendencia general. Sin embargo, frente a la desconfianza generada durante la primera vuelta, el TSE despidió al Director de Informática, después de que éste recibiera serios señalamientos en la transmisión de resultados de la primera vuelta electoral¹⁰⁰.

IV.5. Recomendaciones MOE/OEA de cara a las elecciones del 11 de agosto

En el Informe Preliminar de la MOE/OEA del 18 de junio de 2019, la Misión presentó una serie de recomendaciones para ser implementadas de cara a las elecciones del 11 de agosto. En lo que se refiere al procesamiento de resultados electorales preliminares, la Misión recomendó:

- Desarrollar y adoptar un plan de acción y un calendario técnico destinado a la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP).
- Realizar con tiempo suficiente el montaje del centro de cómputo y consolidación de resultados del TSE.
- Contemplar la realización de un conjunto de pruebas y simulacros del sistema de transmisión con suficiente tiempo antes de la elección, incluyendo una prueba de procesamiento del 100% de las actas.
- Documentar los alcances y objetivos de las pruebas, para medir apropiadamente los resultados y definir las mejoras necesarias.

¹⁰⁰ Nota de prensa del 14 de julio de 2019. Disponible en: <https://americaaldia.com/guatemala/tse-de-guatemala-despide-al-jefe-de-informatica-por-fallos-el-dia-de-las-elecciones/>

- Facilitar el acceso directo de los fiscales políticos a las pruebas y simulacros de transmisión. Asimismo, brindarles información sobre el funcionamiento del sistema y convenir con antelación un protocolo de acceso a los archivos de los resultados preliminares el día de la elección.
- Fortalecer los mecanismos de seguridad para contrarrestar inconvenientes en la página Web de divulgación de resultados y así garantizar el acceso continuo a los resultados preliminares por esta vía.
- Incorporar herramientas de monitoreo para el control de la conectividad de los equipos de transmisión y dar seguimiento a los diversos problemas que pudieran presentarse en las estaciones.

V. SEGUNDA VUELTA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES–11 DE AGOSTO DE 2019

La MOE/OEA destaca el esfuerzo que realizó el TSE en el seguimiento de las recomendaciones emitidas tras las elecciones generales del 16 de junio. Entre otras cosas, el TSE desarrolló una nueva aplicación para la divulgación de resultados, con cambios sustantivos en relación con su diseño anterior. Esta nueva aplicación fue programada para fortalecer los mecanismos de divulgación de resultados en la página Web, junto con una nueva base de datos y opciones de acceso más eficientes y robustas, orientadas a garantizar el acceso continuo a los resultados preliminares por esta vía.

En tal sentido, a finales de julio el TSE solicitó a un grupo de expertos internacionales de la Unión de Organismos Electorales (UNIORE) que verificara el funcionamiento del SITREP de cara a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del 11 de agosto. El informe final fue entregado al TSE.

V.1. Pruebas y simulacros

Para la implementación del SITREP en la segunda vuelta electoral, el Departamento de Informática del TSE preparó la realización de las correspondientes pruebas y simulacros para verificar las condiciones del sistema. A continuación, se presenta cronológicamente el registro de dichas pruebas y simulacros observados por la MOE/OEA:

Prueba del 6 de agosto

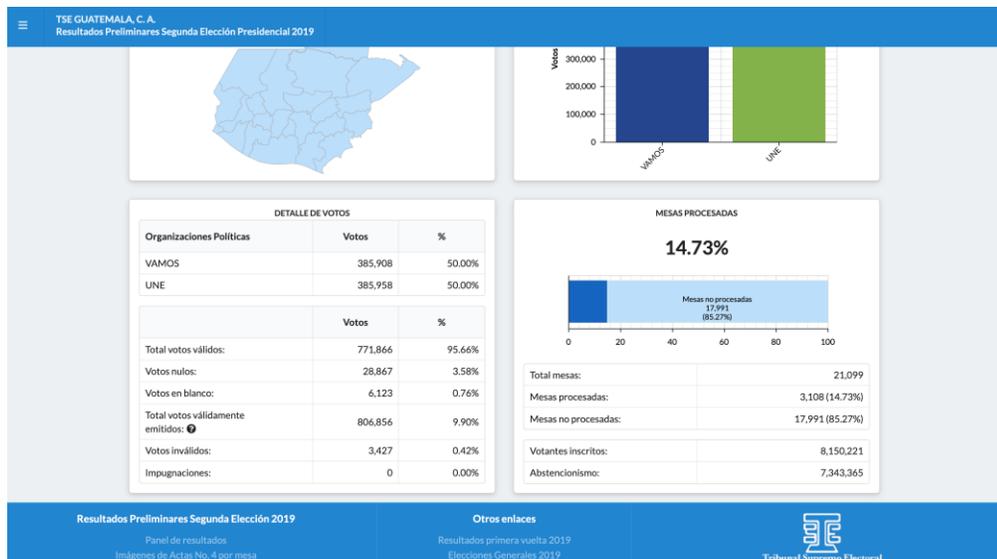
A las 06:22 pm se inició la primera prueba, cuyo objetivo fue verificar el correcto funcionamiento del centro de cómputo principal y el centro de cómputo alterno. El proceso comenzó con la transmisión de las actas a nivel nacional. Las primeras actas fueron recibidas a las 6:24 pm y en menos de media hora (7:00 pm) se habían transmitido y procesado un total de 2.548 actas, lo que correspondía al 12,08% del total de las actas

a nivel nacional. La prueba finalizó a las 7:45 pm, con un total de 3.018 actas procesadas, equivalente al 14,73% de las 21.099 JRV de la elección.

Bajo este esquema de pruebas, se probaron los módulos de consolidación y publicación de resultados (internos y públicos). Asimismo, la MOE/OEA observó que:

- Se transmitieron exitosamente las imágenes de las actas y resultados electorales desde todos los departamentos a nivel nacional. Cabe destacar que la prueba no contempló la transmisión de resultados desde el exterior.
- La base de datos utilizada para la publicación de resultados en el Internet contenía valores de pruebas anteriores, que no fueron propiamente borrados. Los residuos fueron borrados en el transcurso de las actividades y esto no afectó los resultados de la prueba.
- Se detectó que las publicaciones de resultados en el Internet se actualizaban con mayor rapidez que los resultados a nivel local. Lo anterior a raíz de que el programa encargado de la sincronización de resultados no priorizaba los resultados publicados a nivel local. Esto no afectó el resultado de la consolidación.
- En general la prueba cumplió con los objetivos planteados.

Figura 15. Resultados de la prueba del 6 de agosto, con 14,73% de las mesas procesadas.



Fuente: TSE.

Simulacro del 8 de agosto

En presencia de los partidos políticos, fiscales informáticos, observadores nacionales e internacionales y medios de comunicación, el TSE realizó el primer simulacro del sistema SITREP que sería utilizado en la segunda vuelta. El objetivo fue verificar el correcto

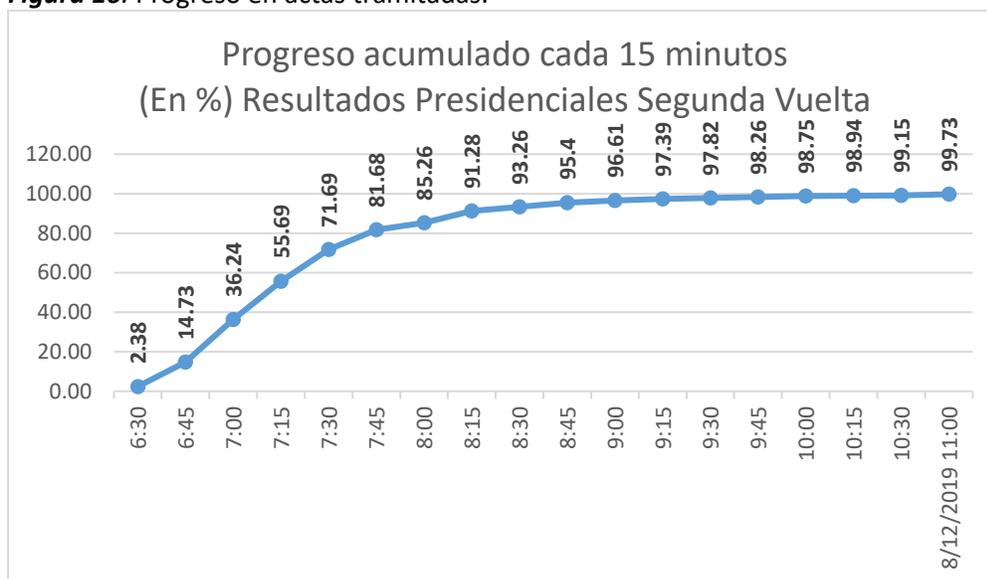
funcionamiento de la infraestructura de comunicación desde los 22 departamentos y el exterior, sus procesos asociados, así como la coordinación, escaneo, digitalización, transmisión, recepción, consolidación y publicación de los resultados electorales a nivel nacional. Para ello, se realizaron las siguientes actividades:

- Exposición por área del estatus del proceso sobre los siguientes tópicos:
 - a. Logística y materiales electorales
 - b. Refuerzo de capacitación de las JRV
 - c. Plan de comunicación estratégica
 - d. Voto en el extranjero
 - e. Mesa de prevención de conflictividad
 - f. Mesa técnica interinstitucional de seguridad
 - g. Transmisión de resultados
- Prueba del protocolo de la puesta en cero de las bases datos del sistema SITREP (correcto funcionamiento).
- Proceso de digitalización de actas desde los 22 departamentos. Adicionalmente, el TSE facilitó un grupo de digitalizadores en el mismo centro de cómputo para que el público observara el proceso de transmisión que se realizaría desde los centros de votación.
- A pesar de que la prueba esperaba alcanzar un 15% del total de las actas, los magistrados dieron la instrucción de concluir con la prueba cuando se alcanzó un 11,8 % del total de las actas. Lo anterior, con el fin de dar inicio a la prueba de estrés.
- Sumado a lo anterior, se realizó la prueba de estrés con una carga del 100% de las actas, previamente digitadas, todas a la misma vez. La prueba concluyó exitosamente.
- El TSE solicitó el registro de los fiscales informáticos para facilitar el acceso al repositorio de imágenes de actas y archivos planos de resultados electorales.

V.2. Jornada electoral del domingo 11 de agosto de 2019

El domingo 11 de agosto de 2019 la ciudadanía guatemalteca ejerció su derecho al sufragio. La MOE/OEA observó que, gracias a las medidas implementadas, el SITREP funcionó correctamente y brindó información rápida y oportuna a la ciudadanía, salvo algunos errores en la publicación de los resultados del voto en el extranjero. A las 09:00 pm el sistema ya contaba con más del 96% de los resultados preliminares publicados.

Figura 16. Progreso en actas tramitadas.



Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

El TSE realizó un esfuerzo importante para cubrir el 100% de los centros de votación con equipos de transmisión de resultados, a fin de comunicar oportunamente a los partidos políticos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía los resultados electorales preliminares de las actas de escrutinio de las 21.009 JRV a lo largo del país.

Sin embargo, la Misión constató que diversos aspectos sobre los cuales está estructurado el sistema no contribuyen a generar confianza, por las vulnerabilidades sobre las cuales opera. Lo ocurrido en la elección del 16 de junio demuestra la necesidad de una planificación mucho más rigurosa.

Para garantizar que en futuros procesos electorales no se presenten nuevamente inconvenientes que pongan en riesgo la credibilidad y el funcionamiento del proceso electoral, la MOE/OEA recomienda:

- Rediseñar el sistema de transmisión de resultados preliminares, contemplando el uso de tecnologías que garanticen mayor seguridad en los resultados. Para ello, se debe incluir los siguientes elementos:
 - Modificar el proceso de digitación de actas para que sea realizado de forma centralizada, es decir, que las imágenes sean enviadas al centro de cómputo nacional del TSE, y allí sean digitados los resultados. Ello dará mayor control y supervisión de este proceso al tribunal.

- Incorporar técnicas de digitación anónima, en las que no se puede identificar el partido o el candidato a quien se están adjudicando los votos.
- Incorporar el reconocimiento inteligente de caracteres (ICR) a la digitación. Lo anterior añade una interpretación automática de los resultados al proceso de digitación y disminuye así el tiempo y el esfuerzo humano en este proceso.
- Garantizar que las actas que sean incorporadas al proceso de consolidación y publicación de resultados pasen los controles necesarios para asegurar que los datos están correctamente digitados.
- Generar un módulo de control y seguimiento exclusivo para el TSE y el personal autorizado, que permita dar seguimiento al avance del proceso e identificar las JRV que han sido consolidadas, los porcentajes de JRV procesadas y cuáles JRV son las faltantes.
- Implementar pruebas y simulacros de funcionalidad, carga e integridad de la información con tiempo suficiente antes del proceso. También se recomienda contemplar, en la planificación de las pruebas, que por lo menos una se lleve a cabo a nivel nacional con la transmisión y digitación del 100% de las actas. Es importante definir los alcances y objetivos de las pruebas y simulacros, a fin de medir apropiadamente los resultados y definir las mejoras necesarias.
- Implementar un modelo de desarrollo de software utilizando metodologías modernas para el control y puesta en producción de los programas.
- Desarrollar un plan de congelamiento del software y puesta en cero de la base de datos.

La MOE/OEA también constató la ausencia de protocolos de control de calidad y testeo integral de los componentes tecnológicos del sistema. Por lo tanto, recomienda:

- Incorporar herramientas para el control y monitoreo de los equipos de transmisión de resultados, con el objetivo de facilitar la asistencia en casos de fallos o pérdidas. La realización de pruebas de conectividad y sus resultados deben estar a disposición del TSE en todo momento, de forma centralizada, para que los problemas que puedan existir sean subsanados con mayor rapidez.
- Realizar pruebas de carga a lo largo del desarrollo de la aplicación y la adaptación del sistema de consulta de centros de votación, para alcanzar el resultado esperado en condiciones de alta demanda.
- Incorporar un departamento externo a la Dirección de Informática en la validación de los resultados de las pruebas del SITREP, de forma que permita medir la calidad e integridad de los datos.

A pesar de que los observadores de la OEA comprobaron amplia presencia de fiscales de los partidos políticos en las jornadas electorales, la Misión también observó oportunidades de mejora en la coordinación entre las autoridades electorales y las organizaciones partidarias en la

veeduría de los componentes tecnológicos y el acceso a herramientas a disposición de los actores políticos. Por lo anterior, la MOE recomienda:

- Procurar las condiciones necesarias para permitir un mayor acercamiento y participación de los fiscales de los partidos políticos en las actividades organizativas de los procesos informáticos que realiza el Tribunal. Ello incluye:
 - Desarrollar un protocolo para la solicitud y entrega de información por parte de las agrupaciones políticas, que considere plazos determinados.
 - Brindar oportunamente a los fiscales informáticos la entrega de las claves para el acceso a los repositorios de resultados e imágenes de actas.

La MOE/OEA fue testigo del arduo trabajo realizado por la Dirección de Informática del TSE, en particular en la atención de los fallos ocurridos en las elecciones generales del 16 de junio y las adaptaciones para evitar que se repitieran en la segunda vuelta presidencial. No obstante, la Misión también pudo observar las dificultades del personal informático del Tribunal para llevar adelante sus labores. Por ello, recomienda:

- Reforzar el funcionamiento de la Dirección de Informática del TSE, dotándola de mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos en las diferentes áreas de trabajo. Para ello, se debe realizar una evaluación de la infraestructura tecnológica actual y de la estructura de personal, que permita contemplar todas las necesidades, de cara a futuros procesos electorales, incluyendo previsiones para resguardar los sistemas de ataques cibernéticos.

Como se indicó, las gestiones que realizan los partidos políticos para lograr la inscripción de candidaturas se realizan en papel, de forma manual. La Misión recomienda:

- Fortalecer el sistema de registro de candidaturas a través de la automatización de procesos que en la actualidad se realizan de forma manual. Ello requiere:
 - Cooperación con otras instituciones, como la Contraloría General de Cuentas, la Policía Nacional Civil, el Organismo Judicial y el Ministerio Público, para validar cierta información requerida por ley.
 - Integración del programa de registro de candidaturas con las bases de datos del Registro Nacional de las Personas (RENAP), lo que permitiría disminuir los procesos de digitación de datos y los errores ocasionados en esta actividad.
 - Introducción de técnicas modernas de control de flujo de expedientes, el almacenamiento electrónico de imágenes y la firma digital de documentos.

C. VOTO EN EL EXTRANJERO

I. Introducción

El 16 de junio de 2019 se celebraron elecciones generales en Guatemala para elegir Presidente, Vicepresidente, 160 Diputados al Congreso, 20 Diputados al Parlamento Centroamericano (Parlacen) y 340 miembros de corporaciones municipales para el período 2020-2024. Por primera vez se puso en práctica el voto en el extranjero para elegir Presidente y Vicepresidente de la República. Desafortunadamente, este proceso electoral se caracterizó por unos niveles de abstención extremadamente altos en el exterior: 98,85%. La Misión identificó tres causas principales que explican estas cifras.

Primero, la tardanza en la planificación, establecimiento y entrada en funcionamiento de la unidad especializada de voto en el extranjero del Tribunal Supremo Electoral (TSE), entidad encargada de garantizar el derecho al voto para la ciudadanía guatemalteca residentes fuera del territorio nacional. Esta tardanza impidió realizar una planificación adecuada del proceso, así como capacitar apropiadamente al equipo de la unidad especializada.

Segundo, la ausencia de criterios claros en la selección de las ciudades donde se llevó a cabo el voto a distancia: Nueva York, Silver Spring, Houston y Los Ángeles. Es entendible que se hayan seleccionado ciudades en Estados Unidos, dado que el 98% de los guatemaltecos en el extranjero residen en ese país. No obstante, algunas organizaciones de la sociedad civil le señalaron a la Misión que la selección de las cuatro ciudades—entre las 19 que cuentan con consulado en Estados Unidos—no la realizó el TSE con base en fundamentos técnicos. Por ejemplo, las ciudades elegidas no corresponden a las zonas con mayor población.

Tercero, errores en el empadronamiento en el exterior. Esto último, se refleja en la insignificancia estadística (0,78%) que representaron los 63.695 electores inscritos en el exterior, frente al padrón electoral general, en el que se registraron 8.150.221 personas. Inicialmente, la unidad especializada de voto en el extranjero impulsó una estrategia de empadronamiento que combinó una WebApp, o instrumento al que los usuarios podían acceder mediante un computador, y una aplicación móvil, con acceso a través de dispositivos celulares. Esta etapa tuvo resultados muy limitados, dado que únicamente 895 electores se inscribieron.

Por este motivo, el TSE incorporó al padrón a 62.800 ciudadanos que recientemente habían renovado su Documento Personal de Identificación (DPI) en los consulados de las cuatro ciudades elegidas. Posteriormente, la autoridad electoral inició una campaña para informar a estos electores que estaban empadronados e invitados a votar el 16 de junio. En este sentido, el TSE contactó a 10.000 ciudadanos por vía telefónica, y a más de 30.000 mediante mensajes de texto. La Misión fue informada sobre las molestias que esta campaña generó en varias de las personas empadronadas, por haber sido contactadas por medio de sus números de teléfono personales, sin haber expresado su consentimiento.

II. Marco Legal

El 25 de mayo de 2016, se introdujo por primera vez el voto en el extranjero en la legislación guatemalteca para elegir al Presidente y Vicepresidente, mediante la reforma al artículo 12 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). El mismo año, el TSE reglamentó el voto en el exterior, a través del Acuerdo Número 274-2016.

Posteriormente, en enero de 2019, el TSE emitió el Decreto 1-2019, por medio del cual convocó a las elecciones del 16 de junio de 2019 y estipuló que el voto en el extranjero se llevaría a cabo en los Estados Unidos de América¹⁰¹, bajo la modalidad de voto electrónico. No obstante, en abril de 2019 la autoridad electoral modificó y amplió la información contenida en el Decreto 1-2019¹⁰². En este sentido, en el Decreto 3-2019 el TSE dispuso que la implementación del voto afuera de Guatemala se realizaría de manera progresiva y, en consecuencia, únicamente en cuatro ciudades de los Estados Unidos: Los Ángeles, California; Silver Spring, Maryland; Nueva York, Nueva York, y Houston, Texas. Asimismo, el TSE determinó que el voto en las cuatro ciudades se llevaría a cabo mediante voto presencial, y no voto electrónico.

Decretos, Normas y Regulaciones sobre el Voto en el Extranjero				
República de Guatemala				
	Decretos, Normas y Regulaciones	Contenido	Fecha de emisión	Comentario
1	Artículo 12 de la LEPP (Modificado por el Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República)	Introducción del voto en el extranjero en la legislación guatemalteca	25 de mayo de 2016	
2	Acuerdo Número 274-2016	Reglamentación del Voto en el Extranjero	6 de octubre del 2016	
3	Acuerdo 172-2017	Publicación del Plan Operativo de Voto de los Guatemaltecos Residentes en el Extranjero	29 de agosto de 2017	
4	Acuerdo 173-2017	Publicación del Proyecto de Inscripción y/o Actualización de Datos de Ciudadanos Guatemaltecos Residentes en el Extranjero	29 de agosto de 2017	
5	Acuerdo 180-2018 (Modificado por el Acuerdo 391-2018)	Creación e implementación de la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero	21 de marzo de 2018 8 de agosto de 2018	

¹⁰¹ Tribunal Supremo Electoral (TSE). Decreto 1-2019. Artículo 13. Literal b.

¹⁰² Tribunal Supremo Electoral (TSE). Decreto 3-2019.

7	Acuerdo 505-2018	Aprobación de los lineamientos y recomendaciones para la formulación, ejecución y liquidación del Plan Operativo Electoral 2019 de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales que se integren con motivo del Proceso Electoral 2019	13 de noviembre de 2018	Estos lineamientos y recomendaciones están también dirigidos a la Junta Electoral de Voto en el Extranjero. Este documento incluye una recomendación, en el numeral 1 literal c, sobre integrar los organismos electorales temporales con antelación “con la finalidad que se mejore la comunicación y se pueda coordinar la elaboración de los planes operativos con su respectivo presupuesto, para poder revisar y depurar dichos planes...”.
8	Acuerdo 554-2018	Aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del TSE para el ejercicio fiscal 2019	1 de enero de 2019	Incluye la aprobación del Plan Operativo Electoral y del Plan Operativo Anual 2019.
9	Decreto 1-2019 (Modificado por Decreto 3-2019)	Publicación de la Convocatoria a Elecciones	18 de enero de 2019 3 de abril de 2019	Inicialmente, el Decreto 1-2019 estableció que la primera experiencia de voto en el extranjero se llevaría a cabo en los Estados Unidos de América, bajo la modalidad de voto electrónico. A través del Decreto 3-2019, el TSE modificó el segundo párrafo del punto <i>Primero</i> del Decreto 1-2019 y estableció que el voto en el extranjero se realizaría de manera presencial, y no electrónica. Asimismo, en el punto <i>Tercero</i> , el TSE estableció las ciudades en las que se implementaría el voto en el extranjero: Los

				Ángeles, Silver Spring, Nueva York y Houston.
10	Acuerdo 45-2019	Creación del área de Coordinación de Logística de la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero y aprobación del organigrama de la referida unidad	30 de enero de 2019	
11	Acuerdo 50-2019	Rectificación parcial del Acuerdo 564-2018, por el que se aprobó el Presupuesto Analítico de Puestos y Remuneraciones del TSE para el Ejercicio Fiscal 2019	5 de febrero de 2019	Particularmente, la rectificación corresponde a las partidas presupuestarias de los puestos de la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero.
12	Acuerdo 62-2019	Integración de una delegación de cinco funcionarios para acudir a la Casa de la Cultura de Guatemala en Los Ángeles, California, para brindar información sobre el voto en el extranjero a ciudadanos guatemaltecos que residen en dicho Estado	12 de febrero de 2019	
13	Acuerdo 70-2019	Aprobación de una ampliación presupuestaria para el Voto en el Extranjero, dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del TSE para el ejercicio fiscal 2019	12 de febrero de 2019	Se aumentó el presupuesto para el voto en el extranjero por la cantidad de: 22.303.302,03 Quetzales (Aprox. US\$2.901.000).
14	Acuerdo 124-2019	Integración de la Junta Electoral sobre Voto en el Extranjero	14 de marzo de 2019	
15	Acuerdo 221-2019	Emisión de la normativa para la adquisición de bienes, suministro, obras y/o servicios por parte de la Junta Electoral sobre Voto en el Extranjero	24 de abril de 2019	
16	Acuerdo 267-2019	Designación de los miembros de la Junta Electoral sobre Voto en el Extranjero, para la juramentación y	17 de mayo de 2019	Se autorizó a los funcionarios designados a viajar a las cuatro ciudades establecidas para

		capacitación de las Juntas Receptoras de Votos en el Extranjero, y para la realización del trabajo logístico de los Centros de Votación		implementar el voto en el extranjero.
17	Acuerdo 309-2019	Designación de jefes de grupo de los Centros de Votación de New York, Silver Spring, Los Angeles y Houston, y respectiva asignación de US\$ 1.000 para imprevistos. Autorización para entregar a los miembros de las JRV US\$75 en concepto de gastos de representación.	6 de junio de 2019	

Fuente: Elaboración propia.

El Registro Electoral, órgano técnico del TSE, es el encargado de conformar el padrón de guatemaltecos residentes en el exterior¹⁰³. En este sentido, el reglamento del voto en el extranjero establece que los ciudadanos que no vivan en Guatemala podrán actualizar su residencia electoral en otro país a través de varios mecanismos: vía internet o presencialmente, en los Consulados, al obtener su Documento Personal de Identificación (DPI), y en las oficinas del Registro Electoral¹⁰⁴. Asimismo, la ley establece unos requisitos para ejercer el voto en el extranjero, como estar incluido en el padrón, encontrarse ejerciendo sus derechos políticos y contar con el DPI vigente¹⁰⁵.

III. Características específicas del tema a observar

III.1. Organización y logística

La Misión observó que el diseño, planificación y establecimiento de las acciones para garantizar el voto afuera de Guatemala sufrieron múltiples retrasos. No fue sino hasta el 29 de agosto de 2017, 15 meses después de la reforma electoral, que se publicó el Plan Operativo del Voto en el Extranjero. Asimismo, apenas siete meses antes de las elecciones, el 19 de noviembre de 2018, entró en funcionamiento la Unidad Especializada de Voto en el Extranjero (UEVE)¹⁰⁶.

La UEVE tenía a su cargo dos responsabilidades importantes. Primero, el empadronamiento y la actualización de datos de ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior y, segundo, la

¹⁰³ Acuerdo número 274-2016. Artículo 9. Circunscripciones Electorales.

¹⁰⁴ Acuerdo número 274-2016. Artículo 7. Mecanismos para inscripción de ciudadanos.

¹⁰⁵ Acuerdo número 274-2016. Artículo 8. Requisitos para poder votar.

¹⁰⁶ Artículo 67 del Decreto 26-2016.

realización del voto en el extranjero. Si bien el Plan Operativo de Voto en el Extranjero presentó un cronograma general, no especificó fechas concretas para implementar actividades, ni asignó responsabilidades a funcionarios específicos.

III.2. Circunscripciones en el exterior

El Plan Operativo y el Acuerdo 563-201, mediante el cual se implementan las circunscripciones para las Elecciones Generales del 2019, no contemplaban criterios para determinar los países o ciudades en los que se llevaría a cabo esta primera experiencia del voto en el extranjero. En cambio, la Convocatoria a Elecciones¹⁰⁷, publicada cuatro meses antes del día de los comicios, señaló que el voto en el exterior se implementaría de manera electrónica y únicamente en los Estados Unidos de América, sin precisar las ciudades específicas. Sin embargo, el 3 de abril, el TSE emitió el Decreto 3-2019 y estableció que esta modalidad de voto funcionaría solo de manera presencial, en las ciudades de Los Ángeles, Houston, Silver Spring y Nueva York.

Según información proporcionada por la UEVE, las cuatro ciudades fueron escogidas con base en datos del Registro Nacional de las Personas (RENAP). De acuerdo a los datos del RENAP, el 98% de los migrantes guatemaltecos, equivalente a 2.794.695 de personas¹⁰⁸, residen en los Estados Unidos. No obstante, la Misión recibió múltiples quejas por la designación de las cuatro ciudades sin criterios objetivos, entre las 19 que cuentan con consulado en Estados Unidos. Por ejemplo, las ciudades elegidas no corresponden a las zonas con mayor población.

El TSE publicó el número de electores y Juntas Receptoras de Votos habilitadas en las cuatro ciudades de Estados Unidos en las que se implementó el voto en el extranjero, y en Guatemala.

Juntas Receptoras de Votos y Electores - Total					
	Juntas Receptoras De Votos	%		Electores	%
TOTAL	21.098	100		8.150.221	100
Guatemala	20.990	99,4		8.086.954	99,22
Extranjero (EEUU)	109	0,516		63.267	0,776

Juntas Receptoras de Votos y Electores en el Extranjero (EEUU)					
	Juntas Receptoras De Votos	%		Electores	%

¹⁰⁷ Decreto 1-2019 del 18 de enero de 2019.

¹⁰⁸ Esta cifra fue proporcionada por la Dirección General de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Extranjero (EEUU)	109	100		63.267	100
Los Ángeles, California	39	35,7		22.802	36
Silver Spring, Maryland	25	23		14.310	22,6
Nueva York, Nueva York	27	24,8		15.638	24,7
Houston, Texas	18	16,5		10.517	16,7

Asimismo, se publicó el número de electores en el extranjero, alfabetos y analfabetos, desagregado por sexo.

Electores en el Extranjero (EEUU)				
Alfabetos	%	Analfabetos	%	TOTAL
59.122	93,45	4.145	6,55	63.267

Electores en el Extranjero (EEUU)				
Electores Alfabetos				
Hombres	%	Mujeres	%	TOTAL
36.492	61,7	22.630	38,2	59.122

Electores en el Extranjero (EEUU)				
Electores Analfabetos				
Hombres	%	Mujeres	%	TOTAL
2.648	63,8	1.497	36,1	4.145

III.3. Registro electoral

Según el artículo 224 de la LEPP, el padrón electoral se cierra 120 días antes de las elecciones generales. No obstante, el TSE fijó el 17 de marzo de 2019, tres meses antes de las elecciones, como fecha límite para estar empadronado¹⁰⁹.

Entre el 15 de junio y el 17 de diciembre de 2018, la Unidad Especializada de Voto en el Extranjero realizó el empadronamiento para los nacionales residentes en el exterior, a través de una WebApp, o instrumento al que los usuarios podían acceder mediante un computador. El programa incluía la impresión y escaneo de un formulario, así como el sello de la huella dactilar y la firma del ciudadano. De acuerdo con información proporcionada a la MOE por la unidad, la WebApp resultó ser muy complicada y poco práctica para los usuarios. 2.700 personas habrían intentado utilizar el mecanismo, pero solo 77 lograron registrarse exitosamente.

¹⁰⁹ Decreto de Convocatoria 1-2019.

Por este motivo, la UEVE desarrolló una aplicación para dispositivos móviles—únicamente plataformas Android—, para reforzar el empadronamiento de los guatemaltecos en el exterior. La aplicación móvil estuvo en funcionamiento entre el 17 de diciembre y el 17 de marzo de 2019. Según datos entregados a la Misión por la UEVE, si bien 2.111 personas intentaron empadronarse a través de la aplicación, solo 818 tuvieron éxito.

En consecuencia, el 17 de marzo de 2019, fecha límite para empadronarse, apenas 895 ciudadanos estaban inscritos para votar en el extranjero. Ante esta situación, la unidad especializada decidió solicitar información al Registro Nacional de las Personas (RENAP). Con base en los datos entregados por el RENAP, se incluyó en el padrón a 62.372 personas que recientemente habían renovado su Documento Personal de Identificación (DPI) en Los Ángeles, Houston, Silver Spring y Nueva York. Posteriormente, la UEVE estableció un centro de llamadas (call center) para notificar, vía telefónica o mensaje de texto, a las 62.372 personas que habían sido empadronadas y estaban invitadas a votar. El TSE contactó a 10.000 ciudadanos por vía telefónica y a más de 30.000 mediante mensajes de texto. La Misión fue informada sobre las molestias que esta campaña generó en varias de las personas empadronadas por haber sido contactadas por medio de sus números de teléfono personales, sin haber expresado su consentimiento.

El hecho de que la mayoría del padrón en el exterior se conformara por ciudadanos que no habían expresado su voluntad para registrarse, sumado a la posible apatía en la población residente en el extranjero, se tradujo en un gran abstencionismo en las JRV en el exterior, en ambas vueltas presidenciales.

Participación Exterior – Primera Vuelta Presidencial			
Ciudad	Votos recibidos	Empadronados	Porcentaje de participación
Nueva York	122	15.664	0,8%
Silver Spring	206	14.478	1,4%
Houston	121	10.533	1,1%
Los Ángeles	285	23.020	1,2%
TOTAL	734	63.695	1,15%

Fuente: Elaboración propia con datos TSE.

Participación Exterior – Segunda Vuelta Presidencial			
Ciudad	Votos recibidos	Empadronados	Porcentaje de participación
Nueva York	86	15.664	0,5%
Silver Spring	123	14.478	0,8%
Houston	93	10.533	0,9%
Los Ángeles	218	23.020	0,9%
TOTAL	520	63.695	0,81%

Fuente: Elaboración propia con datos TSE.

IV. Hallazgos y recomendaciones

La MOE observó que la planificación, establecimiento y entrada en funcionamiento de la UEVE, entidad encargada de garantizar el derecho al voto para los ciudadanos guatemaltecos residentes fuera de Guatemala, fue tardía. Esta tardanza impidió realizar una planificación adecuada del proceso, así como capacitar apropiadamente al equipo de la unidad. Se sugiere:

- Establecer la UEVE de manera permanente y dotarla de los recursos necesarios para implementar su mandato. Asimismo, iniciar la planificación del proceso de voto en el extranjero, por lo menos tres años antes de las elecciones.

Los criterios para la selección de las ciudades donde se llevó a cabo el voto a distancia no fueron claros. Por ejemplo, las ciudades elegidas no correspondían a las zonas con mayor población. Por ello, se sugiere:

- Definir criterios claros y públicamente conocidos para la selección de ciudades donde se implementará el voto en el extranjero, con base en el número de ciudadanos y ciudadanas guatemaltecas residentes en el extranjero. En este sentido, se recomienda coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para contar con el apoyo de los consulados de Guatemala alrededor del mundo, en el diseño e implementación del voto en el extranjero.

La MOE constató que el proceso de empadronamiento tuvo un resultado muy limitado de ciudadanos inscritos, debido a errores técnicos en las herramientas utilizadas (WebApp y aplicación móvil) y a la falta de una campaña apropiada. Por consiguiente, la Misión recomienda:

- Realizar una evaluación formal del perfil del migrante guatemalteco por país con el fin de identificar la modalidad más apropiada para facilitar el registro y el voto. Asimismo, es importante coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores para que los Cónsules en los distintos países inviten a los ciudadanos a empadronarse de manera permanente y no solo en periodo electoral. Por ejemplo, cada vez que actualicen su domicilio o gestionen pasaportes, tarjetas de identificación consular y/o DPI.

La MOE tomó nota de la demora en el establecimiento y entrada en funcionamiento de la Unidad Especializada de Voto en el Extranjero, así como de retrasos en la planificación y regulación de esta modalidad de votación. Se sugiere:

- Establecer plazos claros y razonables, con al menos dos años de antelación a las elecciones, para poder elaborar adecuadamente planes de trabajo. Adicionalmente, se recomienda utilizar las experiencias del proceso electoral 2019 para redactar un manual de procedimientos para próximos procesos electorales y un plan operativo que permita dividir el proceso en fases.

D. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

I. Introducción

Históricamente, las mujeres guatemaltecas han tenido un acceso muy limitado a posiciones de poder en la rama ejecutiva y parlamentaria. A comienzos de 2019, Guatemala se ubicaba en el lugar 160 de 188 en el ranking de países por porcentaje de mujeres con cargos ministeriales, y en el 110 de mujeres en los parlamentos¹¹⁰.

Tras las elecciones generales de junio de 2019, el Congreso Nacional para el período 2020-2024 quedó conformado por 19,38% mujeres¹¹¹, muy por debajo del promedio regional (30,6%)¹¹². Estas cifras denotan los desafíos pendientes en cuanto a la participación y representación política de las mujeres en Guatemala, que en la actualidad representan la mayoría del padrón electoral (54%)¹¹³.

El hecho de que Guatemala sea uno de los dos países de América Latina que no contempla medidas de acción afirmativa explica en gran parte la baja representación de mujeres en posiciones de poder. Se suma a esto la falta de recursos para que puedan competir en equidad de condiciones.

El presente informe incluye un análisis de los factores que afectan negativamente la participación política de las mujeres en Guatemala. Asimismo, incorpora una serie de recomendaciones encaminadas a lograr una mayor equidad de género en las distintas etapas del proceso electoral.

II. Marco legal

II.1. Instrumentos internacionales y del sistema interamericano ratificados por Guatemala en materia de igualdad de género

El artículo 46 de la Constitución Política de Guatemala incorpora el principio de preeminencia de los tratados y convenciones de derechos humanos internacionales por sobre el derecho interno. Los principales instrumentos internacionales en materia de igualdad de género y derecho de las mujeres que Guatemala ha firmado y ratificado son los siguientes:

¹¹⁰ Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres. *Mujeres en la política: 2019. Situación al 1 de enero de 2019. Ranking mundial de mujeres en las ramas ejecutiva y parlamentaria*. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2019/03/women-in-politics-2019-map>

¹¹¹ Datos provistos por el TSE.

¹¹² Información accesible en la página de la Unión Interparlamentaria: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

¹¹³ Datos provistos por el TSE.

Tabla 1. Instrumentos internacionales ratificados por Guatemala

	INSTRUMENTO	AÑO DE SUSCRIPCIÓN	AÑO DE ADHESION
UNIVERSALES	Carta de las Naciones Unidas	1945	1945
	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	1953	1959
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1992	1992
	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Convención de CEDAW)	1981	1982
	Protocolo Facultativo de CEDAW	2000	2002
REGIONALES	Carta de la Organización de los Estados Americanos	1948	1951 (Con reserva)
	Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer	1948	1970
	Convención Americana sobre Derechos Humanos	1969	1978
	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos	1988	2000
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará)	1994	1995

Fuente: elaboración propia.

II.2. Legislación nacional

En el proemio de la Constitución Política de la República de Guatemala se reconoce al Estado como responsable de la consolidación del régimen de igualdad¹¹⁴. El artículo 4 consagra la *libertad de igualdad*, y establece que “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tiene iguales oportunidades y responsabilidades...”.

Guatemala cuenta, además, con un cuerpo normativo importante en materia de protección de derechos de las mujeres. Entre los instrumentos legales más relevantes destacan: a) Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, Decreto 97 de 1996; b) Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto 7 de 1999; c) Ley de Desarrollo Social, Decreto 42 de 2001; d) Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11 de 2002; e) Código Municipal, Decreto 12 de 2002; f) Ley General de Descentralización, Decreto 14 de 2002;

¹¹⁴ “Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala, electos libre y democráticamente, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado; afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho”.

g) Ley de Idiomas Nacionales, Decreto 19 de 2003; h) Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, Decreto 81 de 2002; i) Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su Integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva, Decreto 87 de 2005, y j) Ley Contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer, Decreto 22 de 2008¹¹⁵.

El sistema electoral de Guatemala está definido principalmente en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Este instrumento legal contiene la regulación de las elecciones generales de la Presidencia y Vicepresidencia, diputaciones al Congreso de la República y Corporaciones Municipales; la elección de diputaciones a la Asamblea Nacional Constituyente; la elección de diputaciones al Parlamento Centroamericano (Parlacen), y la consulta popular.

El Artículo 22 inciso e de la LEPP establece como obligación de los partidos políticos “propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional. Para ello, los partidos políticos podrán impulsar la participación femenina y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular”.

Adicionalmente, en los Capítulos Cuarto y Quinto del Título Dos de la LEPP, que regulan la constitución y registro de los partidos políticos, se establece que “... la filosofía constituye el fundamento ideológico en el que desarrollará el programa económico, político, social, cultural, étnico y de género que ofrecerá a la ciudadanía”¹¹⁶. En cuanto a la estructura de las autoridades y órganos electorales, el artículo 172 de la LEPP prevé que “para la integración de las juntas electorales y juntas receptoras de votos se deberá tomar en cuenta la diversidad sociocultural de la nación y el género”.

Más allá de estas disposiciones, el sistema electoral guatemalteco no contempla ninguna previsión que incorpore la perspectiva o enfoque de género, acciones afirmativas, ni obligaciones de la autoridad electoral, partidos y organizaciones, de facilitar la participación política de las mujeres. Cabe resaltar que Guatemala, junto con Venezuela, son los únicos países de América Latina y el Caribe que nunca han legislado cuotas, paridad, u alternancia para el registro de candidaturas o para la integración de órganos de representación política.

La Misión observó que múltiples grupos de interés—legisladoras, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, académicas, feministas—han presentado propuestas para promover una mayor presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisión pública. Las iniciativas presentadas han sido diversas: desde medidas compensatorias temporales (acciones afirmativas), hasta normas para garantizar la paridad, alternancia e inclusión de mujeres en la política. Desafortunadamente, ninguna de estas propuestas ha prosperado.

¹¹⁵ Política de Equidad de Género del Tribunal Supremo Electoral. Guatemala, agosto de 2016. P.15.

¹¹⁶ LEPP. Artículos 52 (C, 2) y 65 (i).

Cabe destacar particularmente los esfuerzos realizados por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en la materia. En 2010 y 2015, el tribunal propuso ante el Congreso de la República la reforma al artículo 212 “De la postulación e inscripción de candidatos” de la LEEP¹¹⁷, con el objeto de incluir en la legislación mecanismos para garantizar una mayor participación y representación de las mujeres. A pesar de que la Corte de Constitucionalidad emitió un dictamen favorable a la propuesta¹¹⁸, el Congreso no aprobó la reforma.

III. Participación política de las mujeres como votantes

III.1. Inscripción en el registro electoral

El porcentaje de mujeres inscritas en el padrón electoral de Guatemala ha ido creciendo consistentemente en los últimos 30 años. Para las elecciones de 2019, de un total de 8.149.793 personas inscritas, 3.763.284 (46%) fueron hombres y 4.386.509 (54%) mujeres¹¹⁹.

Tabla 2. Composición del padrón electoral por género (1985-2019)

Año	Padrón total	Mujeres	% Mujeres	Hombres	% Hombres
1985	2.753.572	1.084.800	39,4	1.670.575	60,7
1990	3.204.003	1.274.913	39,8	1.929.090	60,2
1995	3.710.681	1.510.133	40,7	2.200.548	59,3
1999	4.458.762	1.900.631	42,6	2.558.131	57,4
2003	5.073.282	2.252.545	44,4	2.820.909	55,6
2007	5.990.029	2.809.120	46,9	3.180.909	53,1
2011	7.340.841	3.736.169	50,9	3.604.672	49,1
2015	7.556.873	4.074.450	53,9	3.482.423	46,1
2019	8.149.793	4.386.509	53,8	3.763.284	46,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por el TSE.

¹¹⁷ El 26 de junio de 2015, el TSE presentó a la Dirección Legislativa la Iniciativa de Ley No. 4974. Esta implicaba reformas al Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, LEEP y al Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

¹¹⁸ De acuerdo con el estudio, “Política de Equidad de Género” del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y ONU Mujeres, el 15 de julio de 2015 el Pleno conoció la Iniciativa de Ley No. 4974 del TSE y la remitió a la Comisión Específica de Asuntos Electorales, para su estudio y dictamen. El 22 de julio de 2015, la Comisión encargada emitió dictamen favorable. Esta iniciativa fue sometida a debate con la presencia de más de dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República. El 22 y 24 de septiembre y 1 de octubre de 2015, se realizaron enmiendas, que se discutieron en el tercer debate. Posteriormente, las enmiendas fueron enviadas a la Corte de Constitucionalidad para solicitar su opinión. La Corte emitió un Dictamen Favorable en lo que concernía a la Paridad, Alternabilidad y Pueblos Indígenas.

¹¹⁹ Estadísticas del Padrón Electoral, al 17 de marzo de 2019. Tribunal Supremo Electoral (TSE). Ver: <http://www.tse.org.gt/estadisticas/2019/03/Estadisticas.pdf>

III.2. Participación electoral

De acuerdo con los datos oficiales, en las elecciones generales del 16 de junio de 2019, el nivel de participación electoral fue del 62,16%, tomando como referencia la elección presidencial¹²⁰. Al momento de elaboración de este informe, no se contaba con datos de participación desagregada por género.

Gráfico 1. Participación electoral en las elecciones 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos publicados por el TSE.

IV. Participación de las mujeres en los órganos electorales

El TSE se integra con cinco magistrados titulares y cinco magistrados suplentes, que duran seis años en sus funciones. Son electos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados, de una nómina de candidatos, propuesta por una comisión de postulación¹²¹. La legislación no contempla medidas de acción afirmativa de ningún tipo para el proceso de designación de los magistrados/as.

De las cinco magistraturas titulares, solo una pertenecía a una mujer al momento de la elección, situación que se replicaba para el caso de las magistraturas suplentes.

Tabla III. Composición del TSE que rigió el proceso electoral del 2019

Magistrados-as Titulares	Magistrados-as Suplentes
Lic. Julio René Solórzano Barrios Magistrado Presidente	Lic. José Aquiles Linares Morales Magistrado Suplente I
Dr. Rudy Marlón Pineda Ramírez Magistrado Vocal I	Lic. Óscar Emilio Sequén Jocop Magistrado Suplente II
Dr. Jorge Mario Valenzuela Díaz Magistrado Vocal II	Dr. Augusto Eleazar López Rodríguez Magistrado Suplente III

¹²⁰ Tribunal Supremo Electoral (TSE). Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2019. Presidente y Vicepresidente. Nivel Nacional, Nacional. Resultados preliminares. Ver: <https://resultados2019.tse.org.gt/201901/>

¹²¹ Art 123. LEPP.

Licda. María Eugenia Mijangos Martínez Magistrado Vocal III	Lic. Estuardo Gamalero Cordero Magistrado Suplente IV
Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi Magistrada Vocal IV	Dra. Ana Elly López Oliva Magistrada Suplente V

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la estructura interna del Tribunal, cabe destacar que en 2013 se creó el Departamento de Promoción Política de la Mujer, como una dependencia del Instituto de Formación y Capacitación Cívica Política y Electoral¹²². El objetivo del Departamento es el de promover la participación ciudadana de las mujeres, mediante la difusión del conocimiento en materia política electoral y cívica, la implementación de acciones y actividades que fomenten su participación política-electoral, así como procesos de sensibilización y reflexión sobre la construcción de la democracia incluyente en Guatemala¹²³.

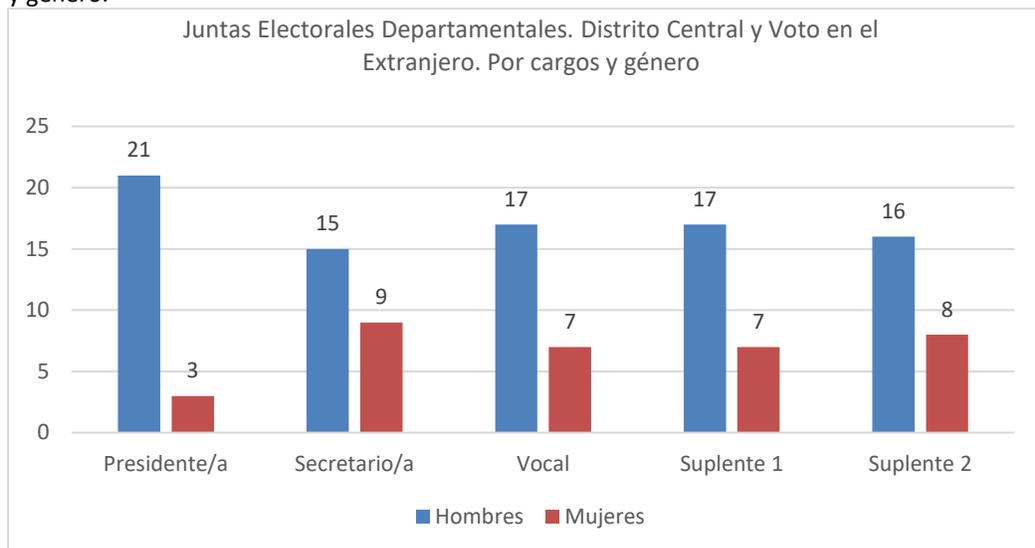
El TSE también cuenta con un Plan Estratégico Institucional (2014-2020) que contempla el establecimiento de acciones que coadyuven al incremento de la representación y participación ciudadana de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas o ladinas, en los procesos electorales y de organizaciones políticas. El Plan Estratégico comenzó a partir de un diagnóstico de la institución y el diseño de políticas institucionales para transformar las gestiones internas. El documento cuenta con objetivos estratégicos a largo plazo, así como con acciones, proyectos, indicadores y responsables.

En cuanto a los órganos electorales subnacionales, si bien no existen medidas de acción afirmativa que regulen su integración, cabe resaltar que el artículo 172 de la LEPP establece que “para la integración de las juntas electorales y juntas receptoras de votos, se deberá tomar en cuenta la diversidad sociocultural de la nación y el género”. El único dato provisto a la MOE acerca de la conformación por cargo y sexo de la estructura electoral, es el relativo a la integración de las Juntas Electorales Departamentales (JED), del Distrito Central y del Voto en el Extranjero. Tal como se observa en el Gráfico 3, la participación de las mujeres en estos órganos es minoritaria.

¹²² TSE. Acuerdo No. 38-2013.

¹²³ TSE. Política De equidad de género del TSE. Magistratura 2016. Guatemala.

Gráfico 3. Integración de las Juntas Electorales Departamentales, Distrito Central y Voto en el Extranjero. Por cargos y género.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por el TSE.

V. Participación de las mujeres como candidatas

V.1. Candidaturas inscritas

La Misión observó una ausencia de información oficial sistematizada sobre la participación de las mujeres a lo largo del proceso electoral. Al momento de elaboración de este informe, aún no se habían publicado datos consolidados sobre el número de candidaturas inscritas por género.

La Misión realizó un análisis propio de las listas publicadas por el TSE para conocer el número de candidatas registradas¹²⁴. Estas cifras fueron posteriormente contrastadas con información provista por organizaciones de la sociedad civil especialistas en la materia¹²⁵. Los datos obtenidos sobre la participación de las mujeres en todos los niveles de elección se presentan a continuación:

Tabla IV. Porcentaje de candidaturas de mujeres por nivel de elección

Cargo	% Candidatas
Presidencia	10
Vicepresidencia	27

¹²⁴ Las cifras y conclusiones presentadas se obtuvieron con base en un ejercicio de “data mining” de los listados del TSE de la Nómina de Candidaturas Postuladas que encabezan planilla, ordenado por Elección, Código de Departamento, Municipio y Fecha (TSE. Registro de Ciudadanos y Organizaciones políticas. Guatemala. Página 1614). Para identificar el sexo de los candidatos/as, se realizó una comparación de los nombres de los candidatos/as con una lista determinada de nombres de mujeres y hombres consultados en diferentes portales de registro de bebés. Hasta el 31 de mayo de 2019, 2.883 personas aparecían registradas en los listados del TSE. La Misión identificó a 608 mujeres, lo que equivale al 27% de las candidaturas.

¹²⁵ Particularmente para el análisis de las candidaturas al Congreso, se contrastaron las cifras obtenidas por la Misión con aquellas provistas por la ONG Alas de Mariposa. Tanto para las listas de diputaciones por distritos como en el caso de la lista nacional, los datos sobre participación de mujeres difirieron en menos de medio punto porcentual.

Diputadas lista nacional	26,4
Diputadas distritales	27,1
Alcaldesas	7
Síndicas	13,8
Concejales	21,8
Diputadas Parlamento Centroamericano	41,9

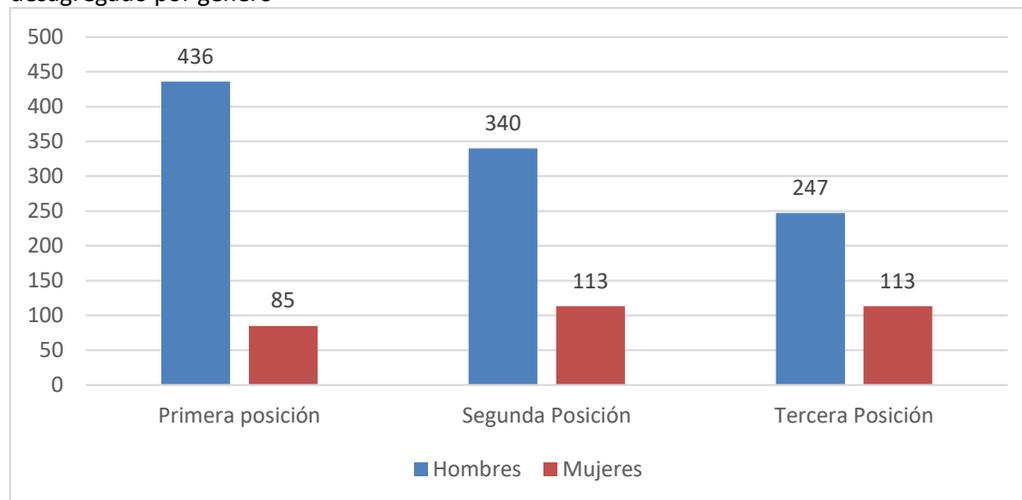
Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis realizado de las listas publicadas por el TSE.

Como puede observarse, la participación de las mujeres en todos los niveles de elección fue inferior al 30%, con excepción de la contienda al Parlamento Centroamericano. Esta marcada subrepresentación se agrava en la carrera por los cargos unipersonales más relevantes (presidencia y alcaldías), en las que la participación de las mujeres no superó el 10%.

En el caso particular de la elección al Congreso, resulta relevante no solo analizar el número de candidatas, sino también el lugar en las listas que les fue asignado, pues ello afecta notoriamente las probabilidades de que resulten electas. Los diputados y diputadas son elegidos entre un listado nacional y 23 listados distritales (32 personas por el listado nacional y 128 por los distritales). El listado nacional es el mismo para todos los votantes del país y el distrital depende de la residencia de cada persona.

Tal como se observa en el Gráfico 2, las listas departamentales fueron mayoritariamente encabezadas por hombres. La inscripción de mujeres en el segundo y tercer lugar de las listas también fue minoritaria¹²⁶. Respecto a la elección por lista nacional, solo seis de 25 partidos encabezaron su lista con una mujer¹²⁷.

Gráfico 2. Candidaturas inscritas al Congreso en las primeras tres posiciones de las listas departamentales, desagregado por género



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por la organización Alas de MARIPOSA.

¹²⁶ Datos extraídos del informe “Mujeres y política” de la organización Alas de Mariposa.

¹²⁷ *Ibidem*.

VI. Condiciones de la competencia

Las MOEs de 1999, 2007, 2011 y 2015 han observado los desafíos que enfrentan las mujeres guatemaltecas en alcanzar una participación política plena y equitativa. Uno de los mayores obstáculos es la falta de recursos para que puedan competir en equidad de condiciones. La Misión observó que la normativa vigente no contempla directrices que orienten los recursos de financiamiento público al interior de los partidos.

La violencia política es otro de los factores que afectan las condiciones en que las mujeres participan en la contienda electoral. La Misión recibió preocupantes quejas de candidatas, incluyendo mujeres indígenas y funcionarias públicas, quienes manifestaron haber sido objeto de discriminación y racismo, tanto en persona como a través de las redes sociales.

Si bien la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer prevé medidas de protección, la Misión observó que no está diseñada específicamente para casos de violencia política. Actualmente, en Guatemala no existe una ley que tipifique la violencia política en razón de género y que regule los procedimientos administrativos y penales que deben seguirse para garantizar a las víctimas acceso pronto y expedito a la justicia.

VII. Resultados de la elección

Entre los cuatro candidatos/as que obtuvieron la mayoría de votos en la primera ronda de la elección presidencial, se encontraban dos mujeres: Sandra Torres, del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), con un 25,5% de los votos y Thelma Cabrera del Movimiento Liberación Para los Pueblos (MLP), con 10% de la votación¹²⁸.

Dado que ninguna de las organizaciones políticas que postularon candidatos presidenciales obtuvo la mayoría absoluta, se procedió a celebrar la segunda vuelta de la elección presidencial, el domingo 11 de agosto de 2019. En esta compitieron Sandra Torres de UNE y Alejandro Giammattei, del partido “Vamos por una Guatemala Diferente” (VAMOS). Giammattei se consagró ganador con un 58% de los votos, frente al 42% que obtuvo Sandra Torres¹²⁹.

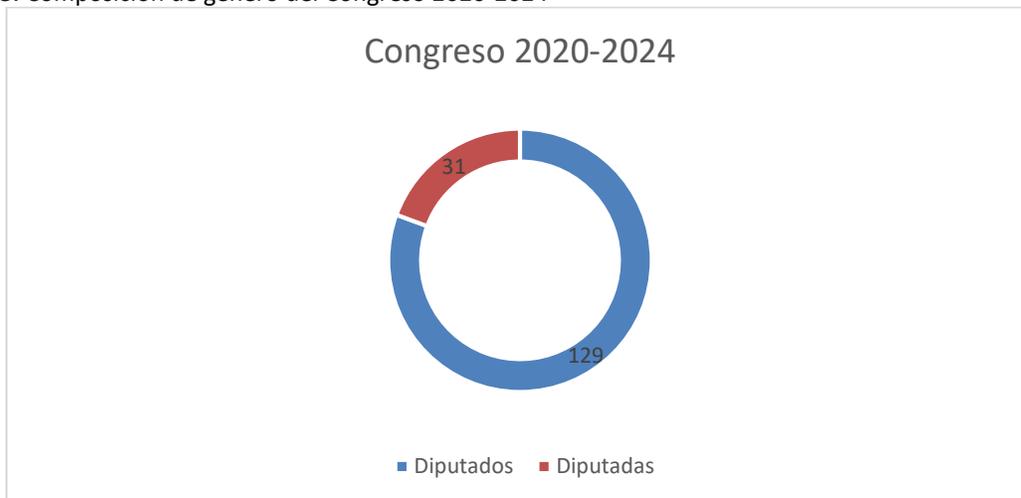
Respecto a las elecciones congresales, 31 candidatas resultaron electas. Si bien ello supone un aumento respecto de las elecciones de 2015¹³⁰, las mujeres continúan marcadamente subrepresentadas: el Congreso Nacional para el período 2020-2024 estará conformado en un 80% por hombres.

¹²⁸ Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE. NIVEL NACIONAL. Fecha y hora: 08/07/2019 - 23:10:46. <https://resultados2019.tse.org.gt/201901/>

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ En las elecciones de 2015, resultaron electas 22 mujeres

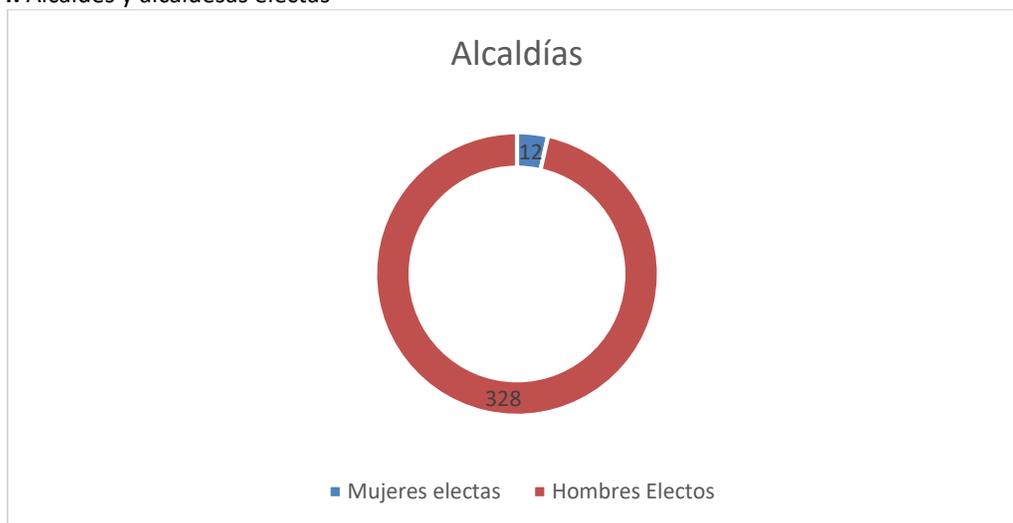
Gráfico 3. Composición de género del Congreso 2020-2024



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados publicados por el TSE.

En cuanto a las elecciones locales, el número de alcaldesas electas pasó de 10 a 12 en comparación con los comicios de 2015. Las cifras indican, sin embargo, que la participación de las mujeres al frente de los ejecutivos locales continúa siendo alarmantemente baja: el 96,47% de las alcaldías son gobernadas por hombres¹³¹.

Gráfico 4. Alcaldes y alcaldesas electas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados publicados por el TSE.

¹³¹ De acuerdo con los resultados dados a conocer por el TSE.

VIII. Hallazgos y recomendaciones

El hecho de que Guatemala sea uno de los dos países de América Latina que no contempla medidas de acción afirmativa explica en gran parte la escasa presencia de mujeres en posiciones de poder. La Misión recomienda:

- Establecer medidas de acción afirmativa para aumentar el ingreso de las mujeres a las instancias de representación política, a través de la implementación de una cuota progresiva tendiente a la paridad.
- Incorporar el mandato de posición para las listas, de forma que las mujeres candidatas sean colocadas en posiciones competitivas, en lugar de relegarse a los últimos puestos de la lista, donde tienen menos probabilidades de ser electas. Asimismo, incorporar provisiones para asegurar que las funcionarias electas deban ser reemplazadas por otra mujer, si por alguna causa o razón deben renunciar a su banca después de la elección.
- Regular sanciones claras que establezcan el impedimento de inscribir las listas de candidaturas en caso de no cumplir con la cuota que establezca la ley.

La Misión observó una ausencia de información oficial sobre el nivel de participación de las mujeres en el proceso electoral. La Misión recomienda a las autoridades:

- Desarrollar herramientas para recolectar y consolidar información desagregada por género del número de candidaturas inscritas, así como de los resultados de la elección. Estos datos deben estar fácilmente accesibles para la ciudadanía, los partidos y demás partes interesadas.

La Misión observó que la normativa vigente no contempla directrices de cómo orientar los recursos de financiamiento público al interior de los partidos. La MOE recomienda:

- Establecer que un porcentaje del financiamiento público esté destinado a capacitación en materia de participación política de mujeres.

La MOE observó que actualmente no existe una ley que tipifique la violencia política en razón de género y que regule los procedimientos administrativos y penales que deben seguirse para garantizar a las víctimas acceso pronto y expedito a la justicia. La Misión recomienda:

- Avanzar en el desarrollo de legislación en materia de violencia política por razón de género. La Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres puede servir de orientación en este proceso.

La Misión recibió preocupantes quejas de candidatas que manifestaron haber sido objeto de discriminación y racismo. La MOE recomienda al TSE:

- Aprobar un protocolo para la atención de casos de violencia política, así como coordinar su implementación con las autoridades competentes para la protección de los derechos humanos de las mujeres. Se sugiere, además, impulsar y divulgar investigaciones que tomen en consideración la naturaleza y especificidades de la violencia y acoso políticos contra las mujeres, así como generar datos estadísticos sobre el tema con la finalidad de contar con información precisa y actualizada que permita adoptar normas, programas y medidas adecuadas, incluyendo la atención especializada a las víctimas.

E. PUEBLOS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

I. Introducción

Guatemala es uno de los países de América Latina con mayor porcentaje de población indígena. De acuerdo con los datos del último censo¹³², un 41,7% de las y los guatemaltecos se auto identifica como Maya, un 1,8% como Xinka y un 0,1% como Garífuna¹³³. En lo que respecta al colectivo afrodescendiente, este representa el 0,2% de la población¹³⁴.

La Misión observó que la participación de las y los miembros de comunidades indígenas en los espacios de representación sigue siendo baja y que no existen mecanismos para promover su aumento. No obstante, no es posible tener un panorama detallado sobre esta realidad porque el TSE no cuenta con información desagregada por etnicidad sobre las candidaturas.

La MOE constató, sin embargo, la existencia de distintos factores que afectan la participación política de los pueblos indígenas. Preocupa en particular la vigencia de una norma que exige a los partidos políticos que por lo menos la mitad de sus afiliados sepan leer y escribir¹³⁵. Teniendo en cuenta que las tasas de analfabetismo son mayores en las zonas con mayor concentración de población indígena, esta exigencia es una limitación para la participación política de estos pueblos.

El alto costo asociado a la obtención del DPI, documento indispensable para votar, puede significar también un obstáculo para la participación de las personas indígenas, que conforme a las estadísticas oficiales se encuentran en especial situación de pobreza¹³⁶. A esto se suma la falta de mecanismos adecuados de información para garantizar que la población indígena conozca dónde y cómo votar, y dificultades para acceder a los centros de votación en áreas rurales.

El presente informe analiza en detalle las condiciones en que los pueblos indígenas y afrodescendientes ejercen sus derechos políticos en Guatemala, con especial atención en los obstáculos mencionados. Incorpora, asimismo, una serie de recomendaciones para garantizar que los miembros de estas comunidades puedan participar de todas las etapas del proceso electoral en condiciones de igualdad.

¹³² Resultados del Censo 2018. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <https://www.censopoblacion.gt/>

¹³³ Tal como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): “el origen del pueblo garífuna se remonta al siglo XVII y surge del sincretismo entre pueblos indígenas y africanos. Durante la colonia, fueron conocidos como “caribes negros vicentino”; a partir de la Independencia, se les conoció como “morenos”; y desde 1980 se les identificó como garífunas, como ellos se autodenominan”. Informe CIDH, “Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión”, 2015, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 43/15, p. 40.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Artículo 19. Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. LEPP.

¹³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17, p. 30.

II. Marco jurídico

El sistema político y electoral guatemalteco está definido en su Constitución Política y regulado, específicamente, en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP)¹³⁷. Guatemala fue el primer país en la región en reconocer a los pueblos y comunidades indígenas en su Constitución Política: desde 1985 el Estado se compromete a respetar y promover sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, idiomas y dialectos¹³⁸.

Más allá de este reconocimiento, el ejercicio de los derechos políticos de las personas pertenecientes a pueblos indígenas y afrodescendientes de Guatemala se da en un contexto normativo que carece de acciones afirmativas. Ni en la Constitución ni en la LEPP se han definido normas específicas orientadas a promover y facilitar la participación política de estas comunidades.

III. Contexto sociopolítico de la población

La diversidad cultural de Guatemala se refleja en los 25 idiomas que se hablan en su territorio: español y 24 lenguas indígenas¹³⁹. Como se mencionó, el 41,7% de las y los guatemaltecos se auto identifica como Maya¹⁴⁰. Cabe aclarar, sin embargo, que el pueblo Maya está conformado por 22 comunidades sociolingüísticas diferenciadas¹⁴¹.

En cuanto a la organización del sistema electoral, en Guatemala existen 24 circunscripciones electorales, de las cuales 8 tienen poblaciones mayoritariamente indígenas¹⁴². Estas son: Totonicapán (98%), Sololá (96,5%), Alta Verapaz (93%), Quiché (89,5%), Chimaltenango (78%), Huehuetenango (65%), Baja Verapaz (60,5%), Quetzaltenango (51%)¹⁴³.

En general la población indígena que habita en Guatemala se encuentra en situación de exclusión política, vulnerabilidad y pobreza, siendo la tasa de pobreza extrema tres veces mayor entre estas

¹³⁷ Decreto Número 1-85. Asamblea Nacional Constituyente.

¹³⁸ Artículo 66. Constitución Política de la República de Guatemala.

¹³⁹ Ministerio de Educación de Guatemala. Disponible en:

<https://www.mineduc.gob.gt/digebi/mapaLinguistico.html>

¹⁴⁰ Resultados del Censo 2018. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en:

<https://www.censopoblacion.gt/>

¹⁴¹ Ministerio de Educación de Guatemala. Disponible en:

<https://www.mineduc.gob.gt/digebi/mapaLinguistico.html>

¹⁴² Resultados del Censo 2018. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en:

<https://www.censopoblacion.gt/>

¹⁴³ *Ibidem*.

comunidades que en el resto de la población¹⁴⁴. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que:

“Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida publicada en 2015, la edición más reciente, el 59,3% de las y los guatemaltecos viven en la pobreza, de los cuales el 23,4% vive en pobreza extrema (...) Casi 4 de cada 5 personas indígenas vive en la pobreza. La tasa de pobreza extrema es tres veces mayor entre la población indígena que entre la no indígena. Los departamentos de Alta Verapaz y Sololá muestran porcentajes de pobreza por encima del 80%, seguidos por Totonicapán con 77,5%—todos ellos de mayoría indígena. La tasa de pobreza en zonas rurales es casi el doble (1,8 veces mayor) de la tasa en zonas urbanas”¹⁴⁵.

IV. Participación como electores

Igualdad en la inscripción de votantes

El voto es un derecho y un deber de todos los ciudadanos y ciudadanas de Guatemala, quienes obtienen la mayoría de edad a los 18 años¹⁴⁶. Para el ejercicio del derecho al sufragio activo es necesario contar con el Documento Personal de Identificación (DPI) y encontrarse inscrito en el Registro de Ciudadanos¹⁴⁷.

La Misión fue informada de que el trámite para obtener el DPI, documento indispensable para votar, tiene un costo de 85 Quetzales (aproximadamente 11 dólares estadounidenses)¹⁴⁸. El valor de este trámite puede significar un obstáculo para las personas indígenas, que conforme a las estadísticas oficiales se encuentran en especial situación de pobreza¹⁴⁹. Respecto a lo anterior, la Misión considera que la pobreza no debería ser un obstáculo para el pleno ejercicio del derecho a la identificación y a la participación política.

La Misión observó, asimismo, que la entrega del documento puede ser realizada a domicilio. No obstante, la solicitud de envío debe ser realizada por internet¹⁵⁰, servicio que es más limitado en comunidades rurales y, en particular, en los departamentos con mayor población indígena.

¹⁴⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17, p. 30.

¹⁴⁵ *Ibidem*

¹⁴⁶ Artículo 198. LEPP.

¹⁴⁷ Artículo 7. Reglamento LEPP.

¹⁴⁸ La Misión solicitó reuniones al Registro Nacional de las Personas (RENAP) en reiteradas ocasiones para conocer en detalle las razones que motivan el costo del DPI. Sin embargo, la institución no accedió a este pedido.

¹⁴⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17, p. 30.

¹⁵⁰ Portal disponible en: <https://www.renap.gob.gt/entrega-domicilio>

Aquellos/as ciudadanos/as mayores de 18 años que cuentan con DPI están habilitados para realizar el trámite de empadronamiento ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE)¹⁵¹. De acuerdo con los funcionarios del TSE, el trámite es sencillo y gratuito. Sin embargo, la mayoría de los centros de empadronamiento están ubicados en plazas comerciales o centros urbanos.

Si bien los Documentos Personales de Identificación (DPI) incluyen datos sobre la etnia y el grupo lingüístico, el TSE no los recopila para la conformación del padrón. Por tanto, no es posible conocer el porcentaje de ciudadanas y ciudadanos indígenas registrados para votar.

Igualdad en la emisión del voto

La Misión constató que en los departamentos con mayor población indígena algunos centros de votación no eran fácilmente accesibles. La MOE/OEA fue informada de que algunas comunidades indígenas residen en zonas rurales, de difícil acceso y lejos de donde se ubicaron los centros.

Sumado a esto, la Misión constató que no existen mecanismos adecuados de información para garantizar que la población indígena conozca dónde y cómo votar. Tampoco hubo campañas o materiales electorales en idiomas diferentes al español que facilitaran el acceso a la información electoral a esta población.

Si bien las papeletas se imprimieron únicamente en español, la Misión destaca que el TSE implementó otras medidas para ayudar a la población analfabeta o sin dominio de esta lengua a distinguir los distintos cargos, así como a las y los candidatos. La MOE observó que las cinco boletas, correspondientes a los diferentes cargos elegidos, tenían diferentes colores; Presidencia y Vicepresidencia: Blanco, Diputaciones al Congreso por Lista Nacional: Verde, Diputaciones al Congreso por distrito electoral: Celeste, Alcaldías y corporaciones municipales: Rosado, y Diputaciones al Parlacen: Amarilla.

La Misión destaca también que la boleta presidencial, en primera y segunda vuelta, tenía la imagen de las y los candidatos. Las fotografías de los postulantes ayudan a la población que no sabe leer ni escribir el castellano a identificar su preferencia. Es preciso señalar, sin embargo, que en el resto de las boletas para los cargos elegidos en primera vuelta no aparecieron las imágenes de las y los candidatos.

Como se mencionó anteriormente, el padrón electoral en Guatemala no presenta datos desagregados por auto identificación étnica, por lo que no es posible determinar si existe una brecha de participación entre las comunidades indígenas y el resto de la población. A modo de estimación, la misión ha realizado un análisis comparativo entre la participación promedio de la elección y la registrada en los departamentos con población mayoritariamente indígena.

¹⁵¹ Artículo 198. LEPP.

A pesar de los obstáculos mencionados anteriormente, de acuerdo con los resultados dados a conocer por el TSE tras la primera vuelta de la elección¹⁵², de los ocho departamentos con mayor población indígena, solo en tres el porcentaje de participación fue menor al promedio nacional.

Tabla 1. Porcentaje de participación nacional vs porcentaje de participación en los departamentos con más población indígena.

Circunscripción	Participación
Nacional	62%
Totonicapán	60%
Sololá	80%
Alta Verapaz	66%
Quiché	63%
Chimaltenango	66%
Huehuetenango	57%
Baja Verapaz	62%
Quetzaltenango	61%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados dados a conocer por el TSE.

V. Participación en la organización electoral

Participación en los órganos electorales permanentes

El TSE es la máxima autoridad en materia electoral. Se trata de un órgano independiente, cuya organización, funcionamiento y atribuciones están determinados en la LEPP¹⁵³. El Pleno del TSE se integra con cinco Magistrados/as Titulares y con cinco Magistrados/as Suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de cuarenta candidatos/as propuesta por una Comisión de Postulación¹⁵⁴. La ley no contempla medidas de acción afirmativa en lo que refiere a la integración del tribunal. Al momento de los comicios, ninguno de los cinco magistrados titulares del TSE se autoidentificaba como indígena.

La Misión observó que el TSE no cuenta con un departamento, unidad o área que materialice e incorpore la multiculturalidad en las actividades que se desarrollan para el diseño, promoción y ejecución del proceso electoral. El Tribunal no cuenta tampoco con ningún departamento o dirección que se encargue de forma diferenciada de fomentar la participación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, ni que recoja información sobre la identidad étnica de los electores y candidatos/as a cargos de elección popular.

La Misión observó, por último, que el TSE no cuenta con información sobre la etnicidad de quienes integran los órganos electorales temporales. En consecuencia, no es posible conocer el

¹⁵² Resultados preliminares disponibles en: <https://elecciones2019.tse.org.gt/resultados>

¹⁵³ En particular, en el artículo 121 y siguientes de dicha ley.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

nivel de participación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes en las juntas departamentales y municipales ni en las mesas de votación.

Participación en la fiscalización de la votación

La Misión constató que no existen obstáculos legales para que personas indígenas y afrodescendientes participen como representantes o fiscales partidarios. Sin embargo, no existen estadísticas oficiales del número de miembros de estos colectivos que cumplieron con dicha labor. Tampoco fue posible observar si los miembros de los pueblos indígenas recibieron la debida capacitación para ejercer labores de fiscalización partidaria, debido a que no hay información oficial disponible al respecto.

Participación en la observación electoral nacional

La Misión fue informada de que el Organismo Indígena Naleb', junto a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos, la Universidad Rafael Landívar, la Fundación Konrad Adenauer y otras entidades, conformaron una Misión Indígena de Observación Electoral. Esta misión tuvo como objetivo certificar que el proceso electoral tuviera una perspectiva intercultural, que se realizara conforme con los derechos humanos de los pueblos indígenas y garantizara su participación.

VI. Participación como candidatos y candidatas

Igualdad en la creación de partidos políticos

El artículo 19 de la LEPP establece los requisitos que un partido debe cumplir para poder funcionar legalmente, entre ellos, que al menos la mitad de sus afiliados/as sepa leer y escribir. La Misión señala que esta exigencia puede actuar como una limitación para la participación política de aquellas comunidades que presentan una altas tasa de analfabetismo, tal como ocurre con las poblaciones indígenas de Guatemala.

La Tabla 2 presenta el porcentaje de población analfabeta en los ocho distritos con mayoría indígena. Como puede observarse, con la excepción de Quetzaltenango y Chimaltenango, las tasas de analfabetismo son significativamente mayores que el promedio nacional (18,5%).

Tabla 2. Porcentaje de analfabetos/as por departamento

Circunscripción	Analfabetismo
Totonicapán	28,1%
Sololá	28,1%
Alta Verapaz	33,8%
Quiché	35,5%
Chimaltenango	15,8%
Huehuetenango	29,4%
Baja Verapaz	26,3%

Quetzaltenango	16,5%
Guatemala	18,5%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos del censo 2018¹⁵⁵.

Igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político

En Guatemala, el financiamiento público se entrega de forma directa e indirecta. El financiamiento directo se otorga a los partidos que hayan superado el umbral del 5% del total de sufragios válidos, en las elecciones para Congreso de la República o para Presidente o Vicepresidente de la República, o que hayan obtenido al menos un diputado electo en el Congreso¹⁵⁶. El monto que se entrega a cada partido se calcula en función de los resultados de los comicios, a razón de dos dólares estadounidenses por voto¹⁵⁷. De manera complementaria al financiamiento directo, la reforma electoral de 2016 definió un mecanismo de financiamiento indirecto por medio del cual se garantiza el acceso igualitario de los partidos a los espacios y tiempos en los medios de comunicación.

Tal como se señala en el anexo de este informe correspondiente al financiamiento político, una debilidad del sistema guatemalteco es la falta de medidas orientadas específicamente a los grupos tradicionalmente marginados. El marco legal vigente no contempla una asignación de recursos ni de espacios en medios de comunicación para la promoción de la representación política de pueblos indígenas ni afrodescendientes, ni para su capacitación.

Igualdad en la inscripción de candidaturas

La normatividad en Guatemala no establece cuotas, escaños reservados u otros mecanismos que permitan impulsar la representación de miembros de las comunidades indígenas o afrodescendientes. Por otra parte, a pesar de ser uno de los países con mayor población indígena de las Américas, el TSE no recaba información sobre la identidad étnica de las candidatas y candidatos, por lo que no existen estadísticas oficiales sobre el porcentaje indígena o afrodescendiente entre los y las aspirantes a cargos de elección popular.

Académicos y representantes de las comunidades indígenas con los que se entrevistó la Misión coincidieron en que, históricamente, los y las indígenas han estado sub representados/as en las listas de candidatos/as. La MOE realizó un análisis de los binomios presentados en la contienda presidencial—19 candidatos/as a la presidencia y 19 a la vicepresidencia—e identificó 5 postulantes que públicamente se autoadscribieron como indígenas.

Como se observa en la tabla 3, las organizaciones políticas que llevaron candidatos/as indígenas fueron: el Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP), de reciente creación por las comunidades indígenas y campesinas de Guatemala, que escogió como candidata a la

¹⁵⁵ Disponible en: <https://www.censopoblacion.gt/cuantosomos>

¹⁵⁶ Artículo 21 Bis. Del financiamiento público para las actividades ordinarias de las organizaciones políticas. LEPP.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

Presidencia a Thelma Cabrera, maya mam; Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que tuvo como candidato a la Presidencia a Pablo Ceto, maya ixil y Diputado por el mismo partido, y a Blanca Colop, maya quiché, como candidata a la Vicepresidencia; el partido CONVERGENCIA, que postuló a Benito Morales, maya quiché, a la Presidencia; la organización WINAQ, autodenominada partido indígena, que llevó de candidata a la Vicepresidencia a Liliana Hernández, maya quiché.

Tabla 3. Votos obtenidos por candidatos/as indígenas en los binomios presidenciales de 2019.

Candidatos	Partido	Votación	Porcentaje	Posición
Thelma Cabrera (Presidencia)	MLP	452.260	10,32%	4/19
Pablo Ceto (Presidencia)	URNG	94.531	2,15%	12/19
Blanca Colop (Vice presidencia)	URNG	94.531	2,15%	12/19
Benito Morales (Presidencia)	CONVERGENCIA	37.579 mil	0.85%%	16/19
Liliana Hernández (Vice presidencia)	WINAQ	229.362 mil	5,23%	7/19

Fuente: elaboración propia sobre la base de los resultados dados a conocer por el TSE.

Ninguno de los candidatos indígenas obtuvo los votos necesarios para participar en la segunda vuelta electoral. Para las elecciones de diputados/as y alcaldes/esas, no es posible determinar el número de candidatos/as indígenas que participaron de la elección debido a que ni los partidos, ni las autoridades tienen información sobre la identidad étnica de los/las postulantes. De acuerdo a la Misión Indígena de Observación Electoral, 35 diputados/as electos/as son indígenas¹⁵⁸, que corresponde al 21,8% del total.

A modo de referencia histórica, cabe señalar que -de acuerdo con estudios independientes- entre 1985 y 2003 la representación indígena en el Congreso oscilaba entre el 4% y el 11% del total de Diputados y Diputadas¹⁵⁹. Este porcentaje aumentó al 12% para el período 2012-2016¹⁶⁰ y al 14% en la última legislatura (2016-2020), con 22 personas indígenas como parte del Congreso¹⁶¹.

VII. Hallazgos y recomendaciones

A pesar de ser uno de los países con mayor población indígena de las Américas, la normatividad en Guatemala no establece cuotas, escaños reservados ni otros mecanismos que permitan impulsar la participación de miembros de las comunidades indígenas o afrodescendientes en los puestos de toma de decisión. La Misión recomienda:

¹⁵⁸ <http://www.filac.org/wp/wp-content/uploads/2019/10/Resultados-MIOE-2019-1.pptx>

¹⁵⁹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Guatemala.

¹⁶⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). *Representación indígena en poderes legislativos*, p. 15.

¹⁶¹ Novales, Hugo (2016). *Tres Caminos al Poder. Éxito electoral de candidatos indígenas*. Guatemala, ASIES, p. 21.

- Implementar medidas de acción afirmativa para aumentar la representatividad de estas poblaciones en las instancias de participación y representación política.

La Misión observó que el TSE no recaba información sobre la identidad étnica de las candidatas y candidatos. La MOE recomienda:

- Desarrollar mecanismos para recolectar esta información, de manera tal que sea posible conocer el grado exacto de representación que tienen las comunidades indígenas y afrodescendientes en las listas partidarias y en los distintos niveles de gobierno.

La Misión constató que, si bien los Documentos Personales de Identificación (DPI) incluyen datos sobre la etnia y el grupo lingüístico, el TSE no los recopila para la conformación del padrón. La MOE recomienda:

- Incorporar estos datos en el registro de electores, lo que permitirá diseñar e implementar políticas públicas orientadas a la plena participación política de los pueblos indígenas en los procesos democráticos.

La MOE observó que el valor del trámite para la obtención del Documento Personal de Identificación (DPI) puede significar un obstáculo para las personas indígenas, que conforme a las estadísticas oficiales se encuentran en especial situación de pobreza. La Misión sugiere:

- Evaluar medidas con el objetivo de reducir el costo del trámite o establecer un subsidio para aquellas personas que no puedan afrontar este gasto. Se sugiere, asimismo, colocar módulos para tramitar el DPI en las comunidades indígenas, dado que actualmente la mayoría de estos se encuentra en centros urbanos.

La Misión constató que no existen mecanismos adecuados de información para garantizar que la población indígena conozca dónde y cómo votar. La MOE recomienda:

- Realizar campañas informativas especialmente dirigidas a las comunidades indígenas, que tengan en cuenta las diferencias lingüísticas entre las distintas poblaciones. Se sugiere, asimismo, contemplar el uso de métodos comunitarios de comunicación, tal como el perifoneo, para dar a conocer la ubicación de los centros de votación.

La MOE también observó que los materiales electorales fueron impresos exclusivamente en español. Se sugiere:

- Valorar la posibilidad de imprimir las boletas de votación en idiomas indígenas, sobre todo en los departamentos y municipios con alta población indígena.

La ley electoral exige a los partidos políticos que por lo menos la mitad de sus afiliados sepan leer y escribir. Dadas las altas tasas de analfabetismo entre la población indígena, se sugiere:

- Eliminar este requisito que constituye una limitación para la participación en política de estos pueblos.

La MOE fue informada de que el TSE no cuenta con ningún departamento o dirección que se encargue de forma diferenciada de impulsar la participación de las poblaciones indígenas y afrodescendientes. La Misión recomienda:

- Crear un área en el TSE dedicada a trabajar en la inclusión de estas poblaciones y la incorporación de un enfoque intercultural en las actividades y programas que se desarrollan para la elección.

La Misión constató que en los departamentos con mayor población indígena, los centros de votación no eran fácilmente accesibles. La Misión recomienda:

- Reevaluar la distribución de los centros de manera tal que se encuentren más accesibles a las aldeas y pueblos en los que habitan los miembros de estas poblaciones. Se sugiere, asimismo, analizar la posibilidad de que haya servicio gratuito de transporte público el día del proceso electoral para traslado desde las comunidades.

La Misión observó que el TSE no cuenta con información sobre la etnicidad de quienes integran los órganos electorales temporales. La MOE sugiere:

- Desarrollar mecanismos para recolectar esta información, a fin de conocer el porcentaje en el cual las poblaciones indígenas y afrodescendientes participan de las juntas departamentales y municipales, así como de las mesas de votación. Asimismo, se sugiere que durante la capacitación a las personas que integran los distintos órganos temporales se incorpore la perspectiva intercultural y se utilice material en los idiomas indígenas.

F. FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

I. Introducción

En 2016 Guatemala reformó su legislación electoral¹⁶², introduciendo modificaciones profundas en el modelo de financiamiento político del país¹⁶³. Entre los cambios principales se destaca: la disminución del tiempo de campaña¹⁶⁴, el establecimiento de topes de gasto¹⁶⁵ y límites a las donaciones privadas, y el fortalecimiento de la capacidad de control y sanción ante incumplimiento de las normas.

Como parte de la reforma, se introdujeron también cambios significativos en materia de financiamiento público indirecto. Se promovió el acceso igualitario de las organizaciones políticas a espacios en los medios de comunicación¹⁶⁶, medida que fue acompañada de la prohibición a partidos y candidatos de comprar propaganda electoral de manera directa o a través de terceros¹⁶⁷.

La restricción del financiamiento privado fue otro cambio significativo de las reformas electorales que tuvieron efecto en la campaña y elecciones del 2019. Esta restricción fue implementada, principalmente, a través del establecimiento de un límite de 10% para el financiamiento electoral por parte de personas físicas, así como la prohibición de donaciones de Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras¹⁶⁸. Sumado a esto, se obligó a los partidos y donantes a registrar las operaciones contables, debiendo los aportantes inscribirse en un libro en el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Las reformas tuvieron un impacto positivo en materia de transparencia y equidad en el proceso electoral de 2019. Sin embargo, las autoridades encontraron algunos obstáculos en la aplicación de la nueva normativa, tales como la negativa de los principales medios de comunicación a participar en la distribución de la pauta electoral financiada por el Tribunal, así como la falta de recursos adecuados para llevar adelante las tareas de fiscalización de las campañas.

¹⁶² Distintos analistas con los que se reunió la Misión coincidieron en que uno de los elementos que dio impulso a las reformas fue el destape de diversos escándalos de corrupción, muchos de ellos vinculados al financiamiento de campañas. En el 2015, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) publicó un informe sobre el financiamiento de la política en el que se identificaron, por lo menos, cuatro tipos de financiamiento electoral ilícito: élites empresariales, medios de comunicación, obras públicas y grupos dedicados a actividades ilícitas y criminales. El documento se encuentra disponible en: https://cicig.co/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf

¹⁶³ Las reformas al Decreto I-85 o Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) fueron aprobadas por el Congreso de la República mediante el Decreto 26-2016.

¹⁶⁴ Artículo 69. Límites temporales. Reglamento LEPP.

¹⁶⁵ Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento. LEPP.

¹⁶⁶ Artículo 220. Distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social. LEPP.

¹⁶⁷ Artículo 221. Prohibiciones. LEPP.

¹⁶⁸ Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento. LEPP.

El presente informe analiza en detalle los recientes cambios regulatorios en materia de financiamiento político electoral, sus efectos y los desafíos que persisten de cara a futuros procesos electorales. Se incluyen, asimismo, una serie de recomendaciones para continuar fortaleciendo la equidad y transparencia de la competencia electoral en Guatemala.

II. Marco jurídico

El principal instrumento de regulación del financiamiento político electoral de Guatemala es el Decreto Número 1 de 1985 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Como se mencionó, esta norma fue modificada recientemente por el Congreso de la República, a través el Decreto 26 de 2016¹⁶⁹.

El marco normativo guatemalteco se completa con los Acuerdos reglamentarios expedidos por el Tribunal Supremo Electoral. Entre ellos, se destaca:

- Acuerdo Número 018-2007. Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- Acuerdo Número 274-2016. Reglamento de voto en el extranjero.
- Acuerdo Número 306-2016. Reglamento de control y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.
- Acuerdo Número 307-2016. Reglamento de la Unidad especializada sobre medios de comunicación y estudios de opinión.

III. Autoridades electorales

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) es la máxima autoridad en materia electoral¹⁷⁰. Es un órgano independiente y, por lo tanto, no está supeditado a ningún otro órgano del Estado¹⁷¹.

El TSE cuenta con tres dependencias encargadas de temas relacionados con el financiamiento político. En primer lugar, la oficina del inspector general¹⁷², a quien la ley asigna la responsabilidad de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones en materia político electoral, así como realizar investigaciones de hechos que constituyan transgresiones a la legislación electoral¹⁷³.

En segundo lugar, la unidad especializada de control y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, de reciente creación, cuya función es supervisar las finanzas de las organizaciones

¹⁶⁹ Previamente, el Congreso había reformado algunos aspectos de la LEPP a través del decreto 10 de 2004.

¹⁷⁰ Considerando. Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado.

¹⁷¹ *Ibídem*.

¹⁷² Capítulo Cinco. Inspector General del Tribunal Supremo Electoral. LEPP.

¹⁷³ Capítulo Cinco. Artículo 147. Atribuciones. Inspector General del Tribunal Supremo Electoral. LEPP.

políticas¹⁷⁴. Por último, la unidad especializada sobre medios de comunicación y estudios de opinión, la cual está encargada de monitorear y fiscalizar a los medios de comunicación, así como de formular el plan integrado de distribución igualitaria de recursos públicos, espacios y tiempos en los medios¹⁷⁵. Tanto la unidad de fiscalización como la unidad especializada en medios solo tienen representación permanente en la capital, por lo que la oficina del inspector general es la única con presencia en los departamentos.

IV. Equidad en el sistema de financiamiento

Financiamiento público directo

En Guatemala, el financiamiento público se entrega de forma directa e indirecta. El financiamiento directo se otorga a los partidos que hayan superado el umbral del 5% del total de sufragios válidos, en las elecciones para Congreso de la República o para presidente o vicepresidente de la República, o que hayan obtenido al menos un diputado electo en el Congreso¹⁷⁶. El monto que se entrega a cada partido se calcula en función de los resultados de los comicios, a razón de dos dólares estadounidenses por voto¹⁷⁷.

El pago del financiamiento se realiza en cuatro cuotas anuales e iguales durante el periodo presidencial¹⁷⁸. La ley establece, además, el porcentaje de recursos, así como las actividades y gastos específicos a las que las organización políticas deben destinar los recursos que reciben del Estado¹⁷⁹:

- 30% para la formación y capacitación de afiliados;
- 20% para actividades nacionales y funcionamiento de la sede nacional;
- 50% para el funcionamiento y actividades del partido en los departamentos y municipios;

El anterior esquema evidencia que el financiamiento público directo en Guatemala está principalmente enfocado en contribuir al funcionamiento de los partidos, tanto a nivel nacional como departamental. La ley también establece que, en los años electorales, el dinero público puede ser usado para financiar las campañas políticas¹⁸⁰.

La Misión celebra que el sistema de financiamiento adoptado por Guatemala contemple la necesidad de fortalecer a los partidos políticos y su funcionamiento más allá del período

¹⁷⁴ Artículo 2. Fiscalización. Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado.

¹⁷⁵ Artículo 2. Reglamento de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión. Naturaleza.

¹⁷⁶ Artículo 21 Bis. LEPP. Del financiamiento público para las actividades ordinarias de las organizaciones políticas.

¹⁷⁷ *Ibídem*.

¹⁷⁸ *Ibídem*.

¹⁷⁹ *Ibídem*.

¹⁸⁰ *Ibídem*.

electoral. El dinero público es fundamental para el mantenimiento e institucionalización de las organizaciones políticas.

Sin embargo, se advierte como una debilidad del sistema guatemalteco la falta de medidas orientadas a mejorar el acceso a financiamiento electoral de grupos tradicionalmente subrepresentados. El marco legal vigente no contempla una asignación de recursos para la promoción de la representación política de mujeres, jóvenes ni pueblos indígenas.

Financiamiento público indirecto

Uno de los objetivos principales de la reforma de 2016 fue promover el acceso igualitario de los partidos a los espacios y tiempos en los medios de comunicación social¹⁸¹. Para ello, se estableció que el Estado debe asignar por lo menos el 0,25% de sus ingresos a cubrir los gastos en pauta electoral de las campañas. Esta medida fue acompañada de la prohibición a partidos y candidatos de comprar propaganda electoral de manera directa o a través de terceros¹⁸².

La reforma fijó, además, criterios específicos respecto de la forma en que los recursos asignados deben distribuirse al interior de cada organización: para la presidencia un 50%, para diputaciones un 25% y para corporaciones municipales un 25%¹⁸³. En el caso de candidatos/as a diputaciones y corporaciones municipales, la normativa les permite ceder, total o parcialmente, el espacio o tiempo en favor de la fórmula presidencial¹⁸⁴.

La ley estableció, asimismo, que aquellos partidos que no presenten una candidatura a la presidencia pierden el derecho al 50% del financiamiento¹⁸⁵. En función de los montos y tiempos asignados, cada partido debe elaborar su propio plan de medios y presentarlo ante la unidad especializada sobre medios de comunicación del TSE¹⁸⁶.

Para el proceso electoral de 2019, el monto destinado por el Tribunal para el financiamiento indirecto de las campañas equivalió a cerca de \$78.100.000 millones de Quetzales (aproximadamente US\$ 10.400.000). De acuerdo con la información provista por la unidad especializada sobre medios de comunicación y estudios de opinión, del total de fondos, 592.985 Quetzales fueron reservados para financiamiento de los comités cívicos. De los restantes \$77.507.014, se reservó el 10% (\$7.750.701) para segunda vuelta y el saldo (\$69.756.312) se distribuyó de manera igualitaria entre los partidos inscritos¹⁸⁷.

¹⁸¹ Artículo 220. Distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social. LEPP.

¹⁸² Artículo 221. Prohibiciones. LEPP.

¹⁸³ Artículo 220. Distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social. LEPP.

¹⁸⁴ *Ibíd.*

¹⁸⁵ *Ibíd.*

¹⁸⁶ Artículo 220. Distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social. LEPP.

¹⁸⁷ La forma específica en que se realiza la distribución igualitaria se encuentre reglamentada en el artículo 35 del Reglamento de medios de comunicación.

La Misión considera que la nueva regulación en materia de financiamiento indirecto constituye un paso adelante en la búsqueda de fortalecer la equidad de la contienda electoral. Se advierte, sin embargo, que su implementación conllevó algunos desafíos.

La nueva normativa enfrentó gran resistencia por parte de los medios de comunicación, quienes alegaron que los precios establecidos en la ley para la contratación de pauta electoral son excesivamente bajos. El artículo 220 de la LEPP establece que la tarifa electoral equivale al 20% del valor que resulte del promedio del importe comercial. Ese promedio se calcula por modalidad de medio de comunicación social (televisión, prensa escrita, radio, etc.) y se aplica a cada modalidad por igual, sin tener en cuenta el alcance de cada uno de los medios. Esto provocó que los medios de comunicación más grandes se rehusaran a participar en la distribución de la pauta electoral, por resultarles poco atractivo desde un punto de vista comercial.

Si bien el financiamiento indirecto desarticuló la influencia mediática sobre la agenda electoral y promovió un escenario más equitativo, los partidos se vieron afectados por la forma en que se implementó, al no poder pautar en los medios de mayor difusión. Las organizaciones y candidatos nuevos resintieron esta situación en mayor medida pues no pudieron posicionar sus nombres frente a competidores que ya tenían un mayor recorrido político, incluso con candidaturas previas que facilitaban el reconocimiento durante la campaña. Cabe señalar que también la ciudadanía se vio afectada por la pérdida de espacios de información sobre el debate electoral.

Prohibición del uso indebido de recursos estatales

La ley prohíbe el uso de recursos y bienes del Estado para propaganda electoral¹⁸⁸. Igualmente, prohíbe a los empleados públicos dedicarse durante la jornada laboral a funciones o actividades de carácter político electoral, así como emplear su autoridad o influencia a favor o en perjuicio de determinado candidato u organización política¹⁸⁹.

Pese a estas prohibiciones, distintos actores con los que se entrevistó la Misión manifestaron que había habido un uso político de programas sociales durante la etapa pre electoral. En esta misma línea, la Contraloría General reportó a la Misión que recibió 50 denuncias por el uso de bienes públicos en campañas, aunque no proveyó información sobre el número de sanciones impuestas en respuesta a estas denuncias.

La MOE resalta que el control efectivo de la utilización del presupuesto, los bienes o servicios estatales durante período electoral es fundamental para evitar desequilibrios en la competencia. Ello es especialmente importante en los casos en que la reelección no está limitada, como en las elecciones de alcalde de Guatemala.

Restricción del financiamiento privado

¹⁸⁸ Artículo 223. LEPP.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

La restricción del financiamiento privado fue otro cambio significativo de las reformas electorales que tuvieron efecto en la campaña y elecciones del 2019. Esta restricción fue implementada, principalmente, a través del establecimiento de un límite de 10% para el financiamiento electoral por parte de personas físicas y la prohibición de donaciones de Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras¹⁹⁰.

Sumado a esto, se obligó a los partidos y donantes a registrar las operaciones contables, y a los aportantes a registrarse en un libro en el TSE¹⁹¹. Esto aplica a todos los donantes, incluidos a quienes contribuyen con ínfimas cantidades.

La Misión considera que los límites a las contribuciones y la obligación de llevar registro de ellas contribuyen a la transparencia del proceso y a evitar que, a través de grandes sumas de dinero, algunos actores u organizaciones obtengan un acceso privilegiado a los tomadores de decisión. Se advierte, sin embargo, que la obligación de registrarse como donante y llevar libros para donaciones pequeñas podría desincentivar a los ciudadanos particulares de apoyar al candidato de su preferencia. Si bien es importante tener un registro para evitar el anonimato de los donantes, es importante que no se establezcan restricciones excesivas en la materia que puedan traer como consecuencia el incremento de financiamiento proveniente de fuentes ilegales.

Límites del gasto de campaña

El establecimiento de topes electorales fue otro de los puntos de la reforma orientados a disminuir el gasto electoral. El artículo 21 de la LEPP establece que el límite de gastos de la campaña para cada organización es el equivalente en Quetzales de cincuenta centavos de dólar estadounidense (US\$ 0,50) por ciudadano empadronado hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones. En caso de coaliciones entre organizaciones, el límite total nunca puede exceder del monto individual¹⁹².

Para el proceso electoral de 2019, el tope de gastos fue fijado en \$29.669.862 Quetzales, equivalente a US\$ 4 millones. Múltiples actores con los que se entrevistó la Misión coincidieron en que el establecimiento de límites más bajos, junto con la reducción del tiempo de campaña y la introducción del financiamiento indirecto contribuyeron sensiblemente a reducir los gastos electorales.

¹⁹⁰ Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento. LEPP.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² El límite referido puede ser menor en virtud de disposición del Tribunal Supremo Electoral, Ley Electoral y de Partidos Políticos 27 LEPP previa sesión conjunta con los Secretarios Generales de los partidos políticos legalmente inscritos que asistieran a la sesión que para el efecto deberá convocar el Tribunal Supremo Electoral quince días después de la convocatoria al proceso electoral.

V. Transparencia en el sistema de financiamiento

Rendición de cuentas

La reforma de 2016 introdujo obligaciones estrictas en materia de transparencia. Las organizaciones políticas deben abrir obligatoriamente cuentas bancarias para el registro y manejo de los ingresos en efectivo para sus actividades¹⁹³. La ley establece que deben disponer como mínimo de dos cuentas para la recepción y administración de los recursos, separados conforme su origen público o privado¹⁹⁴.

Las obligaciones en materia de transparencia alcanzan también a los aportantes. Quienes realicen aportes superiores a \$30.000 Quetzales, aproximadamente US\$ 4.000, deben acompañar el soporte bancario de la transacción con una declaración juramentada ante notario sobre el origen de dichos recursos¹⁹⁵. Este procedimiento aplica incluso en el caso de que las donaciones se hayan realizado en forma parcelada.

Para efectos de fiscalización, las organizaciones políticas están obligadas, además, a presentar los siguientes informes¹⁹⁶:

-Estados financieros: Balance de situación general, estado de ingresos y egresos, notas a los estados financieros.

- Informe trimestral del financiamiento privado por origen del recurso de gastos realizados en el formato denominado GR-PRI (General Reporter Privado). En este informe, que debe ser entregado dentro del mes posterior al correspondiente trimestre¹⁹⁷, se presentan las contribuciones que haya recibido el partido y los gastos realizados en toda la República. Dentro del marco del proceso electoral, el informe GR-PRI debe rendirse de forma mensual, en un plazo máximo de 10 días posteriores al vencimiento del mes.

-Informe financiero de campaña electoral. Cuando el TSE oficializa la conclusión de un proceso electoral, las organizaciones políticas están obligadas a presentar, dentro de los 120 días siguientes, los siguientes documentos:

a) Informe detallado de todos los gastos de campaña;

b) Informe de todas las contribuciones privadas recibidas durante la campaña electoral en el que identifiquen a los contribuyentes, montos, tipos de donaciones y fechas en las que se realizaron

¹⁹³ Artículo 17. Reglamento de control y fiscalización.

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Artículo 22. LEPP.

¹⁹⁶ Art 21 ter LEPP y art 12 del reglamento de control y fiscalización.

¹⁹⁷ Los trimestres comenzarán a partir del mes de enero de cada año.

las contribuciones. El informe debe ir acompañado de copia de los recibos emitidos y de los depósitos bancarios o facturas contables que respalden la contribución.

De acuerdo con la LEPP, toda la información sobre los ingresos y gastos de los partidos debe ser enviada a la unidad de fiscalización del TSE, la cual debe ponerla a disposición de la ciudadanía¹⁹⁸. En este proceso electoral, el reporte y la publicación de la información financiera se hizo a través de una aplicación informática denominada “Cuentas Claras”.

Esta plataforma constituye la principal herramienta de difusión y garantía del acceso a la información del financiamiento político¹⁹⁹ en Guatemala. La Misión constató la accesibilidad del portal y la facilidad en la descarga de información. La MOE destaca que se trata de una herramienta importante para involucrar a la ciudadanía y generar dinámicas de control de la sociedad civil.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que se constataron retrasos en el reporte de la información a través del portal. Al inicio de la campaña²⁰⁰, solo tres partidos habían publicado sus ingresos y gastos en el portal. Un mes después, 17 de 26 partidos habían cumplido con reportar la información y, al término de la campaña, esta cifra se incrementó a 23²⁰¹.

Control gubernamental

En el marco de la reforma electoral de 2016, se dispuso la creación de la unidad especializada de control y fiscalización de las finanzas de los partidos²⁰². La misma, sin embargo, no entró en funcionamiento sino hasta el 2018. De acuerdo con funcionarios de la propia unidad, diversos factores explican este retraso, entre otros, la dificultad de encontrar personal capacitado que aceptara trabajar por las condiciones laborales y económicas ofrecidas.

La Misión celebra la creación de la unidad de control, cuyo principal logro fue la puesta en marcha de la mencionada aplicación informática “Cuentas Claras”. Sin perjuicio de los avances evidenciados, se advierte que actualmente esta dependencia del TSE presenta limitaciones presupuestarias y de recursos humanos que limitan su efectividad como órgano de control. Múltiples funcionarios entrevistados por la Misión coincidieron en la necesidad de incorporar mayor personal para poder agilizar los tiempos de trabajo y, fundamentalmente, para poder contar con presencia en todo el territorio.

¹⁹⁸ Art 21 Quinquies. LEPP.

¹⁹⁹ Portal Cuentas Claras: <https://www.tse.org.gt/index.php/uecffpp/cuentas-claras>

²⁰⁰ De acuerdo con el art 196 de la LEPP, la campaña inicia noventa días antes de la fecha en que se celebren las elecciones generales y se extiende hasta treinta y seis horas antes de la elección convocada.

²⁰¹ <https://www.tse.org.gt/index.php/uecffpp/cuentas-claras>

²⁰² Artículos transitorios del decreto 26-2016 del congreso de la república.

Junto con la unidad de control, la reforma dio paso a la creación de la unidad especializada sobre medios de comunicación y estudios de opinión²⁰³, responsable de monitorear y fiscalizar a los medios de comunicación, así como de formular el plan integrado de distribución igualitaria de recursos públicos, espacios y tiempos en los medios de comunicación entre las organizaciones políticas; y estudios de opinión y/o encuestas, en época electoral²⁰⁴.

Al igual que la unidad de control, la unidad de medios enfrentó distintos obstáculos, incluyendo la demora en su puesta en marcha, problemas de financiación y falta de personal. Según la información proporcionada por la dirección de esta dependencia, el presupuesto para realizar un monitoreo de 200 emisoras (de un universo de 4.000) nunca fue entregado, por lo que se hizo un monitoreo con el equipo interno de la unidad: 3 personas para medios digitales y redes sociales, y 3 personas para medios tradicionales.

Los hallazgos de la unidad de medios evidenciaron un alto nivel de transgresión de la prohibición de pautar en redes sociales. Entre febrero y mayo de 2019, la unidad trasladó 225 hallazgos a la oficina del inspector general del TSE relacionados con este tipo de vulneraciones a la normativa. La unidad no reportó ningún incumplimiento en las obligaciones de los grandes medios.

Régimen de sanciones

La reforma electoral de 2016 otorgó al TSE importantes competencias para sancionar las infracciones a la ley electoral²⁰⁵. De acuerdo con el artículo 88 de la LEPP, el TSE está facultado para imponer amonestaciones, multas, suspensiones temporales y suspensión de la capacidad de recibir financiamiento, dependiendo de la gravedad de la infracción y de la jurisdicción²⁰⁶. Cuenta, además, con competencias para dictar la cancelación de una organización política²⁰⁷.

El artículo 90 de la LEPP establece específicamente multas de entre US\$ 50 mil y US\$ 250 mil para aquel partido que:

-Incumpla las obligaciones relativas a las normas del financiamiento o sobrepase los límites máximos de gasto en propaganda electoral establecidos por el TSE;

-Incumpla los límites y procedimientos de financiamiento privado que establece la LEPP y su reglamento;

- Incumpla las disposiciones sobre transparencia, publicidad de los registros contables, o restrinja el acceso a la información que debe ser pública;

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ Artículo 2. Reglamento Medios de Comunicación.

²⁰⁵ Artículo 88. LEPP.

²⁰⁶ Las sanciones pueden recaer sobre el partido o el candidato.

²⁰⁷ *Ibidem*.

-Incumpla con el procedimiento para contratación de medios de comunicación social;

- Difunda propaganda electoral por cualquier medio de comunicación, que contenga expresiones que contravengan la legislación ordinaria, o que atenten en contra de las organizaciones políticas, sus candidatos y sus miembros²⁰⁸.

- Realice propaganda electoral fuera de los límites temporales o en contravención con las disposiciones de la ley.

La normativa establece, además, que la organización política que exceda los límites de financiamiento público o privado de campaña o que no entregue cualquiera de los reportes requeridos será suspendida en su derecho de recibir financiamiento público o privado de campaña hasta la terminación del proceso electoral respectivo²⁰⁹. En caso de que alguna de las infracciones detectadas constituya presuntamente un delito de acuerdo con lo establecido en el Código Penal, la información es trasladada al Ministerio Público para que realice la investigación conducente²¹⁰.

VI. Hallazgos y recomendaciones

Distintos actores con los que se entrevistó la Misión señalaron la falta de medidas orientadas a mejorar el acceso a financiamiento electoral de grupos tradicionalmente sub representados. La MOE recomienda:

- Incluir en la normativa de financiamiento público directo, la obligación de asignar un porcentaje de recursos específico para la promoción de la inclusión política de colectivos históricamente discriminados, especialmente en relación con las mujeres y poblaciones indígenas.

La nueva normativa en materia de financiamiento indirecto enfrentó gran resistencia por parte de los medios de comunicación, quienes alegaron que los precios establecidos en la ley para la contratación de pauta electoral son excesivamente bajos. La Misión recomienda:

- Adoptar la práctica de hacer obligatoria la pauta publicitaria para todos los medios que posean licencias o usen bienes públicos estatales. Se sugiere, asimismo, revisar los mecanismos de cálculo del valor de la propaganda electoral con el fin de garantizar que la compensación sea proporcional a la naturaleza y cobertura del medio de comunicación.

²⁰⁸ A pesar de que esta disposición no generó controversia en el marco del proceso eleccionario de 2019, la Misión considera que la formulación del legislador es sumamente amplia y la medida podría constituir una restricción excesiva a la libertad de expresión, según se encuentra protegida en la Constitución Política de Guatemala y en instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo el sistema interamericano de derechos humanos.

²⁰⁹ Art 90 bis. LEPP.

²¹⁰ *Ibídem*.

La normativa vigente obliga a los partidos y donantes a registrar las operaciones contables. Los aportantes, incluidos a quienes contribuyen con ínfimas cantidades, deben registrarse en un libro en el TSE. La MOE recomienda:

- Simplificar el proceso de recepción de donaciones de montos bajos. Sin permitir el anonimato, se debe distinguir las donaciones bajas de las donaciones de montos más elevados, que ameritan contar con un sistema de registro de donantes.

La Unidad de control y fiscalización de las finanzas de los partidos y la Unidad especializada sobre medios de comunicación y estudios de opinión enfrentaron diferentes dificultades, incluyendo la demora en su puesta en marcha, problemas de financiación y falta de personal. La MOE recomienda:

- Fortalecer las finanzas y el capital humano de ambas dependencias para garantizar su labor en todo el territorio guatemalteco.

G. JUSTICIA ELECTORAL

I. Introducción

En Guatemala, la institución a cargo de la organización de las elecciones a nivel nacional es el Tribunal Supremo Electoral (TSE)²¹¹. Además de sus labores administrativas, esta entidad también tiene a su cargo algunas competencias jurisdiccionales de primera instancia.

El sistema de justicia electoral comprende otros dos niveles: la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Corte de Constitucionalidad (CC). Ante la primera, procede el recurso de amparo, y ante la segunda, el recurso de apelación. Se trata en definitiva de un sistema de tres instancias en que la decisión final de los conflictos electorales no radica en un órgano especializado en materia electoral.

Tomando como referencia los estándares internacionales en la materia, el presente informe analiza la estructura y regulación de la justicia electoral en Guatemala, y su funcionamiento en el marco de las elecciones generales de 2019. Presenta, asimismo, una serie de recomendaciones dirigidas a perfeccionar los mecanismos de resolución de disputas electorales en el país.

II. Marco jurídico

El marco jurídico que regula el sistema de justicia electoral en Guatemala está establecido en los siguientes instrumentos jurídicos²¹²:

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala²¹³
- Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP)²¹⁴
- Reglamento de la LEPP
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Ley de Amparo)
- Jurisprudencia emitida por la Corte de Constitucionalidad (CC)

El artículo 223 de la Constitución señala que todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, debe

²¹¹ Artículo 121 de la LEPP.

²¹² A esta lista cabría agregar el Código penal y el Código Procesal Penal. Todo lo concerniente a los delitos y faltas electorales se rige por estos dos instrumentos.

²¹³ Conforme con el artículo 46 de la Constitución.

²¹⁴ Promulgada mediante Decreto No.1-85.

ser regulado por la ley constitucional de la materia, actualmente la LEPP. Esta norma se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986.

En el Libro Tres de la LEPP se establece la integración y atribuciones de las autoridades y órganos electorales. Según el artículo 121 de la ley, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) es la máxima autoridad electoral de Guatemala.

Asimismo, en sus artículos 187 a 192, la LEPP expone los medios de impugnación disponibles para cuestionar las decisiones de las autoridades electorales. En particular, se detalla el recurso de revocatoria contra las resoluciones definitivas dictadas por las dependencias del Registro de Ciudadanos o las delegaciones del mismo. Por otro lado, los artículos 246 a 250 desarrollan los mecanismos disponibles durante el proceso electoral para las partes debidamente acreditadas en cada caso, incluyendo el recurso de nulidad y el amparo. Adicionalmente, el artículo 60 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad estipula que la Corte de Constitucionalidad conoce de todos los recursos de apelación que se interpongan en materia de amparo.

Por otra parte, el Reglamento de la LEPP establece, en sus artículos 114 a 118, las tres clases de impugnaciones que las organizaciones políticas que participan en los comicios pueden presentar durante la jornada electoral: las que objetan la participación de determinados sufragantes en el proceso, las que disientan con la participación de ciudadanos que no figuren en el respectivo padrón y las que se opongan durante el escrutinio. Por último, el artículo 120 del Reglamento de la LEPP enumera las causales de nulidad de toda elección²¹⁵.

III. Autoridades

El Tribunal Electoral de Guatemala (TSE) es responsable por la organización de las elecciones y cumple un rol de primera instancia “jurisdiccional” en la materia electoral. El TSE es independiente dado que no se encuentra supeditado a ningún organismo del Estado.

Según el artículo 125 de la LEPP, el TSE tiene a su cargo, entre otras, las siguientes atribuciones y obligaciones:

- Integrar la institución encargada de emitir el documento único de identificación personal;
- Convocar y organizar los procesos electorales definiendo dentro de los parámetros establecidos en la ley, la fecha de la convocatoria y de las elecciones; declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas; y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaración de su elección;
- Nombrar a los integrantes de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, velando por su adecuado funcionamiento;

²¹⁵ Artículos 234 de la LEPP.

- Resolver los recursos que deba conocer de conformidad con la ley.

La LEPP establece, además, que el TSE es el organismo competente para conocer los recursos de apelación interpuestos en contra de resoluciones del Registro de Ciudadanos²¹⁶. Por otra parte, el Tribunal es el responsable de resolver los recursos de nulidad, contra todo acto y resolución del proceso electoral.

En contra de las sentencias definitivas que emita el TSE procede el amparo ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ)²¹⁷. En el marco del proceso electoral, solo las partes debidamente acreditadas en cada caso o sus representantes están legitimados para interponer recursos. El amparo debe ser interpuesto por escrito. Únicamente en situaciones excepcionales puede ser solicitado verbalmente, en cuyo caso se procede a levantar un acta acerca de los agravios denunciados²¹⁸. Todas las decisiones sobre amparos de la CSJ son impugnables, en segunda instancia, ante la Corte de Constitucionalidad (CC) mediante el recurso de apelación, por parte de cualquiera de las partes, el Ministerio Público o el Procurador de los Derechos Humanos²¹⁹. La corte actúa de forma colegiada, con independencia y plena autonomía de los demás organismos del Estado.

La administración de justicia en asuntos de naturaleza penal electoral es ejercida a través del sistema penal ordinario. El Ministerio Público de Guatemala cuenta con una Fiscalía de Delitos Electorales para investigar denuncias durante los comicios, y todo lo concerniente a los delitos y faltas electorales se rige por el Código Penal guatemalteco.

IV. Características específicas de la justicia electoral

IV.1. Tribunal Independiente e Imparcial

Integración²²⁰

El TSE está compuesto por cinco magistrados titulares y cinco suplentes, elegidos por dos terceras partes del total de los miembros del Congreso de la República²²¹. La elección se realiza entre una

²¹⁶ Artículos 188 y 189 de la LEPP.

²¹⁷ Artículos 246 y 248 de la LEPP.

²¹⁸ Artículo 26 de la Ley de Amparo.

²¹⁹ Artículos 60, 63 y 64 de la Ley de Amparo.

²²⁰ Esta sección refiere a la composición del TSE. Como se mencionó, en contra de todas las resoluciones definitivas del Tribunal procede el amparo ante la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia está integrada por 13 Magistrados, quienes son electos por el Congreso de la República para un período de cinco años. Todas las decisiones sobre amparos de la CSJ son impugnables ante la CC, la cual está integrada por cinco magistrados titulares, y sus respectivos suplentes, designados por las siguientes autoridades: la Corte Suprema de Justicia, el pleno del Congreso de la República, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y la Asamblea del Colegio de Abogados.

²²¹ Artículo 123 de la LEPP.

nómina de cuarenta candidatos propuestos por la Comisión de Postulación²²². Los candidatos deben reunir los mismos requisitos que los Magistrados de la CSJ²²³:

- Ser guatemalteco de origen.
- Tener reconocida honorabilidad.
- Estar en el goce de sus derechos ciudadanos.
- Ser abogado colegiado.
- Ser mayor de cuarenta años.
- Haber desempeñado un período completo como magistrado de la Corte de apelaciones o de los tribunales colegiados que tengan la misma calidad, o haber ejercido la profesión de abogado por más de diez años.

Integración del Tribunal Supremo Electoral (a junio de 2019)



Fuente: TSE.

Autonomía

El artículo 121 de la LEPP enuncia que el Tribunal es independiente y que no está supeditado a ningún otro organismo del Estado²²⁴. Asimismo, de acuerdo con el artículo 122, el TSE cuenta con una asignación no menor al 0,5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir sus gastos de funcionamiento y de los procesos electorales. La MOE valora positivamente

²²² *Ibidem*. La Comisión de Postulación es integrada por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un representante de los rectores de las Universidades Privadas, un representante del Colegio de Abogados y Notarios, electo en Asamblea General, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos y un representante de todos los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades Privadas (Artículo 136 de la LEPP).

²²³ Artículo 207 y 216 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

²²⁴ Artículo 121. LEPP.

que la ley establezca una asignación presupuestal para garantizar la funcionalidad del Tribunal, lo que contribuye a que la entidad pueda desempeñar sus funciones con independencia, sin estar sujeta a decisiones políticas o presiones financieras.

La normativa vigente establece, además, que si la asignación indicada (0,5% del presupuesto) fuera insuficiente, es posible aumentarla en la cantidad que sea necesaria para satisfacer las necesidades inherentes de los procesos electorales o procedimientos consultivos, conforme la estime y justifique el TSE²²⁵. En casos en los que el Congreso no otorgue esa asignación adicional, el Tribunal está autorizado a tomar medidas emergentes, como la contratación de préstamos bancarios o ayudas directas del exterior, que no comprometan las finanzas del Estado²²⁶.

Garantías para el ejercicio de la jurisdicción

En Guatemala, los magistrados del TSE son elegidos por periodos de seis años, con posibilidad de reelegirse²²⁷, gozan de las inmunidades y prerrogativas atribuidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia²²⁸, y están sujetos a las mismas responsabilidades²²⁹.

Carácter de las decisiones del Tribunal Supremo Electoral

Como se explicó anteriormente, el sistema de justicia electoral de Guatemala está conformado por tres instancias: el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Corte de Constitucionalidad (CC). En su artículo 249, la LEPP establece que el TSE es el órgano competente para conocer y resolver los recursos de nulidad contra actos electorales.

Sin embargo, todas las resoluciones, acuerdos y actos que el TSE dicte o ejecute, pueden ser objeto de amparo ante la CSJ²³⁰. El artículo 60 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, estipula a su vez que todas las decisiones sobre amparos de la CSJ son impugnables, en segunda instancia, ante la Corte de Constitucionalidad (CC) mediante el recurso de apelación.

La Misión reitera que bajo este diseño normativo la decisión final de los conflictos electorales no radica en un órgano del Estado especializado en materia electoral. Por otra parte, como se explicará más adelante, la necesidad de acudir a tres distintas instancias se traduce en resoluciones tardías de los conflictos de la contienda electoral.

²²⁵ *Ibídem*.

²²⁶ Artículo 122 de la LEPP.

²²⁷ Artículos 123 y 124 de la LEPP.

²²⁸ Derecho de antejuicio.

²²⁹ Artículo 124 de la LEPP.

²³⁰ Artículo 192 de la LEPP.

IV.2. Acceso a la jurisdicción

Objetos de impugnación y recursos

En el cuadro que se presenta a continuación se detallan los diferentes recursos que la normativa guatemalteca contiene para que la ciudadanía cuestione las decisiones de las autoridades electorales, en todas las etapas del ciclo electoral. También se detallan los sujetos legitimados para interponer los recursos y los plazos correspondientes.

Cuadro 1. Mecanismos de impugnación

Mecanismo	Objeto de Impugnación	Fuente Normativa	Legitimados para Impugnar o Reclamar	Plazos
Aclaración y ampliación (General)	<ul style="list-style-type: none"> - Aclarar los términos de una resolución cuando sean oscuros, ambiguos o contradictorios. - Ampliar la resolución cuando la autoridad omita resolver alguno de los puntos del asunto en discusión. <p>(aclarar y ampliar la misma autoridad que emitió resolución)</p>	Artículo 187 de la LEPP	No especificado	Dentro de las cuarenta y ocho horas de notificada la resolución
Revocatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Revocar las resoluciones definitivas dictadas por las dependencias del Registro de Ciudadanos o las delegaciones del mismo (resuelve Director del Registro de Ciudadanos) 	Artículo 188 de la LEPP	No especificado	Dentro de los tres días siguientes a la última notificación
Apelación (Registro de Ciudadanos)	<ul style="list-style-type: none"> - Apelar resoluciones definitivas que emita el Director General del Registro de Ciudadanos (resuelve TSE) 	Artículo 190 de la LEPP	No especificado	Dentro de los tres días siguientes a la última notificación

Nulidad	- Solicitar nulidad de todo acto y resolución del proceso electoral (resuelve TSE)	Artículo 246 de la LEPP	Partes debidamente acreditadas o sus legítimos representantes	Dentro de los tres días siguientes a la interposición del recurso
Amparo	- Impugnar resoluciones, acuerdos y actos que el TSE dicte o ejecute (resuelve CSJ)	Artículos 192 y 248 de la LEPP	Partes debidamente acreditadas o sus legítimos representantes	Dentro de los cinco días siguientes al de la última notificación al afectado o de conocido por éste el hecho que a su juicio, le perjudica ²³¹
Apelación (CSJ)	- Apelar sentencias de amparo, autos que nieguen, concedan o revoquen el amparo provisional, y los autos que pongan fin al proceso (resuelve Corte de Constitucionalidad)	Artículo 60 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad	Partes, el Ministerio Público y el Procurador de los Derechos Humanos	Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la última notificación
Aclaración y Ampliación (Corte de Constitucionalidad)	- Impugnar las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad (resuelve mismo magistrados que dictaron la resolución)	Artículo 70 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad	Las partes, el Ministerio Público y el Procurador de los Derechos Humanos	Dentro de las veinticuatro horas de notificado el auto o de una sentencia
Nulidades (resoluciones finales de toda elección)	- Solicitar la nulidad de las resoluciones finales de toda elección (resuelve la Junta Receptora de Votos, Juntas Departamentales y/o el TSE)	Artículo 234 de la LEPP y artículo 119 del Reglamento de la LEPP	Parte interesada o de oficio	Durante el escrutinio ante la Junta Receptora de Votos o durante las revisiones correspondientes ante la Junta Electoral

²³¹ Decreto Número 36-90 del Congreso.

				Departamental o TSE
--	--	--	--	---------------------

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa vigente.

En el marco de las elecciones generales del 2019, la mayor cantidad de impugnaciones que recibió el TSE estuvieron relacionadas con la inscripción de candidaturas y con la validez de las elecciones y los resultados electorales. Vale mencionar que algunas de ellas fueron también del conocimiento de la CSJ y la CC, a través del juicio de amparo y el recurso de apelación, respectivamente.

La Misión tuvo conocimiento de que se presentaron 416 recursos de nulidad en contra de determinaciones sobre inscripción de candidaturas²³², en contraste con los 269 que se registraron en el 2015²³³. La mayor cantidad de esos recursos versaron sobre dos requisitos que deben cumplir los aspirantes. El primero es la constancia transitoria de inexistencia de reclamación de cargos (finiquito) que expide la Contraloría General de Cuentas, para quienes hayan manejado fondos públicos²³⁴. Esta constancia puede ser revocada en cualquier momento con motivo del inicio de una investigación por responsabilidad administrativa. El segundo es el requisito de idoneidad y honradez para optar por cargos públicos, previsto en la Constitución²³⁵. A partir de esta norma, se ha negado o revocado la inscripción de candidaturas en los casos en los que los postulantes estaban sujetos a una investigación o sentencia en el ámbito penal.

A lo anterior, se suman una serie de litigios que no son resueltos por el TSE, por ser competencia de los tribunales administrativos o penales, como las investigaciones que de oficio pueden iniciar o denunciar el Ministerio Público, a través de sus diversas fiscalías especializadas, o la Contraloría de Cuentas, que igualmente tienen incidencia directa en la inscripción de candidaturas y en la contienda electoral. Tal es, también, el caso de numerosas solicitudes de antejuicio o de expedición de la referida constancia transitoria. 95 casos ante la CC versaron sobre la negativa a otorgar dicha constancia.

Por su parte, en el periodo transcurrido entre la primera y segunda vuelta, el TSE recibió 363 recursos especiales y tramitó 10 juicios de amparo. Al contrastarse con los 139 recursos que se presentaron en 2015²³⁶, nuevamente se confirma el incremento de la litigiosidad de las elecciones.

²³² El dato fue otorgado por la Dirección del Registro de Ciudadanos, si bien la Coordinación de Asuntos Jurídicos reportó 356.

²³³ Tribunal Supremo Electoral (2015). *Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2015*, Guatemala, p. 129, <https://www.tse.org.gt/images/memoriaselec/me2015.pdf>.

²³⁴ Artículo 214. LEPP.

²³⁵ Artículo 113. Constitución Política de la República de Guatemala.

²³⁶ *op. cit.* nota .

Requisitos para la presentación de recursos

La Misión constató que en general no se contemplan fianzas o cauciones para iniciar litigios o presentar recursos en Guatemala. En este sentido, no se observaron obstáculos económicos para acceder a la justicia electoral.

IV.3. Proceso justo y efectivo

Plazos

Recurso de revocatoria

En el caso de disentir con alguna decisión o resolución del Registro de Ciudadanos²³⁷, la ley permite interponer un recurso de revocatoria ante el propio funcionario que dictó la resolución impugnada. El recurso debe ser presentado dentro de los tres días siguientes a la última notificación de la decisión objetada²³⁸ y el Director del Registro de Ciudadanos debe resolver en un plazo no mayor a cinco días²³⁹.

En contra de las decisiones emitidas sobre el recurso de revocatoria del Director General del Registro de Ciudadanos procede el recurso de apelación. Este debe interponerse en el término de tres días contados desde la notificación de la decisión²⁴⁰. Las partes interesadas pueden presentar sus comentarios en el plazo de tres días y con su contestación o sin ella, el TSE debe dictar su decisión en el plazo de ocho días²⁴¹.

Recurso de Nulidad

La regulación electoral contempla tres términos en relación a los plazos del recurso de nulidad²⁴². Primero, el recurso debe interponerse dentro de los tres días hábiles siguientes a la última notificación del acto o resolución que motivó la impugnación. Segundo, el TSE debe resolver dentro de los tres días siguientes a haber recibido el recurso. Tercero, la resolución debe ser notificada en un plazo de dos días. Si bien la LEPP establece consecuencias penales para los funcionarios que incumplan los plazos, no detalla el procedimiento o los términos para practicar las pruebas, en caso de que sean necesarias.

²³⁷ Órgano técnico del TSE que tiene a su cargo realizar todos los trámites relacionados con el padrón electoral, admisiones de organizaciones políticas e inscripción de ciudadanos a cargos de elección popular. Artículo 155 de la LEPP.

²³⁸ Artículo 188 de la LEPP.

²³⁹ Artículo 189 de la LEPP.

²⁴⁰ Artículo 190 de la LEPP.

²⁴¹ Artículo 191 de la LEPP.

²⁴² Artículo 247 de la LEPP.

Recurso de Amparo

La legislación guatemalteca es muy específica en relación a los plazos para la interposición y resolución del recurso de amparo. Durante el proceso electoral, el recurso de amparo debe presentarse en un plazo de cinco días desde la notificación del acto, resolución o procedimiento del TSE que se esté reclamando²⁴³.

El mismo día de la presentación del amparo, los jueces de la CSJ están obligados a pedir los antecedentes o el informe circunstanciado al TSE²⁴⁴. En cuarenta y ocho horas, la autoridad electoral debe remitir los antecedentes o su respuesta²⁴⁵. Si dentro del término indicado, el TSE no cumple con su respuesta, la CSJ debe decretar la suspensión provisional del acto, resolución o procedimiento interpelado²⁴⁶.

Recibidos los antecedentes o respuesta del TSE, la CSJ debe tomar una decisión sobre la suspensión provisional del acto, resolución o procedimiento del tribunal, y notificar a las partes interesadas²⁴⁷. Estas pueden responder sus alegatos en el término de cuarenta y ocho horas²⁴⁸. Vencido dicho término, hayan o no alegado las partes, la Corte está obligada a resolver el amparo²⁴⁹.

En el caso de que existan hechos que establecer, la CSJ, antes de resolver, debe abrir la etapa de práctica de pruebas por un término de ocho días²⁵⁰. Concluido el plazo probatorio, la Corte otorga cuarenta y ocho horas a las partes para pronunciarse²⁵¹. Transcurridos este plazo, la CSJ debe dictar sentencia dentro de los tres días siguientes²⁵².

Recurso de Apelación

Las partes involucradas en el caso, el Ministerio Público y el Procurador de los Derechos Humanos pueden apelar las sentencias de amparo, los autos que denieguen, concedan o revoquen el amparo provisional, y los autos que pongan fin al proceso, entre otros²⁵³. El recurso de apelación

²⁴³ Artículo 20 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁴⁴ Artículo 33 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁴⁵ *Ibíd.*

²⁴⁶ *Ibíd.*

²⁴⁷ Artículo 35 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁴⁸ *Ibíd.*

²⁴⁹ *Ibíd.*

²⁵⁰ *Ibíd.*

²⁵¹ Artículo 37 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁵² *Ibíd.*

²⁵³ Artículo 61 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

de amparo debe presentarse ante la Corte de Constitucionalidad, en las cuarenta y ocho horas siguientes a la última notificación de la decisión de la CSJ que se esté reclamando²⁵⁴.

La apelación del auto que conceda, deniegue o revoque el amparo provisional, no suspende el trámite del amparo ante la CSJ²⁵⁵. En estos casos, la CSJ debe enviar, dentro de las veinticuatro horas siguientes de interpuesto el recurso, las copias que estime procedentes a la CC²⁵⁶.

La CC puede dictar las diligencias que estime convenientes para fallar la apelación de una sentencia, en un plazo no mayor a cinco días, y para la apelación de un auto, en máximo tres días²⁵⁷. En caso de apelación de sentencia, la CC debe notificar a las partes dentro de los tres días siguientes a la práctica de diligencias y resolver el recurso dentro de los cinco días inmediatos a la notificación²⁵⁸. En caso de la apelación de un auto, la CC debe resolver dentro de las treinta y seis horas siguientes a recibir los antecedentes por parte de la CSJ²⁵⁹.

En contra de las sentencias de la CC, solo procede el recurso de ampliación o aclaración, cuando la sentencia sea obscura, ambigua, contradictoria o se hubiese omitido el estudio de algún aspecto²⁶⁰. Este recurso debe interponerse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la sentencia de la CC y se debe resolver en cuarenta y ocho horas²⁶¹.

En el marco de las elecciones generales de 2019, la Misión recibió numerosas quejas por el tiempo que las autoridades demoraron en resolver las controversias, especialmente la CSJ y la CJ. La MOE constató que las impugnaciones no necesariamente fueron resueltas de manera oportuna, al punto de que el día de la elección general del 16 de junio quedaban pendientes asuntos que tenían impacto en la inscripción de candidaturas. Entre los casos pendientes sobresalen el de Sandra Torres, candidata presidencial que quedó en segundo lugar en la segunda vuelta electoral, y los de Thelma Aldana y Edwin Escobar, aspirantes a la presidencia que habían sido ya excluidos de la contienda.

La MOE observó, además, que existían causas que tenían que ver con la elección de 2015 que aún no habían sido resueltas. Lo anterior cobra relevancia porque la resolución de dichos casos podría haber afectado a quienes resultaran electos en 2019 para los diferentes cargos en disputa.

El aumento en los litigios y los consecuentes cambios en las candidaturas, con tanta proximidad a los comicios, afectaron la organización del proceso electoral de acuerdo al calendario establecido. Por ejemplo, ocho días antes de la jornada electoral, el TSE debió reimprimir más de

²⁵⁴ *Ibídem*.

²⁵⁵ Artículo 62 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁵⁶ *Ibídem*.

²⁵⁷ Artículo 65 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁵⁸ Artículo 66 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁵⁹ *Ibídem*.

²⁶⁰ Artículo 69 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁶¹ Artículo 71 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

ocho millones de papeletas para la elección del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y más de 224 mil papeletas a diputados al Congreso para el departamento de Chiquimula. Esto ocasionó que se incurriera en errores en la impresión de algunas boletas²⁶².

La tardanza de las múltiples instancias de decisión en resolver y la consecuente falta de definición de las candidaturas generaron, por otra parte, un clima de incertidumbre en la campaña y mermaron la seguridad jurídica del proceso electoral. La Misión reitera que la multiplicidad de instancias jurisdiccionales para resolver las disputas es un aspecto positivo y necesario en un sistema electoral pero que el sistema vigente en Guatemala no ofrece las suficientes garantías para la resolución oportuna de las disputas.

Fundamentación

Diversos actores manifestaron a la MOE su preocupación por la falta de uniformidad en los criterios interpretativos de las diferentes autoridades electorales. En especial se cuestionó la divergencia de criterios en dos temas. El primero es si la existencia de una investigación penal o administrativa es motivo suficiente para negar la inscripción de una candidatura. Quienes entendieron que sí, respaldaron su posición en el artículo 113 constitucional, que establece que el derecho a optar por cargos públicos está sujeto al cumplimiento de los requisitos de “idoneidad y honradez”. Puesto que la normativa vigente no incluye una definición de estos conceptos, algunas autoridades actuaron bajo un criterio diferente y aceptaron inscripciones de candidatos con investigaciones penales o administrativas.

La Misión constató, por otra parte, que la aplicación de la prohibición de transfuguismo²⁶³ también generó controversia. Amparándose en la citada prohibición, la Dirección del Registro de Ciudadanos negó la inscripción de candidaturas a diputados que pertenecían a bancadas de partidos distintos al que los postulaba para esta elección. Esta decisión fue revocada por el pleno del TSE, al estimar que la prohibición tiene efectos meramente parlamentarios y no electorales, por lo que no existe prohibición expresa para que personas presenten su candidatura por un partido distinto al que los llevó a una curul en la elección anterior.

Notificaciones

La LEPP no indica el medio por el cual la autoridad electoral debe notificar a las partes. Sin embargo, la Misión constató que el artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo²⁶⁴ señala que las resoluciones deben notificarse personalmente, citando a los interesados para el efecto; o por correo que certifique la recepción de la cédula de notificación.

²⁶² Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo número 337-2019. 13 de junio de 2019.

²⁶³ Artículo 205 Ter. Del transfuguismo. LEPP.

²⁶⁴ Decreto Número 119-96.

Preclusión

No existe un mecanismo previsto en la ley que permita realizar impugnaciones y que otorgue definitividad a la fase de inscripción de las candidaturas previo al inicio de las campañas. A ello se suma que, en los casos en que el candidato o candidata requiere el denominado finiquito, este comprobante puede ser revocado en cualquier momento con motivo del inicio de una investigación por posible responsabilidad administrativa o penal. Lo anterior puede provocar la cancelación de la inscripción de una candidatura durante todo el curso del proceso electoral, con independencia de si al final del respectivo procedimiento se absuelve al inculpado, quedando con ello fuera de la contienda incluso habiendo obtenido el triunfo en la elección²⁶⁵.

Una limitación adicional es la imposibilidad que tienen los partidos políticos de sustituir las candidaturas a las que por algún motivo se les haya rechazado o revocado su inscripción. En esta oportunidad 2.455 candidaturas quedaron vacantes, algunas de ellas poco antes del día de la elección, lo que generó incertidumbre sobre las postulaciones en los propios actores políticos y en la ciudadanía en general.

Funcionamiento de la fiscalía electoral

El 4 de noviembre el MP informó que el jefe de la Fiscalía contra Delitos Electorales, Óscar Schaad, renunció a su cargo después de prorrogar varias veces el permiso para ausentarse de sus labores. El Fiscal Schaad pidió permiso para ausentarse desde el 8 de junio, nueve días antes de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, por motivos de seguridad tras haber recibido amenazas. Algunos actores informaron a la MOE sobre las consecuencias negativas de esta renuncia en la investigación y persecución de los delitos electorales, y en el fortalecimiento de esta dependencia.

La Misión recibió comentarios positivos sobre la labor de la Fiscalía de Delitos Electorales, en particular en la creación y coordinación de la red fiscal. La red fiscal estuvo conformada por 395 funcionarios del MP, asignados a la investigación de delitos electorales, antes, durante y después de las elecciones²⁶⁶. Otro aspecto positivo observado por la Misión fue la inclusión de nuevos tipos penales especializados en la normativa.

De acuerdo con la información proporcionada por la Fiscalía a la Misión, entre la primera y segunda vuelta presidencial, se recibieron 1.761 denuncias por supuestos delitos electorales. El delito más denunciado fue la coacción del elector²⁶⁷. No obstante, esta conducta solo se puede sancionar si fue cometida en las 36 horas previas a, o durante, la jornada de la elección. La Misión considera que no existe una justificación para limitar temporalmente la penalización del delito.

²⁶⁵ Sobre este aspecto, es de destacar que existe un vacío legal sobre si quienes fueron electos conservan la inmunidad, hasta en tanto toman posesión del cargo, así como cuál sería la autoridad competente de conocer de una solicitud de antejuicio durante ese periodo.

²⁶⁶ Plan operativo – Fiscalía Delitos Electorales.

²⁶⁷ Artículo 407 “B” del Código Penal.

IV.4. Gestión y transparencia de la justicia electoral

Publicidad y rendición de cuentas

El TSE publica las resoluciones relacionadas con la inscripción de candidaturas, los resultados y los acuerdos electorales, en su portal de internet²⁶⁸. No obstante, la MOE constató que la información no está debidamente sistematizada, ni cuenta con un buscador que permita localizar con facilidad las resoluciones. Además, la Misión advirtió que el TSE no publica los fallos judiciales en materia electoral.

Asimismo, la Misión tomó nota de que, para anteriores procesos, el organismo electoral ha incluido un resumen de los recursos presentados en su Memoria de Labores²⁶⁹. No obstante, al momento de elaboración de este informe, la memoria del proceso electoral de 2019 todavía no había sido publicada en su página web. Igualmente, se advierte que en el portal de internet no se observan datos sobre tramitación y resolución de controversias, lo cual permitiría a la ciudadanía evaluar la gestión de la autoridad electoral.

Herramientas de gestión

El TSE desarrolló una aplicación web denominada “Elecciones Visibles”²⁷⁰, a través de la cual los interesados podían reportar irregularidades que hubieran tenido lugar tanto durante la campaña como el día de la elección. La Misión valora positivamente el desarrollo de esta herramienta, que facilita el acceso de la ciudadanía a la justicia electoral.

De acuerdo con los datos publicados en el portal, a través de la aplicación se denunciaron 306 actividades anómalas, que involucraban a 21 partidos y cuatro comités cívicos. Las actividades más denunciadas fueron: acarreo de personas, propaganda de partidos y compra de votos²⁷¹.

V. Hallazgos y recomendaciones

Diversos actores manifestaron a la MOE su preocupación por la falta de uniformidad en los criterios interpretativos de las diferentes autoridades electorales, principalmente en relación con la aplicación de la prohibición de trasfuguismo y con los requisitos para acceder a una candidatura. Se recomienda:

- Establecer criterios claros y unificados, que sean conocidos por las partes alcanzadas.

²⁶⁸ Ver: Tse.org.gt

²⁶⁹ Ver: <https://www.tse.org.gt/index.php/comunicacion/publicaciones/memorias>

²⁷⁰ Ver: Guatemalavisible.net/elecciones-visibles

²⁷¹ Ver: <https://eleccionesvisibles.kemok.io/elecciones>

La Misión observó que, sobre la base del requisito de idoneidad y honradez que la constitución fija para optar por cargos públicos, se ha negado o revocado la inscripción de candidaturas en los casos en los que quienes aspiran a la misma están sujetos a una investigación en el ámbito penal. Se sugiere:

- Reconsiderar los impedimentos para la inscripción de las candidaturas, de manera que se fortalezca el combate a la corrupción y, a su vez, se respeten los derechos humanos, en particular, las garantías del debido proceso legal y el principio de presunción de inocencia.

La Misión observó que, llegado el día de los comicios, existían múltiples impugnaciones en contra de candidaturas que estaban pendientes de resolución. La MOE recomienda:

- Desarrollar un mecanismo de impugnación claro, con plazos definidos y con instancias acotadas. Por ejemplo, que en primera instancia resuelva el propio TSE y en segunda, que la Corte de Constitucionalidad conozca directamente del juicio de amparo. Lo anterior permitiría una justicia más pronta y especializada, que dote de mayor certeza al proceso comicial. Sobre el particular, también sería deseable rescatar la iniciativa de reforma del artículo 192 de la LEPP, en el sentido de que únicamente el tribunal constitucional conozca sobre aspectos jurídicos de control de constitucionalidad.

La Misión observó que no existe un mecanismo previsto en la ley que permita realizar impugnaciones y que otorgue definitividad a la fase de inscripción de las candidaturas previo al inicio de las campañas. La Misión recomienda:

- Establecer mecanismos judiciales y normativos que permitan que todos los actos emitidos en las distintas etapas de la elección se resuelvan en tiempo y causen definitividad, de tal manera que exista plena garantía del ejercicio de los derechos fundamentales y al mismo tiempo se dote de certeza y seguridad jurídica al proceso electoral.

El marco normativo vigente no otorga a los partidos la posibilidad de sustituir las candidaturas a las que por algún motivo se les haya rechazado o revocado su inscripción. Con el fin de resguardar el derecho de las organizaciones políticas de competir en las elecciones, la MOE sugiere:

- Contemplar mecanismos para la sustitución de candidaturas en determinados supuestos.

La MOE constató que el TSE no publica datos sobre tramitación y resolución de controversias. Se sugiere:

- Establecer sistemas de control de expedientes e información sobre los diversos medios de impugnación, que permitan generar reportes y estadística.
- Publicar la jurisprudencia y todas las resoluciones en materia de justicia electoral, en forma sistematizada y de fácil acceso, en los portales oficiales del TSE, CSJ y CC.
- Poner a disposición de la ciudadanía herramientas para facilitar el acceso a la información como buscadores, reportes y estadísticas sobre los diversos medios de impugnación.

H. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

I. Introducción

Anteriores Misiones de Observación Electoral de la OEA han observado que el sistema de partidos en Guatemala presenta marcados desafíos. Por esta razón, para esta elección, la OEA resolvió incluir dentro del equipo de la Misión a una especialista que pudiera analizar la evolución del sistema electoral y del sistema de partidos en Guatemala, con énfasis en las reglas existentes y en las recientes reformas electorales.

Tal como señalan distintos estudios académicos, el escenario político electoral de estos años en Guatemala ha estado caracterizado por una alta fragmentación del sistema partidista y una alta volatilidad electoral²⁷². A estos se suma el transfuguismo, como fenómeno distintivo—aunque no exclusivo—de la política guatemalteca. Estos elementos han llevado a varios analistas y expertos a clasificar al caso guatemalteco como un sistema de partidos débil²⁷³.

Con el objeto tratar de fortalecer el funcionamiento de los partidos, a comienzos de la década de 2000 Guatemala aprobó distintas modificaciones en su legislación. No obstante, las principales características del sistema político permanecieron estables. En el 2016 se aprobaron nuevas reglas, dirigidas a evitar el transfuguismo, limitar la alta fragmentación y volatilidad del sistema, e imponer mayores controles al funcionamiento de los partidos²⁷⁴.

El análisis de la elección 2019 evidencia que, si bien se ha dado un primer paso en esta dirección, aún falta un largo camino para lograr los objetivos trazados. El presente informe incluye una serie de recomendaciones orientadas a continuar fortaleciendo el sistema de partidos.

II. Marco jurídico

Reformas de estabilización (2004-2006)

El marco normativo que establece el diseño del sistema electoral guatemalteco está definido por la Constitución Política de 1985 y la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Aunque la LEPP ha sido objeto de múltiples

²⁷² Sánchez, O. (2008). Guatemala's Party Universe: A case Study in Underinstitutionalization. *Latin American Politics and Society*, 50(1), 123-151.

²⁷³ Jones, M. P. (2011). Weakly institutionalized party systems and presidential democracy: evidence from Guatemala. *International Area Studies Review*, 14(4), 3-30.

²⁷⁴ Reformas introducidas mediante el Decreto 26-2016 del TSE.

modificaciones²⁷⁵, las reformas más relevantes se introdujeron entre 2004 y 2006²⁷⁶. A estos cambios legislativos se los conoce bajo el nombre de “reformas de estabilización”.

Buscando disminuir la proliferación de pequeños partidos, las reformas de estabilización establecieron cuatro requisitos para la conformación y reconocimiento jurídico de las organizaciones políticas²⁷⁷. En primer lugar, se aumentó de forma considerable el número de afiliados exigido por partido: la nueva legislación estableció que las organizaciones políticas debían contar con un número de afiliados equivalente o superior al 0,3% del padrón electoral para adquirir personería jurídica²⁷⁸.

La ley de estabilización también introdujo la exigencia de que por lo menos la mitad de los afiliados de un partido debían saber leer y escribir²⁷⁹. Como tercera medida, se exigió a los partidos tener presencia organizativa de por lo menos 40 afiliados en 50 municipios (15% del total de municipios) y 12 departamentos²⁸⁰. En cuarto lugar, se estableció como requerimiento para que un partido conserve la personería jurídica, la obtención de por lo menos un 5% de los votos a nivel nacional, o la elección de por lo menos un diputado del partido²⁸¹.

Si bien el propósito de las nuevas reglas era disminuir la fragmentación, fortalecer el proceso de escogencia de candidatos y reforzar la presencia de los partidos en los territorios, algunos autores han señalado efectos no intencionales de las reformas²⁸². Uno de estos fue la aparición y consolidación de “franquicias electorales”²⁸³. Las “franquicias” o “fichas” son partidos que no participan en elecciones pero que están reconocidos jurídicamente por el TSE. Estos partidos “fichas” pueden ser utilizados como vehículos cuando una organización política desaparece jurídica o políticamente y sus integrantes tienen la necesidad de reorganizarse.

²⁷⁵ En 1987 y 1989 se aprobaron reformas a la LEPP que modificaron el financiamiento de campañas y las funciones del tribunal electoral. En 1994, se aprobó la eliminación de la figura de “diputados suplentes” y se separaron las listas de los diputados nacionales de la de los candidatos presidenciales.

²⁷⁶ Dos de los instrumentos principales en esta reforma fueron el Decreto Número 10-04 del Congreso de la República del 26-05-2004 y el Decreto Número 35-2006 del 17-11-2006, también del Congreso de la República.

²⁷⁷ ASÍES. (2008). *Guatemala: Informe Analítico del Proceso Electoral 2007*. Departamento de Investigaciones Sociopolíticas Guatemala. Guatemala: ASÍES.

²⁷⁸ Artículo 19. LEPP. Anteriormente, los partidos necesitaban un afiliado por cada 2.000 habitantes. Las reformas de estabilización triplicaron el número de afiliados requerido (Rosón, 2016).

²⁷⁹ Artículo 19. LEPP.

²⁸⁰ Artículo 49 de la LEPP. Antes del 2006, sólo era necesario tener quince afiliados en los municipios donde el partido estuviera organizado.

²⁸¹ Artículo 93. LEPP.

²⁸² Lemus, J. (2013). Partidos franquicia: La distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En J., Lemus y J., Brolo (Eds.). *Partidos políticos guatemaltecos: cobertura territorial y organización interna* (pp. 25-53). Guatemala: ASÍES.

²⁸³ *Ibidem*.

Reforma Política del 2016²⁸⁴

En 2015, el TSE presentó ante el Congreso el proyecto de ley 4974 para reformar el sistema electoral con base en los siguientes ejes²⁸⁵:

1. Establecimiento de un número fijo de diputados al Congreso.
2. Democratización interna de los partidos políticos.
3. Fortalecimiento de la potestad sancionatoria TSE.
4. Mayores controles al financiamiento privado y distribución equitativa de la pauta publicitaria en medios nacionales.
5. Sistema de paridad y alternancia por género y etnia en los listados de candidaturas.
6. Limitaciones a la reelección de alcaldes y desincentivo al transfuguismo.

No todos los puntos fueron aprobados luego de la discusión en el pleno legislativo. La reforma electoral del 2016 sí definió un nuevo modelo para la conformación del Congreso, introduciendo un número fijo de 160 diputados en la corporación, y un número fijo de legisladores a elegir por cada distrito electoral²⁸⁶. De este modo, se estableció que el número total de diputados departamentales a elegir sería de 128, y el número de legisladores nacionales de 32, que corresponden al 25% del total de diputados distritales²⁸⁷.

Otro de los cambios importantes introducidos en la ley fue la obligación de todos los partidos reconocidos por el TSE de presentarse a elecciones. Esta nueva norma fue introducida con el objeto de poner fin a los mencionados partidos fichas, aquellos que no participaban de los

²⁸⁴ Reformas introducidas mediante el Decreto 26-2016 del TSE.

²⁸⁵ Fundación Libertad y Desarrollo. (2019). *El Sistema Electoral Guatemalteco: Representatividad, Distritos Electorales y Fórmula Electoral*. Guatemala: Fundación Libertad y Desarrollo.

²⁸⁶ Artículo 205. LEPP.

²⁸⁷ De acuerdo con el estudio “El Sistema Electoral Guatemalteco: Representatividad, Distritos Electorales y Fórmula Electoral”, de la fundación libertad y desarrollo, antes de la reforma del 2016, el artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos estipulaba que el criterio para calcular la magnitud de los distritos era proporcional a la población, por lo que a cada circunscripción departamental le correspondía un diputado por cada 80.000 habitantes. Sin embargo, la magnitud de los distritos varió considerablemente entre 1985 y 2015. Mientras que en las elecciones de 1985 el Congreso estaba integrado por 100 diputados, para las elecciones de 1990 este número aumentó a 116, y en las elecciones de 1995 el tamaño del Congreso cayó a 80 legisladores, para volver a aumentar en los siguientes comicios a 113, y posteriormente a 158 hasta 2015. Lo anterior se explica por diferentes razones. En primer lugar, para cada uno de los comicios se han utilizado diferentes censos poblacionales. Así por ejemplo entre las elecciones de 1985 y 1995 la distribución de los escaños por departamento se hizo con base en el censo de 1981, para las elecciones de 1999 con el censo de 1994 y a partir del año 2003 con el censo del 2002. Sin embargo, de acuerdo con la citada investigación, a partir de las elecciones de 1995 el Tribunal Supremo Electoral decidió omitir el apartado que estipulaba que en cada distrito deberá elegirse mínimo un diputado y uno adicional por cada 80.000 habitantes lo cual explica la reducción para las elecciones de 1995 a 80 diputados.

comicios pero que mantenían su personería jurídica²⁸⁸. El Congreso aprobó también la prohibición expresa del trasfugismo²⁸⁹.

Por otra parte, las reformas otorgaron de forma explícita al TSE poder para ser el veedor y juez del no cumplimiento de la ley, brindándole instrumentos de sanción que varían desde una amonestación hasta la cancelación del partido²⁹⁰. Asimismo, se introdujeron cambios en la regulación del financiamiento, obligando a los partidos a reportar sus cuentas en tiempo real en una plataforma de consulta abierta a la ciudadanía²⁹¹. Además, se asignó al Tribunal la responsabilidad de intermediar entre partidos y medios de comunicación masiva, protegiendo la igualdad en la pauta publicitaria en los medios y regulando una tarifa fija de negociación²⁹².

Se otorgó también al Tribunal la potestad de fiscalizar al Secretario General, Secretarios Departamentales y Municipales de cada partido político, solicitándoles contabilizar el ingreso centralizado de las contribuciones públicas y privadas en una sola cuenta bancaria, y proporcionar información y acceso permanente a sus libros contables²⁹³. Para evitar la proliferación de comités cívicos como una forma de evasión a los controles impuestos, se les hizo extensiva toda la reglamentación²⁹⁴.

Finalmente, el sistema de paridad y alternancia por género no fue aprobado, ni se limitaron los periodos de reelección de los alcaldes. Tampoco se aprobaron las reformas complementarias a la administración de justicia y al servicio civil.

La tabla que se presenta a continuación, resume el contenido de los cambios que se introdujeron en la regulación del sistema electoral, tanto en las reformas de estabilización como en las más recientes reformas de 2016.

Tabla 1. Resumen de las reformas electorales.

Constitución Política 1985 y Ley Electoral y de Partidos Políticos 1985	Reformas de estabilización (2004-2006)	1ra Generación Reforma Electoral 2016 (Decreto 26-2016)
El artículo 157 de la Constitución Nacional	Se mantiene	Se mantiene

²⁸⁸ Artículo 93. LEPP.

²⁸⁹ Artículo 205. LEPP. Se entenderá por trasfugismo el acto por el cual un diputado, renuncia a un partido político, habiendo sido electo o cuando ya está ejerciendo el cargo, mediante sufragio universal, para un periodo, y estuviere designado en uno de los órganos establecidos, automáticamente cesa en el cargo del órgano del Congreso que integrare, el cual será asumido por un diputado del partido representado; el renunciante no podrá optar a ningún cargo dentro de los órganos del Congreso de la República. Queda prohibido a las organizaciones políticas y a los bloques legislativos del Congreso de la República, recibir o incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política.

²⁹⁰ Artículo 88. LEPP.

²⁹¹ Artículo 21. LEPP.

²⁹² Artículo 220. LEPP.

²⁹³ Artículo 19. LEPP.

²⁹⁴ Artículo 101. LEPP.

establece que el total de escaños a elegir se reparte entre dos tipos de circunscripciones y listas: la distrital (departamental), que elige el 75% de las curules, y la nacional, donde se escogen el 25% restante de las curules.		
El artículo 205 de la LEPP estipulaba que el criterio para calcular la magnitud de los distritos era proporcional a la población, por lo que a cada circunscripción departamental le correspondía un diputado por cada 80.000 habitantes.	Se mantiene	El artículo 205 de la LEPP se modifica y establece un número fijo de legisladores a elegir (160). Así, el número total de diputados departamentales a elegir es de 128, y el número de legisladores nacionales, de 32.
Para el reconocimiento de los partidos, las organizaciones debían contar con un afiliado por cada 2.000 habitantes.	Para conceder personería jurídica a las organizaciones políticas estas deben contar con un número de afiliados equivalente o superior al 0,3% del padrón electoral, de los cuales como mínimo la mitad debe saber leer y escribir.	Se mantiene
La LEPP exige como mínimo tener 15 afiliados en los municipios donde el partido esté organizado.	La reforma exige a los partidos extender su presencia territorial, por lo que deben contar con al menos 40 afiliados en 50 municipios (15% del total de municipios) en 12 departamentos.	Se mantiene
Inexistente	Los partidos que participan en elecciones deben conseguir un número de votos igual o mayor al 5% de votos válidos o al menos un diputado para conservar la personería jurídica.	Se mantiene
La LEPP establece la instalación de 332 puestos de	Aumenta la cantidad de puestos de votación. Se	Se mantiene

votación, correspondientes a las cabeceras municipales.	instalan 681 puestos adicionales.	
La ley establece que todos los partidos políticos que hayan participado en las elecciones reciben dos Quetzales (US\$ 0,30) por voto válido.	La financiación estatal aumenta considerablemente, pues los partidos políticos que superen el umbral del 5% de los votos válidos, reciben 15 Quetzales (US\$ 2) por voto válido.	Se mantiene
Inexistente	Inexistente	Se prohíbe el acto de transfuguismo (Artículo 2015 LEPP). El legislador que incurre en esta práctica es automáticamente retirado del Congreso y el escaño es asumido por un representante del partido.
Inexistente	Inexistente	Se refuerza la potestad sancionatoria del TSE. La Contraloría General de Cuentas y el TSE pueden fiscalizar al Secretario General, Secretarios Departamentales y Municipales de cada partido político, así como a los comités cívicos.
Inexistente	Inexistente	Mayores controles al financiamiento privado y distribución equitativa de la pauta publicitaria en medios nacionales (para la presidencia un 50%, para diputaciones un 25% y para corporaciones municipales un 25%).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los correspondientes decretos²⁹⁵.

III. Algunas características del sistema de partidos

²⁹⁵ Decreto 26-2016 del TSE, Decreto Número 10-04 del Congreso de la República del 26-05-2004 y el Decreto Número 35-2006 del 17-11-2006, también del Congreso de la República.

III.3. Altos niveles de reelección

Si bien existe una gran volatilidad electoral en Guatemala y un considerable número de partidos compitiendo en las elecciones legislativas, las tasas de reelección de los diputados/as son altas. Académicos con los que se entrevistó la Misión señalaron distintos factores que facilitan la consolidación de ciertas figuras políticas en el panorama electoral guatemalteco, entre los que se destacan la existencia de un umbral bajo para obtener la representación en elecciones²⁹⁶ y la consolidación de redes políticas en los territorios en donde la intermediación es un factor fundamental para los gobernantes locales.

A esto se suma la percepción de los propios partidos de que los diputados/as, al tener un mayor nivel de conocimiento público, son candidatos/as más competitivos, lo que viene acompañado a su vez de mayor financiamiento y una mejor ubicación en las listas. Los expertos entrevistados manifestaron, asimismo, que el apoyo reiterado de algunas élites políticas regionales con electorados estables y vínculos con sectores productivos es otro factor importante para el fortalecimiento de candidatos reelectos.

La Misión observó que las altas tasas de reelección se replican a nivel local, en la elección de alcaldes/alcaldesas, en la que tampoco existen límites al número de mandatos consecutivos a los que una persona puede aspirar. Al respecto, la MOE advierte que la posibilidad de la reelección indefinida puede transformarse en un obstáculo para la renovación de los cuadros políticos y para la necesaria rotación en el poder. Tal como han señalado anteriores Misiones de la OEA, si bien la continuidad de las políticas públicas es valiosa, la alternancia constituye un pilar fundamental del sistema democrático.

Respecto de las características propias de las elecciones locales, cabe destacar que los aspirantes a alcaldes pueden ser postulados por partidos políticos o, alternativamente, por comités cívicos²⁹⁷, por lo que no necesitan máquinas partidarias consolidadas para organizar sus campañas. No obstante, en muchas ocasiones los candidatos a alcalde buscan apoyo político a nivel nacional, en particular, de candidatos a la Presidencia de la República o a diputado que sean líderes reconocidos en su región.

La Misión fue informada de que la continuidad de quien dirige el gobierno local muchas veces se da en simultáneo con cambios de sello partidario. En 2007, de los 100 alcaldes que se reeligieron (30% del total), únicamente 38 lo hicieron por el mismo partido. En 2011, de los 97 alcaldes que lograron su reelección, solo 24 lo hicieron por el mismo partido. En 2015, 96 alcaldes se

²⁹⁶ Existen dos tipos de umbral: uno que establece que en la lista nacional para diputados se debe obtener al menos el 5% de los votos. Dado que es un distrito nacional, es un umbral relativamente alto. El otro umbral es el de obtener un candidato a diputado elegido, de cualquier distrito departamental. Este umbral hace que persistan organizaciones con vocación sobre todo local.

²⁹⁷ Artículo 97. LEPP.

reeligieron²⁹⁸. Para la elección de 2019, la Misión observó que de 130 alcaldes que buscaron su reelección (38% del total), solo 42 fueron reelectos.

III.4. Transfuguismo

De acuerdo con información entregada a la Misión, aproximadamente 70 diputados cambiaron de bancada²⁹⁹ entre enero y abril de 2016, lo que sitúa a Guatemala como uno de los tres países con los más altos niveles de transfuguismo en América Latina³⁰⁰. Teniendo en cuenta el desencanto que este fenómeno causa en la ciudadanía, como se mencionó, la reforma político-electoral de 2016 incorporó la prohibición y sanción al transfuguismo para diputados del Congreso de la República. La Misión reconoce este avance normativo que además refleja el cumplimiento de una recomendación hecha por la OEA en 2015.

No obstante, la MOE/OEA observó algunos desafíos en la interpretación y aplicación de esta nueva norma. La Dirección del Registro de Ciudadanos negó la inscripción de candidaturas a diputados aspirantes a la reelección que pertenecieran a bancadas de partidos distintos al que los postulaba para estos comicios. Esta decisión fue revocada por el pleno del TSE, al estimar que la prohibición de la LEPP tiene efectos meramente parlamentarios y no electorales, de forma que no existe prohibición expresa para que personas presenten su candidatura por un partido distinto al que los llevó a una curul en la elección anterior.

Un aspecto igualmente importante sobre la interpretación de la prohibición de recibir o incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política es que existe incertidumbre sobre su aplicación a quienes fueron postulados por algún partido político que pierde su inscripción durante la legislatura, por sanción del TSE. Esto podría traducirse en una injustificada limitación a los derechos político-electorales de los legisladores/as.

IV. Hallazgos y recomendaciones

La MOE observó algunos desafíos en la interpretación de la regulación del transfuguismo, en especial en relación con su aplicación a las candidaturas de diputados que se postulan por partidos diferentes a aquellos por los que fueron electos en los comicios previos. La Misión recomienda:

- Aclarar, unificar y dar publicidad a los criterios de aplicación de la nueva normativa.

²⁹⁸ No se cuenta con información sobre el cambio de partido.

²⁹⁹ Prensa Libre. 13 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/el-44-de-los-diputados-son-transfugas/>

³⁰⁰ Rosón, M.M. (2016). La institucionalización del cambio en el sistema de partidos en Guatemala (1985-2015). En F., Freidenberg (Ed.). Tomo 1. *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*. México, América Central y República Dominicana (pp. 163-234). México: UNAM-INE.

Marques A, M. y Brito, A.P. (2014). (In) Fidelidade partidária ou transfugíssimo nos Congressos Nacionais da América Latina. XII Semana de Ciências Sociais, Universidad Federal de San Carlos.

La Misión observó que existe incertidumbre sobre si debe aplicarse la prohibición de cambio de bloque legislativo a aquellos diputados cuyo partido ha perdido el registro. La MOE recomienda:

- Considerar la posibilidad de reformar el referido artículo, a fin de establecer que, si el partido político por el que fue electo/a un diputado/a perdió su inscripción, esa persona pueda incorporarse a otro bloque legislativo y de esa manera permitir que pueda ejercer cargos dentro de los órganos del Congreso.

En ausencia de límites a la continuidad en el cargo, tanto para diputados/as como para alcaldes/esas, el sistema político-electoral de Guatemala se ha caracterizado por altos niveles de reelección. La MOE reitera la recomendación efectuada en 2015 de:

- Revisar la reelección indefinida en ambos niveles de elección, recordando que la alternancia en las estructuras de poder es un signo de fortaleza democrática.

I. VIOLENCIA ELECTORAL

I. Introducción

Las elecciones generales de Guatemala tuvieron lugar en un contexto sumamente complejo en materia de seguridad. El proceso electoral estuvo marcado por una serie de eventos violentos y de conflictividad electoral que se desarrollaron antes, durante y después de la jornada electoral. La Misión recogió información sobre disturbios, amenazas a periodistas, ataques a funcionarios electorales y asesinatos tanto de actores políticos como de candidatos.

Para hacer frente a esta problemática, se implementaron distintas estrategias, entre ellas, la elaboración de mapas de riesgo de conflictividad electoral por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y la creación de una Mesa Técnica Interinstitucional de Seguridad Electoral integrada por diversas instituciones del Estado. En la práctica, sin embargo, la Misión observó falta de coordinación entre las distintas instituciones y diferencias significativas en las metodologías utilizadas para el mapeo de los riesgos. A ello se sumó la falta de un criterio definido para contabilizar los hechos de violencia electoral. El presente informe analiza en detalle las debilidades de las estrategias empleadas e incorpora una serie de recomendaciones orientadas a robustecer el contexto de seguridad de futuros procesos electorales.

II. Contexto de seguridad

Si bien históricamente Guatemala ha enfrentado importantes desafíos en materia de seguridad, el número de homicidios ha decrecido en los últimos años. De acuerdo con información provista por la Policía Nacional Civil (PNC)³⁰¹, los asesinatos han presentado una significativa tendencia a la baja en los años previos a la elección: en 2017, se reportaron 4.428 casos, mientras que en 2018, este número se redujo a 3.885. Existen, sin embargo, otro tipo de delitos graves, como extorsión y secuestro exprés, que no disminuyeron y que al momento de la elección eran los que más afectaban la situación de seguridad en Guatemala³⁰². En cuanto a los delitos vinculados a la violencia política electoral, se advierte que no existen datos históricos, por lo que no es posible conocer su evolución reciente.

Distintos actores con los que se entrevistó la Misión advirtieron que, a pesar de las mejoras en algunas de las variables de combate al delito, el contexto en el que se llevarían adelante los comicios resultaba sumamente complejo, principalmente debido a la alta conflictividad social que afectaba a los principales departamentos del país. Entre los factores más preocupantes se mencionó la presencia de grupos de exmilitares que amenazaban al gobierno con boicotear el proceso electoral en caso de no recibir la indemnización económica que reclamaban³⁰³. La Misión

³⁰¹ Plan de Seguridad Elecciones Generales año 2019, Dirección General de la Policía Nacional Civil.

³⁰² *Ibidem*

³⁰³ Organización de los Estados Americanos (OEA). Comunicado de Prensa, C-034-19, 20 de mayo de 2019. *Misión de Observación de la OEA en Guatemala rechaza las amenazas de boicot electoral y señala falta de certeza en las candidaturas*. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-034/19

fue advertida, asimismo, sobre la existencia de distritos rurales de alto riesgo, en los que se habían registrado masivas y, en algunos casos, violentas protestas por la falta de agua potable y recursos naturales.

Otro factor de preocupación mencionado por todos los actores con los que se entrevistó la Misión fue la posible colusión entre algunas estructuras partidarias y las organizaciones criminales. El 8 de junio, el TSE revocó las candidaturas de un candidato del municipio de Ayutla, San Marcos³⁰⁴ y otro de Nueva Concepción, Escuintla³⁰⁵, por presuntos vínculos con el narcotráfico. Es importante mencionar, por último, que los municipios fronterizos del sureste fueron identificados por varios actores como regiones controladas por grupos criminales, siendo, por lo tanto, zonas de alto riesgo para el desarrollo del proceso electoral.

Las amenazas en materia de seguridad resultaban aún más preocupantes en aquellos municipios sin presencia de las fuerzas de seguridad. Fuentes oficiales señalaron que existían 21 municipios sin presencia policial. En 16 de ellos, históricamente, diversos actores han impedido la entrada de los efectivos policiales. En los 5 restantes, la propia policía había decidido no contar con personal fijo, por considerar que se trataba de municipios con poca población y cercanos a otras localidades.

III. Prevención

Para hacer frente a las diversas problemáticas de seguridad que marcaron el contexto pre-electoral, las autoridades pusieron en marcha distintas estrategias. Entre ellas se destacan: la elaboración de mapas de riesgo de conflictividad electoral por parte del TSE y la creación de una Mesa Técnica Interinstitucional de Seguridad Electoral integrada por diversas instituciones del Estado. Sumado a esto, se firmó un Acuerdo Nacional para un proceso electoral transparente, ético y en paz, suscrito por varios partidos políticos; e instrumentos similares a nivel municipal.

Todas estas medidas se sumaron al Plan de Seguridad para las Elecciones Generales de 2019, elaborado por la PNC. De acuerdo con información entregada a la Misión, como parte de este plan al menos 4.200 agentes policiales fueron asignados a tareas de protección de actores políticos, defensores de derechos humanos, funcionarios/as y ciudadanos/as que solicitaron protección. Aproximadamente el 20% de los agentes fungieron como custodios de candidatos/as a diputaciones y alcaldías.

A pesar de los esfuerzos institucionales, la Misión constató que la estrategia de prevención presentó algunas debilidades, fundamentalmente en la coordinación entre las autoridades electorales y los agentes de seguridad nacional. Por otra parte, la Misión tuvo acceso a los mapas de riesgo o conflictividad electoral elaborados por la PNC, el TSE y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, y constató la discrepancia de metodologías y la diferencia de clasificación de riesgos entre las diferentes instancias.

³⁰⁴ R-02-2019- Ampliación- CM885-CCE.

³⁰⁵ R-135-2019-Ampliación-CM3907.

Tabla 1: Número de Municipios con Alto Riesgo de acuerdo con las distintas autoridades.	
Dependencia	Número de municipios con Alto Riesgo
Policía Nacional Civil	98
TSE	91
STCNS	44
Mirador Electoral	254

Fuente: datos oficiales provistos a la Misión por cada una de las instituciones citadas.

De acuerdo con el mapa de riesgo electoral preparado por el TSE para las elecciones generales, 91 municipios fueron identificados como de riesgo alto de conflictividad electoral. Sin embargo, solo en 13 de los municipios, es decir tan solo en 14,3% de los municipios considerados de alto riesgo se presentó un evento de conflictividad electoral. Por otro lado, el 76,4% de los municipios que presentaron un evento de conflictividad electoral y que fueron reportados por la PNC³⁰⁶ no fueron mapeados como municipios de alto riesgo por el TSE. En el mismo sentido, la Misión constató que ninguno de los municipios en los que debieron repetirse las elecciones del 16 de junio de 2019³⁰⁷ por causas de conflictividad electoral había sido catalogado como de alto riesgo en el mapa del TSE.

La falta de una metodología unificada afectó no solo la elaboración de mapas de riesgo, sino también la contabilización y tipificación de los hechos de violencia. Según la PNC, hasta el 17 de junio de 2019 se presentaron un total de 69 conflictos electorales. Por su parte, el informe del TSE reportó un total de 99 conflictos con corte al 19 de junio de 2019. Estos datos reflejan la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional.

IV. Violencia durante el proceso electoral

Durante el proceso electoral, la Misión fue informada sobre amenazas y agresiones antes, durante y después de la jornada electoral en contra de autoridades electorales, candidatos/as y figuras políticas³⁰⁸. Entre estos hechos se registraron múltiples asesinatos y la presencia de grupos armados y organizaciones criminales que en algunos casos buscaron influir en elecciones locales.

La Misión observó que no existe una metodología homogénea para contabilizar los homicidios que resultan de la violencia político electoral. Distintos actores gubernamentales señalaron que los asesinatos de actores políticos reciben el mismo tratamiento y clasificación jurídica que

³⁰⁶ De acuerdo con el informe preliminar sobre conflictividad electoral elaborado por la Policía Nacional Civil, entre el 14 de junio al 17 de junio por la mañana, se registraron 69 eventos de conflictividad electoral, los cuales se concentraron en 54 municipios del país.

³⁰⁷ Los municipios fueron Iztapa, Escuintla, Tajumulco, San Marcos, Esquipulas Palo Gordo, San Marcos, San Antonio Ilotenango, Quiché y San Jorge, Zacapa.

³⁰⁸ Comunicado de Prensa. Relatoría para la Libertad de Expresión (RELE), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Guatemala: La libertad de expresión y el rol de la prensa son indispensables para asegurar elecciones libres y transparentes este 16 de junio. R147/19. 12 de junio de 2019.

cualquier homicidio, por lo que no existen cifras oficiales de los casos con motivaciones político electorales.

Como consecuencia de la ausencia de un criterio unificado para la contabilización, existen diferencias entre las cifras presentadas por las distintas instituciones. La PNC registró un total de 12 casos de violencia en contra de candidatos, en donde 8 de las víctimas fallecieron y 4 resultaron gravemente heridas. La Procuraduría de los Derechos Humanos, en cambio, indicó que contabilizó 16 hechos de violencia, de los cuales 7 fueron asesinatos. La MOE, con información proveniente del Mirador Electoral y fuentes públicas, identificó 14 casos de violencia en contra de candidatos/as y figuras políticas, de enero al 15 de junio de 2019.

Si bien los ataques directos y homicidios de candidatos constituyeron los episodios más graves de la etapa pre-electoral, la Misión constató que la campaña estuvo marcada también por otras formas de violencia. Representantes de partidos y periodistas reportaron haber recibido amenazas y haber sido víctimas de mensajes de odio que incitaban a la violencia³⁰⁹. Esta situación se vio profundizada en el caso de candidatas y mujeres en cargos públicos, quienes en diversas reuniones manifestaron a la Misión haber sido blanco de ataques, tanto en persona como a través de redes sociales, donde se divulgaron mensajes que incluían un tono racista y discriminatorio. Al respecto, se advierte sobre la ausencia de protocolos, campañas y leyes en contra de la violencia política hacia minorías étnicas y por razones de género³¹⁰.

Sumado a los casos mencionados, a pocos días de la elección, la fiscal general del Ministerio Público, María Consuelo Porras, informó a la ciudadanía sobre la salida del país del jefe de la Fiscalía de Delitos Electorales, Óscar Schaad, como consecuencia de amenazas directas que pusieron en peligro su seguridad y la de su familia. La Misión calificó esta situación como inaceptable y abogó por que todas y todos los funcionarios contaran con las garantías para hacer su trabajo.

El día de la votación, la Misión constató que algunos municipios se vieron seriamente afectados por los episodios de violencia. En San Jorge, Zacapa, las elecciones generales no pudieron desarrollarse debido a la renuncia de las autoridades de la Junta Electoral Municipal, quienes recibieron amenazas de muerte. Asimismo, se declaró la nulidad especial de votaciones por incidentes violentos en cuatro municipios: Iztapa (Escuintla), Tajumulco (San Marcos), Esquipulas Palo Gordo (San Marcos) y San Antonio Ilotenango (Quiché). Estas elecciones fueron repetidas el domingo 11 de agosto.

Por otra parte, de cara a la segunda vuelta electoral, el TSE decidió no realizar las elecciones en San Mateo Ixtatán (Huehuetenango) debido a que no había “un ambiente de libertad y plena vigencia de los derechos constitucionales”³¹¹. De acuerdo con el informe de conflictividad del

³⁰⁹ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1142&IID=2>

³¹⁰ Si bien la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer prevé medidas de protección para las mujeres, no está diseñada específicamente para casos de violencia política.

³¹¹ Decreto Número 5-2019.

TSE, el 16 de junio, en este último municipio 10 trabajadores del TSE fueron retenidos y golpeados.

Según cifras de la PNC, el 10,1% de los conflictos reportados a lo largo del proceso tuvieron lugar en la etapa pre-electoral y un 11,6% durante la jornada electoral, mientras que el 78,3% de los incidentes tuvo lugar una vez concluidas las votaciones. Estos datos indican que la conflictividad creció luego de que se dieran a conocer los resultados de los escrutinios.

Tabla 3: Conflictos electorales reportada por la Policía Nacional Civil		
Tipo de Violencia	Número de eventos	Porcentaje
Pre-electoral	7	10,1%
Jornada electoral	8	11,6%
Post-electoral	54	78,3%
Total	69	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por la Policía Nacional Civil.

En cuanto a la clasificación de los episodios de violencia, la PNC identificó 9 tipos distintos de conflictos electorales (ver Tabla 4). De estos, la aglomeración de personas (32%) y los disturbios (26%) fueron los más repetidos.

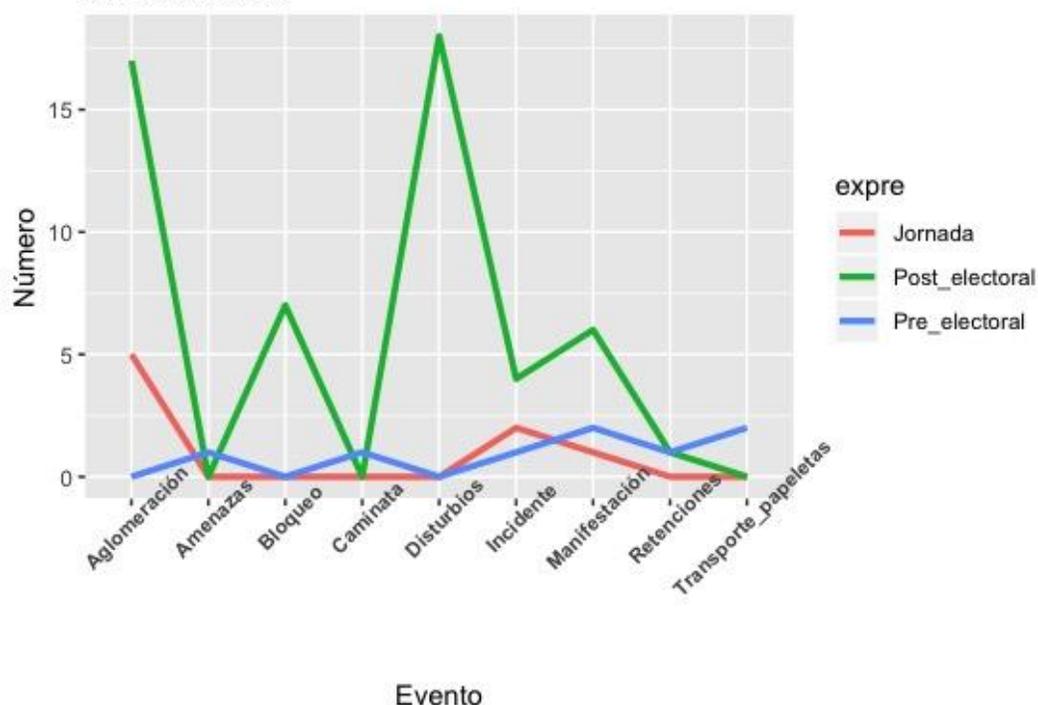
Tabla 4: Tipo de conflicto electoral reportado por la Policía Nacional Civil		
Tipo de Evento	Número de eventos	Porcentaje
Manifestación	9	13%
Caminata	1	1,4%
Incidente transporte de papeletas	2	3%
Personas retenidas	2	3%
Incidente (no especificado)	7	10,1%
Aglomeración de personas	22	32%
Bloqueo	7	10,1%
Disturbios	18	26%
Amenazas	1	1,4%
Total	69	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por la Policía Nacional Civil.

Por último, las estadísticas revelan que la naturaleza de los actos violentos varió en función de la etapa del proceso. Mientras que antes de la jornada electoral se registraron incidentes con el transporte de papeletas, durante el día de la elección las aglomeraciones fueron el tipo de evento más reportado. La etapa post-electoral, en cambio, se vio afectada principalmente por los disturbios.

Conflictividad y violencia electoral por tipo de evento

Elecciones 2019



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por la Policía Nacional Civil.

La Misión rechazó las amenazas, ataques y demostraciones violentas que se presentaron antes, durante y después de la jornada electoral en contra de autoridades electorales, candidatos/as y figuras políticas. Los eventos de violencia electoral deben ser atendidos y considerados con la seriedad necesaria que implica. El que se presente al menos un asesinato en un contexto electoral es una razón suficiente para doblegar esfuerzos institucionales para la atención y prevención de este tipo de violencia que pone en peligro los principios democráticos.

V. Hallazgos y recomendaciones

La Misión observó que las autoridades emplearon criterios diferentes al momento de contabilizar los eventos de conflictividad electoral. Se recomienda:

- Diseñar una metodología homogénea y un registro único para la adecuada tipificación, identificación y contabilización de estos episodios. Se sugiere, asimismo, crear un registro oficial de los eventos de violencia electoral, que vayan más allá de las fuentes abiertas, y al cual todas las agencias gubernamentales puedan tener acceso.

La Misión constató que el 76,4% de los municipios que presentaron un evento de conflictividad electoral y que fueron reportados por la PNC³¹² no fueron mapeados como municipios de alto riesgo por el TSE. La Misión recomienda:

- Evaluar los mecanismos utilizados para la elaboración de mapas de riesgo y/o conflictividad electoral, para que reflejen de manera más certera los municipios que deben recibir atención prioritaria y mayor despliegue de fuerzas de seguridad.

A pesar de los esfuerzos institucionales, al Misión constató que la estrategia de prevención presentó algunas debilidades, fundamentalmente en la coordinación entre las autoridades electorales y los agentes de seguridad nacional. Se sugiere:

- Fortalecer los canales de coordinación y comunicación entre las distintas autoridades encargadas de garantizar la seguridad en el marco de un proceso electoral.

De acuerdo con la información recibida, la conflictividad electoral creció una vez concluidas las votaciones y luego de que se dieran a conocer los resultados de los escrutinios. Se recomienda:

- Considerar en los planes de seguridad el resguardo de la integridad física de los funcionarios electorales que trabajan en terreno durante la fase post-electoral.

³¹² De acuerdo con el informe preliminar sobre conflictividad electoral elaborado por la Policía Nacional Civil, entre el 14 de junio al 17 de junio por la mañana, se registraron 69 eventos de conflictividad electoral, los cuales se concentraron en 54 municipios del país.

2. DENUNCIAS RECIBIDAS

ELECCIONES GENERALES – 16 DE JUNIO DE 2019					
#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
1	Guastatoya, El Progreso	13-06-2019	Compras de DPI; Otorgamiento de prebendas con fines electorales; Reemplazo de fuerza policial por motivos de preferencia electoral; Amenazas de muerte	Alcalde de Sanarate	Denuncia señala que se han repartido cupones de alimentos por parte de las autoridades municipales, promoviendo la votación en favor del alcalde actual. De igual manera, simpatizantes de UNE han recibido amenazas de muerte de parte de personal de apoyo del alcalde.
2	Ciudad de Guatemala, Guatemala	12-06-2019	Carácter inconstitucional del tratamiento del voto nulo en Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	El decreto 1-2019, del Tribunal Supremo Electoral, que prescribe el conteo de votos nulos como mayoría calificada y no como mayoría simple, tal como los votos que escogen a candidatos, es discriminatorio, ilegal e inconstitucional.
3	Ciudad de Guatemala, Guatemala	14-06-2019	Persecución política, mediática y judicial por parte de agentes del Estado (juez y fiscal)	Juez de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos Contra el Ambiente Para Diligencias Urgentes de Investigación y Fiscalía Especial Contra la Impunidad del Ministerio Público	Denuncia señala que el día 14 de junio se detuvo a dos miembros del Partido Unionista y funcionarios de la Municipalidad de Guatemala por orden de los denunciados. Estas detenciones corresponderían a elementos de una campaña política de desprestigio en contra del Alcalde de Guatemala.
4	Ciudad de Guatemala, Guatemala	14-06-2019	Uso indebido de espacios públicos con fines electorales; Regalos con fines electorales	Partido Político Valor	El 13 de junio el candidato del Partido Político Valor utilizó el Teatro Ramón Serra Guinac para cerrar su campaña, lo cual es inapropiado ya que se trata de un espacio público. El 12 de junio, el Partido Político Valor regaló picheles a varias personas como manera de comprar votos.
5	Puerto Barrios, Izabal	15-06-2019	Vínculos ilícitos entre la Junta Electoral Municipal (JEM) y la Junta Electoral Departamental (JED) con actual Alcalde	Junta Electoral Municipal y Junta Electoral Departamental de Izabal	Denuncia señala que desde enero del año 2017 a la fecha se han cultivados vínculos económicos, familiares y de amistad entre la JED y la JEM con el alcalde actual, los que han sido formalmente denunciados ante el Tribunal Supremo Electoral.

6	Salamá, Baja Verapaz	15-06- 2019	Campaña electoral con recursos públicos	Partidos UNE y FCN-Nación	Denuncia señala que el 22 de mayo, 25 trabajadores de la Municipalidad de Salamá, en la que el alcalde busca la reelección para la UNE, se encontraban haciendo campaña en su favor durante el horario laboral en una aldea de la zona, aunque se sabe que hicieron campaña en varias otras. El denunciante añade que la UNE y FCN han politizado la entrega de beneficios sociales en los últimos tres días previos a la elección.
7	Salamá, Baja Verapaz	15-06- 2019	Falta de transparencia sobre candidatos validados para participar en las elecciones	Junta Electoral Municipal y Junta Electoral Departamental de Izabal	Denuncia señala que desde el comienzo del proceso electoral ha existido opacidad y hermetismo acerca de las candidaturas a nivel departamental, sobre la conformación de las juntas municipales y los miembros de las juntas receptores de votos. Sin perjuicio de esto, cuando falta un día para la elección aún no existe un pronunciamiento oficial de las autoridades acerca de los candidatos validados para participar en las elecciones.
8	Ciudad de Guatemala	15-06- 2019	Abuso de autoridad con Propósito Electoral; Malversación de fondos; Peculado por Sustracción y Coacción de Elector	Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala; y, candidato presidencial del partido Frente De Convergencia Nacional (FCN)	Denuncia señala que el Ministerio de Agricultura ha otorgado subvenciones de manera clientelar en áreas como Jalapa, Baja Verapaz, Santa Rosa y otras acompañadas de una papeleta indicando a los beneficiarios cómo votar en las elecciones. Los beneficios de los programas sociales se han otorgado con prescindencia de las formalidades legales con el objetivo de comprar votos.
9	Amatitlán, Zacapa	16-06-2019	Aparcamiento de vehículo de partido político en centro electoral	Candidata a Alcaldesa por el Partido Político UNC	Denuncia señala que en el centro de votación se encuentra estacionado un vehículo con logotipos de Servicable, compañía periodística de propiedad de la candidata a alcaldesa Mara Ninet Marroquín. Se considera esto como una irregularidad ya que podría ejercer una influencia indebida sobre los votantes.

10	Guazacapán, Santa Rosa	16-06- 2019	Intercambio irregular de votos	No especifica	Dos personas ingresaron a la misma urna e intercambiaron papeletas. Una de las personas insertó los votos en la urna haciendo caso omiso de las instrucciones del presidente de la junta.
11	Chiquimula, Chiquimula	16-06- 2019	Falta de transparencia en el conteo de papeletas	Tribunal Supremo Electoral	La Fiscal Yenny Silbana Haylan, DPI 2321938942002, informó que los representantes del Tribunal Supremo le impidieron el acceso al conteo de papeletas en la mesa 19.934, haciendo caso omiso a sus reclamos sobre la ilegalidad de la situación. La denuncia señala que la misma situación ocurrió en otras mesas.
12	Canilla, Quiché	16-06- 2019	Traslado de votantes favorables al Alcalde	Partido FCN- Nación	Denuncia señala que el Alcalde de Canilla, Catarino García, traslada personas de otros municipios para que voten a favor del Partido FCN y así lograr su reelección.
13	Retalhuleu, Retalhuleu	16-06- 2019	Irregularidades en el proceso electoral	Partido Valor	En la mesa 10.977 no se ha firmado el padrón electoral. Además, la denuncia señala que la mayoría de integrantes de las mesas receptoras de votos están identificados con el Partido Valor, el cual ha acarreado a muchos particulares en diversos medios de locomoción a los centros de votación.
14	Quetzaltenango, Quetzaltenango	16-06- 2019	Abuso de autoridad por parte de los miembros de las Juntas Receptoras de votos	Miembros de las Juntas Receptoras de votos de la Escuela Los Trigales	La denuncia señala que el personal de las juntas receptoras no aceptó que los fiscales de los partidos presenciarán las votaciones desde el inicio de la jornada.
15	Santa Lucía de Cozumalguapa, Escuintla	16-06- 2019	Suplantación de votante	Junta Receptora de Votos en el Centro Electoral Polideportivo Santa Lucía	La denunciante acusa que no la dejan votar, mostrando su falta de marca dactilar. Los fiscales dicen que ella ya votó.
16	Santa Lucía de Cozumalguapa, Escuintla	16-06- 2019	Incumplimiento de deber por parte de fiscales de partidos políticos	Fiscales Amalia Guzmán y Edgar Chingo (no especifica el partido político)	El denunciante acusa que los fiscales denunciados no están cumpliendo su deber de supervisar la marcha de la votación sino que están más bien merodeando el lugar, recopilando información y haciendo llamadas telefónicas.

17	Tecpan, Chimaltenango	16-06-2019	Compra de votos por parte del Alcalde	Alcalde	La denuncia señala que entre el 12 y el 14 de junio el alcalde entregó bonos de alimentos por un valor de \$200 Quetzales en la aldea de Pamezul de Tecpan. El alcalde organizó la entrega condicionándola a que las mujeres beneficiarias votaran por él. Se entregaron cerca de 200 bonos.
18 ³¹³	Ciudad de Guatemala, Guatemala	17-06-2019	Detención ilegal de dos miembros del Partido Unionista	Juez José Santos Martínez y la Fiscalía Especial Contra la Impunidad del Ministerio Público	Se denuncia la detención ilegal de dos miembros del Partido Unionista en el marco de una persecución política en contra del Alcalde de Guatemala.
19	Ciudad de Guatemala, Guatemala	17-06-2019	Detención ilegal de dos miembros del Partido Unionista	Juez José Santos Martínez y la Fiscalía Especial Contra la Impunidad del Ministerio Público	Se denuncia la detención ilegal de dos miembros del Partido Unionista en el marco de una persecución política en contra del Alcalde de Guatemala.
20	Ciudad de Guatemala, Guatemala	17-06-2019	Detención ilegal de dos miembros del Partido Unionista	Juez José Santos Martínez y la Fiscalía Especial Contra la Impunidad del Ministerio Público	Se denuncia la detención ilegal de dos miembros del Partido Unionista en el marco de una persecución política en contra del Alcalde de Guatemala.
21	Ciudad de Guatemala, Guatemala	17-06-2019	Detención ilegal de dos miembros del Partido Unionista	Juez José Santos Martínez y la Fiscalía Especial Contra la Impunidad del Ministerio Público	Se denuncia la detención ilegal de dos miembros del Partido Unionista en el marco de una persecución política en contra del Alcalde de Guatemala.

³¹³ Las denuncias 18 a 22 fueron presentadas por distintos ciudadanos.

ELECCIONES PRESIDENCIALES – SEGUNDA VUELTA – 11 DE AGOSTO 2019

#	LUGAR	FECHA	TIPO DE DENUNCIA	DENUNCIADO(S)	NOTAS
1	San José de Acatempan, Jutiapa	08-08-2019	Intimidación y Amenazas	Edwin Barahona	Denuncia señala el envío de amenazas, por distintas vías, por parte del denunciado, a alumnos del curso de capacitación con el objetivo de que se designe a su hermana como autoridad de mesa receptora de votos.
2	Mixco, Guatemala	10-08-2019	Intimidación y Amenazas	No especifica	En el Centro de Votación ubicado en la Escuela Víctor Nicolás Aguilar, en la Zona 10, se presentó un vehículo Toyota negro desde el que un sujeto joven comenzó a vociferar amenazas e insultos en contra de la Coordinadora del Centro de Votación, Heidi Benítez, agregando que no permitirían el ingreso de papeletas marcadas de la candidata Sandra Torres.
3	Totonicapán, Totonicapán	11-08-2019	Incumplimiento de normativa vigente sobre entrega de boletas	Junta Receptora de Votos	En la mesa 8561 de la Escuela Tipo Federación Atanasio Tzul no se está cumpliendo la normativa vigente en la que se impone la obligación de mostrar extendidas las boletas a los votantes, para posteriormente entregárselas dobladas.
4	Santiago Atitlán, Sololá	11-08-2019	Utilización indebida de recursos públicos para fines electorales; Coacción de electores	Municipalidad de Santiago Atitlán	Denuncia señala que se han estado utilizando vehículos municipales por parte de funcionarios para acarrear votantes a quienes se coacciona para que concurran a los centros de votación.
5	Santiago Atitlán, Sololá	11-08-2019	Cientelismo	Ex candidato del Partido Podemos	Denuncia señala que en la casa del Sr. Manuel Reanda, ex candidato del Partido Podemos, ahora aliado de la UNE, se han repartido alimentos y dinero para quienes hayan votado por el partido.

3. INTEGRANTES DE LAS MISIONES

LISTADO DE OBSERVADORES – ELECCIONES GENERALES			
#	NOMBRE	PAÍS	POSICION
GRUPO BASE			
1	Luis Guillermo Solís	Costa Rica	Jefe de Misión
2	Francisco Guerrero	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia
3	Gerardo de Icaza	México	Director DECO
4	Brenda Santamaria	Argentina	Jefa Sección Observación DECO
5	Cristobal Fernández	Chile	Subjefe
6	Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General
7	Yerutí Méndez	Paraguay	Coordinador de Metodologías
8	Cristina García	España	Oficial de Prensa
9	Ignacio Álvarez	Uruguay	Especialista en Organización Electoral
10	Alex Bravo	Estados Unidos	Especialista en Tecnología Electoral
11	Alfredo Soler	Republica Dominicana	Especialista en Tecnología Electoral
12	Amalia Pulido	México	Especialista en Seguridad Electoral
13	Mónica Pachón	Colombia	Especialista en Partidos Políticos
14	Juan Fernando Londoño	Colombia	Especialista en Financiamiento Político-Electoral
15	María del Carmen Alanís	México	Especialista en Género
16	Gabriel Mendoza	México	Especialista en Justicia Electoral
17	Marcelo Varela	Costa Rica	Especialista en Voto en el Exterior
18	Jaime Gajardo	Chile	Especialista en Pueblos Indígenas y Afrodescendientes
19	Gustavo Meixueiro	México	Especialista en Pueblos Indígenas y Afrodescendientes
20	Iná Jost	Brasil	Apoyo Coordinación General
21	Luisa Ferreira	Colombia	Apoyo Coordinación de Metodologías
22	David Rosero	Ecuador	Oficial Logístico
23	Daniela Zacharías	Argentina	Oficial Estadística
24	María Fernanda Story	Estados Unidos	Oficial Financiero
25	Guillermo Moncayo	Ecuador	Oficial de Seguridad
26	Javier Buitron Flores	Ecuador	Oficial de Seguridad
27	Fabián Curimilma	Ecuador	Oficial de Seguridad
28	Francisco Puchi	Chile	Oficial Legal
29	Luis Emilio Jiménez	Costa Rica	Asesor Jefe de Misión
30	Milagro Martínez	El Salvador	Representante SG/OEA Guatemala
COORDINADORES REGIONALES			
31	Alejandro Villalba	Argentina	Coordinador Regional
32	Leandro Querido	Argentina	Coordinador Regional
33	Sebastián López	Argentina	Coordinador Regional
34	Fernanda Massaccesi	Argentina	Coordinadora Regional
35	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional
36	Euza Pereira	Brasil	Coordinadora Regional
37	Sheila Serrano	Bolivia	Coordinadora Regional
38	Valérie Lemieux	Canadá	Coordinadora Regional
39	Claudio Pérez	Chile	Coordinador Regional
40	Elvira Oyanguren	Chile	Coordinadora Regional
41	María Ayala	Ecuador	Coordinadora Regional
42	Justino Sanchón	España	Coordinador Regional
43	Manuel Hidalgo Trenado	España	Coordinador Regional
44	Juan Carlos Amador	México	Coordinador Regional
45	Claudia Rojas	Perú	Coordinadora Regional
46	Cledy Gutiérrez	Perú	Coordinadora Regional
47	Luis Jiménez	Perú	Coordinador Regional

48	Víctor Contreras	Perú	Coordinador Regional
49	Hans-Jürg PFAFF	Suiza	Coordinador Regional
50	Florencia Grignoli	Uruguay	Coordinadora Regional
51	Mercedes Rosende	Uruguay	Coordinadora Regional
52	Walter Galmarini	Uruguay	Coordinador Regional
OBSERVADORES INTERNACIONALES			
53	Maria Sol Pikielny	Argentina	Observadora Internacional
54	Paola Caputo	Argentina	Observadora Internacional
55	Laurence Fouquette	Canadá	Observadora Internacional
56	Juan Carlos Vargas	Chile	Observador Internacional
57	Alexander Cano	Colombia	Observador Internacional
58	Blanca Ramos	Colombia	Observadora Internacional
59	Katherine Mora	Colombia	Observadora Internacional
60	Nestor Julián Restrepo	Colombia	Observador Internacional
61	Emilia Molina Cruz	Costa Rica	Observadora Internacional
62	Agustín Tapia	España	Observador Internacional
63	Ana Belén Benito	España	Observadora Internacional
64	José María Suárez	España	Observador Internacional
65	Neus Fernández	España	Observadora Internacional
66	Sara Gutiérrez Leiva	España	Observadora Internacional
67	Ivan Fernández Lefort	España	Observador Internacional
68	Carin Zissis	Estados Unidos	Observadora Internacional
69	Luis Beccar	Estados Unidos	Observador Internacional
70	Dorian Thomas Boyd	Estados Unidos	Observador Internacional
71	Sebastien Bulot	Francia	Observador Internacional
72	Fabienne Wong-Chung	Holanda	Observadora Internacional
73	Takao Mori	Japón	Observador Internacional
74	Laila Estefan	México	Observadora Internacional
75	Armando Martínez	Panamá	Observador Internacional
76	Andreia Barcellos	Portugal	Observadora Internacional
77	Lars Tollemark	Suecia	Observador Internacional
78	Roger Brandin	Suecia	Observador Internacional
79	Andreas Speiser	Suiza	Observador Internacional
80	Diana Ferrari	Suiza	Observadora Internacional
81	Fritz Krebs	Suiza	Observador Internacional
82	Therese Voegeli	Suiza	Observadora Internacional
OBSERVADORES INTERNACIONALES EN EL EXTERIOR			
83	Jessica Lobos	Argentina	Observadora Internacional
84	Anna Moros	Venezuela	Observadora Internacional

LISTADO DE OBSERVADORES – ELECCIÓN PRESIDENCIAL SEGUNDA VUELTA			
#	NOMBRE	PAÍS	POSICION
GRUPO BASE			
1	Luis Guillermo Solís	Costa Rica	Jefe de Misión
2	Francisco Guerrero	México	Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia
3	Gerardo de Icaza	México	Director DECO
4	Brenda Santamaría	Argentina	Jefa Sección Observación DECO
5	Cristóbal Fernández	Chile	Subjefe
6	Daniel Tovar	Venezuela	Coordinador General
7	Yerutí Méndez	Paraguay	Coordinador de Metodologías
8	Cristina García Casado	España	Oficial de Prensa
9	Ignacio Álvarez	Uruguay	Organización Electoral
10	Alex Bravo	Estados Unidos	Tecnología Electoral
11	Alfredo Soler	República Dominicana	Tecnología Electoral
12	Amalia Pulido	México	Seguridad Electoral
13	Gabriel Mendoza	México	Justicia Electoral
14	Iná Jost	Brasil	Apoyo Coordinación General
15	Luisa Ferreira	Colombia	Apoyo Coordinación Metodologías
16	Daniela Zacharías	Argentina	Oficial Estadística
17	Cristian Patiño	Colombia	Oficial Financiero
18	Guillermo Moncayo	Ecuador	Oficial de Seguridad
19	Javier Buitrón Flores	Ecuador	Oficial de Seguridad
20	Fabián Curimilma	Ecuador	Oficial de Seguridad
21	Francisco Puchi	Chile	Oficial Legal
22	David Rosero	Ecuador	Oficial Logístico
23	Milagro Martínez	El Salvador	Representante SG/OEA Guatemala
COORDINADORES REGIONALES			
24	Leandro Querido	Argentina	Coordinador Regional
25	Sebastián López	Argentina	Coordinador Regional
26	Fernanda Massaccesi	Argentina	Coordinadora Regional
27	Ana Borges	Brasil	Coordinadora Regional
28	Euza Pereira	Brasil	Coordinadora Regional
29	Alexander Cano	Colombia	Observador Internacional
30	Anja Brenes	Costa Rica	Coordinadora Regional
31	Claudio Pérez	Chile	Coordinador Regional
32	Elvira Oyanguren	Chile	Coordinadora Regional
33	Nathalie Cornet	Estados Unidos	Coordinadora Regional
34	María Ayala	Ecuador	Coordinadora Regional
35	Justino Sanchón	España	Coordinador Regional
36	Agustín Tapia	España	Coordinador Regional
37	Fatima Bribiesca	México	Coordinador Regional
38	Juan Carlos Amador	México	Coordinador Regional
39	Claudia Rojas	Perú	Coordinadora Regional
40	Luis Jiménez	Perú	Coordinador Regional
41	Víctor Contreras	Perú	Coordinador Regional
42	Hans-Jürg PFAFF	Suiza	Coordinador Regional
43	Florencia Grignoli	Uruguay	Coordinadora Regional
44	Mercedes Rosende	Uruguay	Coordinadora Regional
45	Walter Galmarini	Uruguay	Coordinador Regional
OBSERVADORES INTERNACIONALES			
46	Lucas Damasceno Pereira	Brasil	Observador Internacional
47	Mauricio Rands	Brasil	Observador Internacional

48	Pablo Zavaleta	Bolivia	Observador Internacional
49	María Camila Martínez	Colombia	Observadora Internacional
50	Adriana Gutiérrez	Colombia	Observadora Internacional
51	Ana Margarita Gómez	Colombia	Observadora Internacional
52	David Solís	Costa Rica	Observador Internacional
53	Juan Carlos Mendoza	Costa Rica	Observador Internacional
54	Marcelo Varela	Costa Rica	Observador Internacional
55	Catalina Guzmán	Chile	Observadora Internacional
56	Mario Pedreros	Chile	Observador Internacional
57	Claudio Arqueros	Chile	Observador Internacional
58	Lucía Córdova	El Salvador	Observadora Internacional
59	Ana Belén Benito	España	Observadora Internacional
60	José María Suárez	España	Observador Internacional
61	Neus Fernández	España	Observadora Internacional
62	Iván Fernández	España	Observador Internacional
63	Dorian Thomas Boyd	Estados Unidos	Observador Internacional
64	Valerie Jaimes	Estados Unidos	Observadora Internacional
65	Domingo Sadurni	Estados Unidos	Observador Internacional
66	Indiana Falaise	Francia	Observadora Internacional
67	Anniete Cohn-Lois	República Dominicana	Observadora Internacional
68	Facundo Teme Pernasetti	Italia	Observador Internacional
69	Miho Hori	Japón	Observadora Internacional
70	Hector Díaz Santana	México	Observador Internacional
71	Claudia Flores	México	Observadora Internacional
72	Laura Bringas	México	Observadora Internacional
73	Carmelita Sibaja	México	Observadora Internacional
74	Saiph Savage	México	Observadora Internacional
75	Ingrid Arróliga	Nicaragua	Observadora Internacional
76	Francisco Conte	Panamá	Observador Internacional
77	Ingrid Bicu	Rumania	Observadora Internacional
78	Lars Tollemark	Suecia	Observador Internacional
79	Roger Brandin	Suecia	Observador Internacional
80	Andreas Speiser	Suiza	Observador Internacional
81	Diana Ferrari	Suiza	Observadora Internacional
82	Fritz Krebs	Suiza	Observador Internacional
83	Christine Béguelin	Suiza	Observadora Internacional
84	Diego Murara	Uruguay	Observador Internacional
85	Gabriel Bidegain	Uruguay	Observador Internacional
OBSERVADORES INTERNACIONALES EN EL EXTERIOR			
86	Martín Ferreiro	Argentina	Observadora Internacional
87	Valerie Lemieux	Canadá	Observadora Internacional