

## Misión de Observación Electoral de la OEA felicita a Guatemala por una exitosa jornada electoral

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) felicita a Guatemala por una exitosa jornada electoral y al Tribunal Supremo Electoral (TSE) por las mejoras implementadas para garantizar una elección sustancialmente mejor que las elecciones generales. La Misión además felicita al presidente electo, Dr. Alejandro Giammattei por su victoria y al partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) por haber reconocido oportunamente la voluntad expresada por el pueblo en las urnas.

La MOE/OEA, encabezada por el expresidente de Costa Rica Luis Guillermo Solís, estuvo integrada por 87 expertos y observadores internacionales<sup>1</sup> 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. La Misión inició su trabajo de terreno en Guatemala con una visita preliminar en abril. Posteriormente, desplegó un grupo de expertos y observadores para las elecciones generales del 16 de junio que mantuvo presencia<sup>2</sup> durante la etapa postelectoral para la revisión de actas realizada por el TSE. En total, la OEA ha desplegado 172 personas para este proceso electoral.

### **ANTECEDENTES**

El 1 de julio, el TSE declaró los resultados oficiales de la elección presidencial<sup>3</sup> e informó que, en vista de que ninguna de las fórmulas en contienda para la presidencia obtuvo la mayoría absoluta, se procedería a la celebración de una segunda elección presidencial el domingo 11 de agosto de 2019 entre los binomios de los partidos Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y Vamos por una Guatemala Diferente (VAMOS). Por su parte, los resultados de diputados al Congreso fueron declarados el 11 de julio.

La Misión observó que, para estas elecciones, 130 de los 340 alcaldes buscaron la reelección (38.2%)<sup>4</sup>. En base a información compilada por la MOE, se destaca que, en la mayoría de las alcaldías en las que se buscaba la reelección, la ciudadanía optó por la alternancia partidaria<sup>5</sup>. Lo anterior es indicativo de la pluralidad de opciones y competencia democrática.

---

1 La Misión estuvo compuesta por 47 hombres (55.1%) y 39 mujeres (44.9%).

2 Hasta el 6 de julio.

3 Acuerdo 362-2019

4 Datos del 2015 y 2019 de ASIES.

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

Por otro lado, el TSE determinó la repetición<sup>6</sup> de las elecciones para Corporación Municipal en cinco municipios: Iztapa, departamento de Escuintla; Tujumulco y Esquipulas Palo Gordo, departamento de San Marcos; así como de San Antonio Ilotenango, departamento de Quiché, al igual que la elección en el municipio de San Jorge, departamento de Zacapa, donde el 16 de junio no se pudo llevar a cabo la votación por “actos de sabotaje”<sup>7</sup>.

## **PREPARACIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL**

En su primer Informe Preliminar, la MOE/OEA presentó una serie de recomendaciones de cara a la segunda vuelta presidencial. La Misión reconoce los esfuerzos realizados por el TSE en adoptarlas y saluda las medidas implementadas para mejorar numerosos aspectos de organización y tecnología electoral.

Entre las mejoras que observó la MOE, vale destacar la adopción de un cronograma para la elaboración y distribución de materiales electorales, que en esta ocasión 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, la MOE/OEA observó que 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; así como 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.

La MOE/OEA destaca la solicitud del TSE a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) para que una Misión técnica pudiera realizar un diagnóstico general al sistema de transmisión de datos y un dictamen sobre su funcionamiento. La práctica de apoyo entre autoridades electorales de la región es positiva.

Por otro lado, la Misión fue informada de que, 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

---

<sup>6</sup> Decreto N° 4-2019

<sup>7</sup> Resolución 254-2019

de movimientos estudiantiles<sup>8</sup>. 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 constitucionales<sup>9</sup>.

## **JORNADA ELECTORAL – SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL**

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 presente en dos ciudades donde se implementó el voto en el extranjero: Nueva York y Silver Spring. 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, constataron que la mayoría de las JRV las integraron los miembros titulares, 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. Asimismo, la presencia de fuerzas de seguridad y observadores nacionales también fue notable a lo largo de la jornada.

Los observadores de la OEA reportaron 14 incidentes de distinta naturaleza, entre ellos: compra de votos, acarreo de votantes y amenazas a miembros de las Juntas Electorales Departamentales. Además, hubo 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 sobre la autorización por parte del presidente del TSE de acreditar más de un fiscal por JRV. Dicha instrucción se dio a raíz de la 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 dicha preocupación al presidente del TSE. La MOE/OEA fue informada de que la decisión fue revertida.

---

<sup>8</sup> <https://elecciones2019.tse.org.gt/noticias/reubicacion-de-centros-de-votacion>

<sup>9</sup> 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.

Pese a estos sucesos, la Misión destaca que la jornada de votación del domingo se desarrolló en un clima notablemente más tranquilo que la de las elecciones generales, en la que incluso hubo que lamentar muertos y heridos.

La hora promedio de cierre en las JRV con presencia de la Misión fue 6:01 de la tarde. Los observadores reportaron que las papeletas fueron supervisadas y protegidas apropiadamente antes, durante y después de la votación. Adicionalmente, los observadores constataron que, al momento del escrutinio, los miembros de la JRV siguieron los procedimientos establecidos, 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 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.

En base a los resultados preliminares presentados por el Tribunal Supremo Electoral, la participación en las elecciones generales fue de 42,7% frente al 61,41% de la primera vuelta. En el exterior solo el 0,8% de los empadronados ejerció su derecho al sufragio, una cifra inferior a la del pasado 16 de junio. Si bien la implementación del voto en el extranjero es un avance para el ejercicio de los derechos políticos de los migrantes guatemaltecos, la Misión considera que deben tomarse medidas para mejorar los procedimientos de cara a futuras elecciones. La Misión lamenta la baja participación electoral tanto dentro como fuera del país.

Al momento de cierre de este informe, el TSE había procesado las actas del 99,73% de las JRV<sup>10</sup>. Los resultados preliminares indican que el 57,95% de los votos fueron para el binomio de VAMOS y el 42,05% para UNE. Estos resultados coinciden con la información compilada por los observadores de la Misión de la OEA.

## **HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

Durante estos meses de trabajo, la Misión analizó aspectos clave del proceso electoral, incluyendo organización y tecnología, 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

---

<sup>10</sup> Fecha y hora de la consulta: 12 de agosto 22:46 horas.

candidatos y candidatas, diversos actores políticos, autoridades electorales y gubernamentales, así como con representantes de la academia y la sociedad civil.

El proceso electoral actual se llevó a cabo bajo un nuevo marco jurídico luego de la aprobación de la reforma político-electoral el año 2016. Entre las reformas que tuvieron lugar se destaca un nuevo régimen general de financiamiento político y de medios; la introducción del voto para ciudadanos guatemaltecos en el extranjero; la prohibición del transfuguismo; la incorporación de nuevas causales de nulidad de la elección; el establecimiento de un número fijo de diputados (160); la incorporación de nuevas facultades de control y sanción del Tribunal Supremo Electoral (TSE) a los partidos políticos.

La implementación de dichas reformas supuso una importante carga para el órgano electoral, que tuvo cambios estructurales internos<sup>11</sup> y fue responsable de controlar el cumplimiento de las nuevas normas, así como de imponer las sanciones correspondientes. La Misión reconoce que la implementación de una reforma como la que tuvo lugar en Guatemala trae consigo desafíos propios. Requirió al órgano electoral actuar con dinamismo, particularmente en los casos en que fue necesaria la elaboración de reglamentos y análisis de criterios para la debida ejecución de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP).

Sumado a lo anterior, la Misión observó 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 preelectoral, 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 sobre las candidaturas que estarían habilitadas para participar.

Teniendo en cuenta las observaciones directas de técnicos y observadores, 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 preliminares, con el fin de colaborar con el trabajo que llevarán a cabo el TSE y la Comisión de Actualización y Modernización Electoral en la implementación de mejoras del sistema electoral guatemalteco de cara a futuras elecciones.

Una vez culminado el proceso electoral, la Misión presentará un Informe Final ante el Consejo Permanente de la OEA en Washington, DC.

---

<sup>11</sup> Para este proceso electoral, se crearon nuevas unidades para la fiscalización de medios y de financiamiento, así como la unidad de voto en el exterior.

## **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, al igual que su aplicación, 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 contexto, la Misión reitera que la multiplicidad de instancias jurisdiccionales para resolver las disputas es un aspecto positivo y necesario en un sistema electoral, siempre y cuando no se utilicen como herramientas en el marco de estrategias político-partidarias. Contar con criterios claros y uniformes, así como con definitividad en las etapas, 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

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)<sup>12</sup>. 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 y 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.

La Misión tomó conocimiento de que se presentaron 416 recursos de nulidad en contra de determinaciones sobre inscripción de candidaturas,<sup>13</sup> en contraste con los 269 que se tuvieron en el 2015.<sup>14</sup> 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

---

<sup>12</sup> Ante el primero procede el recurso de nulidad, ante la segunda el juicio de amparo y, finalmente, ante la última el recurso de apelación.

<sup>13</sup> El dato fue otorgado por la Dirección del Registro de Ciudadanos, si bien la Coordinación de Asuntos Jurídicos reportó 356.

<sup>14</sup> Tribunal Supremo Electoral, *Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2015*, Guatemala, p. 129, <https://www.tse.org.gt/images/memoriaselec/me2015.pdf>.

fondos públicos<sup>15</sup>. 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 Constitución<sup>16</sup>. A partir de esta norma, 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 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, también denominada finiquito, que implicó que la CC recibiera 95 casos con motivo de la negativa de otorgarla.

Por su parte, en el segundo momento, posterior al día de la elección e inicio de la segunda vuelta de la elección presidencial, el TSE reportó 363 recursos especiales recibidos y 10 juicios de amparo tramitados, lo que, contrastado con los 139 que se presentaron en 2015,<sup>17</sup> 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 el tiempo en que demoraron en resolverse las 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 candidaturas.<sup>18</sup>

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 Misión considera que este elemento merma la seguridad jurídica.

---

<sup>15</sup> Artículo 214 de la LEPP.

<sup>16</sup> Artículo 113. Constitución Política de la República de Guatemala.

<sup>17</sup> *op. cit.* nota .

<sup>18</sup> Existen casos, como los de Thelma Aldana, Edwin Escobar, quienes quedaron fuera de la contienda electoral, o incluso Sandra Torres, que siguen pendientes de resolución final ante las Cortes.

Respecto a lo segundo, la MOE/OEA tomó nota de la variación de criterio por parte de las diversas instancias jurisdiccionales en temas como: el transfuguismo y los requisitos para inscribirse como candidato a presidente 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 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 elección.<sup>19</sup>

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 sencillo, con plazos breves, definidos y que contemple únicamente dos medios de impugnación. 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 permitirá 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 al mismo tiempo se dote de certeza y seguridad jurídica al proceso electoral.

---

<sup>19</sup> 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.

- Establecer de manera clara la interpretación que debe hacerse para determinar el cumplimiento del requisito de idoneidad de las y los candidatos.
- Reconsiderar los requisitos e 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.
- 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 estadística.

## **Transfuguismo**

De acuerdo con información entregada a la Misión, aproximadamente 70 diputados cambiaron de bancada<sup>20</sup> 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 Latina<sup>21</sup>. Teniendo en cuenta el desencanto que este fenómeno causa en la ciudadanía, la reforma político-electoral de 2016 incorporó la prohibición y sanción al transfuguismo para diputados del Congreso de la República<sup>22</sup>. La Misión reconoce este avance normativo que además refleja el cumplimiento de una recomendación hecha por la OEA en 2015.

No obstante, la Misión observó algunos desafíos en la interpretación y aplicación de esta nueva norma. Constató una diferencia de criterios en la toma de decisiones de las distintas instancias a cargo del registro de candidaturas. La Dirección del Registro de Ciudadanos negó la inscripción de candidaturas a diputados que pertenecieran 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

---

20 Jessica Gramajo. Abril 2016. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/el-44-de-los-diputados-son-transfugas/>

21 Rosón 2016; Marques y Brito 2014.

22 Artículo 205 Ter. Del transfuguismo. LEPP:

*“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 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.”*

prohibición tiene efectos meramente parlamentarios y que no existe prohibición expresa para que ciudadanos sean postulados por un partido diferente por el cual habían sido electos en 2015.

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. Esto podría traducirse en una injustificada limitación a sus derechos político electorales.

Por lo tanto, la Misión recomienda:

- Aclarar, unificar y dar publicidad a los criterios de aplicación del art. 205 Ter. que regula el transfuguismo.
- Ponderar 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.

## **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 de cara a la segunda vuelta, este ha sido un problema que añadió incertidumbre durante todo el proceso electoral.

Por tanto, la Misión recomienda:

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

Para ejercer el sufragio se requiere estar inscrito en el registro de ciudadanos con anticipación no menor a tres meses del acto electoral y contar con el Documento Personal de Identificación (DPI), que es expedido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP). Para estos comicios, el padrón electoral aumentó en más de 590 mil electores, para un total de 8.150.012, que corresponde aproximadamente a un 7,2% más que para las elecciones generales de 2015. Sin embargo, la falta de información y desconocimiento, sumado a la posible apatía por el ejercicio del voto, genera un alto número de personas que no se inscriben para votar. La Misión fue

informada de que más de 2 millones de guatemaltecos que han obtenido su DPI no están empadronados.

Por tanto, la Misión recomienda:

- 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 fiscalización y transparencia en todas las etapas del proceso electoral. En este sentido, la Misión destaca que, tanto en la primera como en la segunda vuelta, se observó alta presencia de fiscales en las mesas de votación.<sup>23</sup>

Sin embargo, la Misión observó que para las elecciones generales del 16 de junio 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 otro lado, los fiscales de juntas receptoras de votos tienen la competencia y derecho para presentar impugnaciones por inconformidades en las JRV. Sin embargo, diversas organizaciones políticas han reconocido que los fiscales no estaban capacitados para tal función.

Por tanto, la Misión recomienda:

- Mejorar los canales de comunicación entre el TSE y los representantes de candidaturas y de partidos políticos, de manera que éstos accedan oportunamente a la información necesaria para fiscalizar las diversas etapas de preparación de las elecciones.
- Fortalecer las capacitaciones de los fiscales, especialmente de quienes ejercen ese rol en las JRV, para que conozcan los instrumentos legales correspondientes y las competencias que tiene para el correcto ejercicio de fiscalización.

---

<sup>23</sup> Para la primera vuelta hubo un 85% de fiscales en las mesas y para la segunda esa cifra alcanzó el 90%.

## **Tecnología Electoral**

El proceso electoral de primera vuelta fue impactado fuertemente por las fallas en el Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP). Las dificultades y los errores cometidos en la elección general sembraron desconfianza en el proceso.

La Misión constató que diversos partidos políticos, una vez concluidos los comicios del 16 de junio, 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 la del 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 con posterioridad a la primera vuelta.

La MOE/OEA observó que gracias a las medidas adoptadas, durante la segunda vuelta electoral el SITREP, salvo algunos errores en la publicación de los resultados del voto en el extranjero, funcionó correctamente y brindó información rápida y oportuna la ciudadanía.

No obstante, la Misión constató que diversos aspectos sobre los cuales está estructurado el sistema de transmisión de resultados electorales preliminares no contribuyen a generar confianza ya que, directa o indirectamente, abren la puerta a errores o incluso manipulaciones, propias de las vulnerabilidades sobre las cuales opera.

De cara al futuro, el TSE debe realizar un análisis comprensivo de las fallas detectadas. La Misión recomienda tomar una serie de medidas en el uso de la tecnología para garantizar que en futuros procesos electorales no se presenten nuevamente inconvenientes que pongan en riesgo la credibilidad y el funcionamiento del proceso electoral.

Por tanto, la Misión 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, con el objetivo de dar mayor control y supervisión de este proceso al TSE.

- 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 para asegurar que los datos están correctamente digitados.
  - 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 cien por ciento 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.

### **Voto en el extranjero**

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

Para implementar esta modalidad de votación, el TSE creó<sup>24</sup> la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero, que inició sus funciones a tan sólo 7 meses 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 lo haría en sólo cuatro ciudades de Estados Unidos de América<sup>25</sup>, medida que causó descontento en la ciudadanía. Entre los cuestionamientos escuchados por la Misión, se destaca falta de transparencia en los fundamentos adoptados para la selección de las ciudades de votación, dado que éstas no necesariamente corresponden a las zonas con mayor población guatemalteca, y al hecho de que existían al menos 17 consulados en los que se podría llevar a cabo la votación.

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 la baja cantidad de ciudadanos empadronados a través de estos medios: solo 77 personas se registraron a través del uso de la aplicación de escritorio y 818 con 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.

Ante el bajo número de ciudadanos empadronados, representantes de la Unidad Especializada de Voto en el Extranjero decidieron recurrir al Registro Nacional de las Personas (RENAP), quienes les informaron que 62.372 personas que habían estado empadronadas previamente en Guatemala habían gestionado su DPI y/o habían actualizado su domicilio electoral en las cuatro ciudades escogidas para el voto en el exterior. Estos fueron sumados al padrón del exterior bajo el argumento de que eran ciudadanos que ya habían cumplido previamente con el requisito de registrarse.

Lo anterior generó grandes 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 informarlos sobre su empadronamiento e invitarlos a votar. En vista de que estos

---

24 Acuerdo 180-2018.

25 La votación en el extranjero se llevó a cabo en: Los Ángeles, California; Silver Spring, Maryland; Nueva York, Nueva York; y Houston, Texas.

ciudadanos no habían proporcionado su número telefónico para este propósito, muchas personas que eran contactadas expresaron molestia y desconfianza con quienes los llamaron.

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 724 votos y en la segunda vuelta presidencial este número descendió a 521 votos.

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.
- Realizar campañas masivas de empadronamiento para promover una mayor participación en futuros comicios.
- Seleccionar de manera más transparente 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 basado en 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 para 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.

### **Participación Política de las Mujeres**

Tras las elecciones generales de junio, el Congreso Nacional para el período 2020-2024 estará conformado por 19.38% mujeres. El porcentaje de mujeres legisladoras está muy por debajo del promedio regional (30.6%)<sup>26</sup>. Estas cifras denotan los desafíos pendientes en cuanto a la

---

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

participación y representación política de las mujeres, que en la actualidad representan 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 poca cantidad de mujeres en posiciones de poder. Se suma a esto, la falta de recursos para que puedan competir en equidad de condiciones. La Misión observó que la normativa vigente no contempla directrices de cómo orientar los recursos de financiamiento público al interior de los partidos.

La Misión recibió denuncias 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.

Las MOEs de 1999, 2007, 2011 y 2015 han observado los desafíos que enfrentan las mujeres guatemaltecas. En ese sentido, la OEA ha recomendado de manera reiterada la incorporación de medidas de acción afirmativa para garantizar la plena participación y representación de mujeres en la política. La Misión lamenta que hasta la fecha no hayan sido incorporadas sus recomendaciones y considera oportuno informar sobre esta situación a la Comisión Interamericana de Mujeres.

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 mandato de posición para las listas. Se debe garantizar que, si por alguna causa o razón las mujeres deben renunciar a su banca una vez electas, éstas deban ser reemplazadas por otra mujer.
- 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.
- Establecer que un porcentaje del financiamiento público esté destinado a capacitación en materia de participación política de mujeres.

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

- 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.

- Que el TSE apruebe un protocolo para la atención de casos de violencia política.

## **Pueblos Indígenas y Afrodescendientes**

Guatemala es uno de los países con mayor proporción de población indígena de la región. En relación con la población afrodescendiente, no hay estadísticas oficiales sobre el porcentaje de población que representan y, en general, se les ha entendido como parte de la población del pueblo indígena garífuna.

La Misión ha observado 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.

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 escribir<sup>27</sup>. Teniendo en cuenta las altas tasas de analfabetismo entre la población indígena, esta exigencia es una limitación para la participación en política de estos pueblos.

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 otro lado, 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). 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 pobreza<sup>28</sup>. 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 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.

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

<sup>27</sup> Artículo 19. Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. LEPP.

<sup>28</sup> Informe CIDH, "Situación de los derechos humanos en Guatemala", 2017, 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 español<sup>29</sup> 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 que permita 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.
- Valorar la posibilidad de imprimir las boletas de votación 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.
- 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.

## **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

---

<sup>29</sup> La diversidad cultural de Guatemala se refleja en los 25 idiomas que se hablan en su territorio: español y 24 lenguas indígenas.

políticos<sup>30</sup>. Entre estos hechos se registraron al menos 7 asesinatos<sup>31</sup> y la presencia de grupos armados y organizaciones criminales que en algunos casos buscaron influir en elecciones locales<sup>32</sup>. Sumado a esto, un grupo de exmilitares buscó boicotear las elecciones generales<sup>33</sup> y unos días antes de la elección del 16 de junio, Óscar Schadd, Fiscal de Delitos Electorales del Ministerio Público de Guatemala, tuvo que salir del país después de que él y su familia recibieran amenazas.

En este contexto, es importante mencionar que, 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 pasado domingo 11 de agosto. Finalmente, 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”<sup>34</sup>. De acuerdo con el informe de conflictividad del TSE, el 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.

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Misión de Observación de la OEA en Guatemala rechaza las amenazas de boicot electoral y señala falta de certeza en las candidaturas, Comunicado de Prensa, C-034-19, 20 de mayo de 2019, Organización de Estados Americanos [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-034/19](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-034/19)

<sup>34</sup> Decreto N° 5-2019.

A pesar de lo anterior, la Misión 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 Policía Nacional Civil, el Tribunal Superior Electoral (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. Sumado a 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 electoral<sup>35</sup>.

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 PNC<sup>36</sup> no fueron mapeados como municipios de alto riesgo por el TSE. En el mismo sentido, la Misión constató que ninguno de los cinco municipios en los que no se pudieron celebrar las elecciones el pasado 16 de junio de 2019<sup>37</sup> por causas de conflictividad electoral había sido catalogado como de alto riesgo en el mapa del TSE. Estos datos reflejan la necesidad inmediata de mejorar la coordinación interinstitucional.

Por lo tanto, la Misión recomienda:

- Diseñar una metodología homogénea y registro único para la adecuada tipificación, identificación y contabilización de eventos de conflictividad electoral.
- Evaluar los mecanismos utilizados para la elaboración de mapas de riesgo y/o conflictividad electoral, para que reflejen de manera más eficaz 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 postelectoral.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Los municipios fueron Iztapa, Escuintla, Tajumulco, San Marcos, Esquipulas Palo Gordo, San Marcos, San Antonio Ilotenango, Quiché y San Jorge, Zacapa.

## **Financiamiento político electoral**

Las reformas del 2016<sup>38</sup> 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,<sup>39</sup> el establecimiento de topes electorales razonables<sup>40</sup> 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 comunicación<sup>41</sup>, asignando una partida presupuestaria para cubrir esos gastos equivalente al 0,25%<sup>42</sup> 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 terceros<sup>43</sup>.

La implementación de estas medidas presentó desafíos importantes. La normativa<sup>44</sup> 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 y se aplica a todos por igual sin tener en cuenta el alcance de cada uno de ellos. 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 los ciudadanos, que perdieron 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 en las que las organizaciones políticas

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Artículo 69. Límites temporales. LEPP.

<sup>40</sup> 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 aproximadamente).

<sup>41</sup> Artículo 220. Distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social. LEPP.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Artículo 221. Prohibiciones. LEPP.

<sup>44</sup> Artículo 220. LEPP.

deben destinar el financiamiento directo que reciben del Estado<sup>45</sup>. Si bien 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.

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 extranjeras<sup>46</sup>. Sumado a esto, se obligó a los partidos y donantes a registrar las operaciones contables y los aportantes deben registrarse en un libro en el tribunal electoral. Esto aplica a todos los donantes, incluidos a quienes contribuyen con ínfimas cantidades. La Misión hace un llamado a poner especial atención a que las restricciones excesivas en la materia no traigan como consecuencia facilitar el ingreso indiscriminado de dinero ilícito.

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 políticos<sup>47</sup>, 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 unidad<sup>48</sup>. 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.

---

<sup>45</sup> Artículo 21 Bis. Del financiamiento público para las actividades ordinarias de las organizaciones políticas. LEPP.

<sup>46</sup> Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento. LEPP.

<sup>47</sup> Acuerdo 304-2016. TSE.

<sup>48</sup> 3 personas fueron asignadas para monitorear medios tradicionales y 3 personas para medios digitales y redes sociales.

Por lo tanto, la Misión 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 grupos históricamente discriminados, especialmente en relación con las mujeres y poblaciones indígenas.
- 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.
- Simplificar el proceso de recepción de donaciones de montos bajos, en el que sin permitir el anonimato, se distinga las primeras de aquellas significativas que ameriten contar con un sistema de registro de donantes.
- 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.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Del informe que se ha presentado hoy se desprende la necesidad de llevar a cabo una profunda discusión nacional sobre el sistema electoral guatemalteco, en el que participen todos los sectores. Ello permitirá valorar los avances que ha experimentado el proceso electoral e identificar las debilidades que persisten. Esta discusión es una gran oportunidad para la puesta en funcionamiento por primera vez de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, figura introducida con la reforma electoral de 2016.

Las observaciones y recomendaciones presentadas en este documento muestran la pertinencia de la existencia de la Comisión para afrontar los desafíos que emergen del proceso electoral que culmina. Estos temas deberán ser parte central de la agenda política y legislativa de los próximos años. El pueblo de Guatemala merece procesos electorales sustancialmente mejores. Que la baja participación en segunda vuelta y la magnitud de la baja respecto a la primera, sea un llamado de atención en ese sentido.

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.

## **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; al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación, Policía Nacional Civil, Corte Suprema de Justicia, Corte de Constitucionalidad, Fiscalía de Delitos Electorales y los representantes de partidos políticos, sociedad civil y la academia por su apoyo para el éxito de esta Misión.

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