



OAS

More rights for more people

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES

ELECTORAL OBSERVATION MISSION

GENERAL ELECTIONS

JUNE 16, 2019

PRESIDENTIAL ELECTIONS - SECOND ROUND

AUGUST 11, 2019

REPUBLIC OF GUATEMALA

FINAL REPORT

CONTENTS

| | | |
|------|--|-----|
| I. | REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL..... | 5 |
| 1. | BACKGROUND | 5 |
| 2. | GENERAL ELECTIONS..... | 5 |
| 2.1. | Pre-election stage | 6 |
| 2.2. | Election Day | 10 |
| 2.3. | Post-election stage..... | 12 |
| 2.4. | Recommendations of the OAS/EOM regarding the August 11 elections..... | 16 |
| 3. | PRESIDENTIAL ELECTIONS - SECOND ROUND..... | 16 |
| 3.1. | Pre-election stage | 16 |
| 3.2. | Election Day | 17 |
| 3.3. | Post-election stage..... | 18 |
| 4. | OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS BY SUBJECT | 19 |
| 4.1. | Electoral organization | 20 |
| 4.2. | Electoral technology | 22 |
| 4.3. | Voting abroad | 24 |
| 4.4. | Political participation of women..... | 25 |
| 4.5. | Political participation of indigenous peoples and persons of African descent | 27 |
| 4.6. | Campaign finance..... | 29 |
| 4.7. | Electoral Justice..... | 31 |
| 4.8. | <i>Transfuguismo</i> [Switching party affiliation]..... | 34 |
| 4.9. | Electoral violence..... | 35 |
| 5. | FINAL CONSIDERATIONS | 37 |
| 6. | ACKNOWLEDGEMENTS | 38 |
| II. | ANEXOS (Available only ins Spanish) | 39 |
| 1. | REPORTS BY AREA | 39 |
| A. | ELECTORAL ORGANIZATION | 39 |
| B. | ELECTORAL TECHNOLOGY..... | 66 |
| C. | VOTING ABROAD..... | 92 |
| D. | POLITICAL PARTICIPATION OF WOMEN | 102 |

| | | |
|----|--|-----|
| E. | POLITICAL PARTICIPATION OF INDIGENOUS PEOPLES AND PERSONS OF AFRICAN DESCENT | 114 |
| F. | CAMPAIGN FINANCE | 124 |
| G. | ELECTORAL JUSTICE | 135 |
| H. | POLITICAL PARTY SYSTEM | 135 |
| I. | ELECTORAL VIOLENCE | 160 |
| 2. | COMPLAINS RECEIVED | 167 |
| 3. | MEMBERS OF THE MISSIONS..... | 172 |

I. REPORT TO THE PERMANENT COUNCIL¹

1. BACKGROUND

On November 27, 2018, the Secretary General of the Organization of American States (GS/OAS), Luis Almagro, received an invitation from the Supreme Electoral Tribunal (TSE) of the Republic of Guatemala to deploy an Electoral Observation Mission (EOM) for the general elections that were held in the country on June 16, 2019, and for the eventual second round of the presidential election, held on August 11 of the same year. On November 29, 2018, the Secretary General accepted the invitation and instructed the Department of Electoral Cooperation and Observation (DECO) to begin preparations for the Mission and seek funding for its deployment. Secretary Almagro appointed Luis Guillermo Solís, former president of Costa Rica, as the Chief of Mission.

The GS/OAS and the Government of Guatemala signed a privileges and immunities agreement on March 27, 2019. Likewise, the GS/OAS and the Supreme Electoral Tribunal signed an observation procedures agreement on May 8, 2019.

For the two deployments combined—the general elections and the second round of the presidential election—the Guatemala EOM deployed a total of 172 experts and observers, including 2 observers abroad for each election.

Following each election day, the EOM presented a preliminary report with its main observations and recommendations. The current document is the mission's Final Report, which combines all the previous observations and recommendations, and any additions to them.

2. GENERAL ELECTIONS

The June 16 Electoral Observation Mission deployed a total of 84 observers² and specialists of 23 nationalities in the 22 departments of Guatemala, as well as in two³ of the four cities where, for the first time, Guatemalans voted abroad.

More than 8 million⁴ Guatemalans were registered to vote for the President and Vice President of the Republic, 160 Congressional Deputies⁵ (of which 128 were selected for 23 electoral

¹ A summary of this report was read by the Chief of Mission, Luis Guillermo Solís, before the Permanent Council of the OAS, in the regular session held on November 18, 2020. The original version of this report is in Spanish.

² The mission was comprised of 39 women and 45 men.

³ New York, New York, and Silver Spring, Maryland.

⁴ 8,150,012 Guatemalans were registered to vote in the 2019 general elections.

⁵ There were two more seats than in the last election as a result of the 2016 amendment of the Electoral Act.

districts and 32 for national at-large seats), 20 Representatives of the Central American Parliament (Parlacen), and the members⁶ of the 340 Municipal Councils.

2.1. Pre-election stage

The OAS/EOM began its work in Guatemala with two preliminary visits. The first took place on April 1-2, and the second on May 7-10. The final deployment began on June 5 with the arrival of the members of the core group, which included experts in electoral organization and technology, voting abroad, gender equity, indigenous peoples and persons of African descent, campaign-finance, electoral violence, and political parties. They performed a substantive analysis of each of these issues and their impact on the elections. Over the course of the week of the elections, they were joined by the regional coordinators and observers.

During the preliminary visits and week of elections, the Chief of Mission's team met with electoral and government authorities, presidential/vice-presidential candidates, representatives of civil society, and academics. Likewise, the Mission's experts met with the different technical areas of the TSE, political party representatives, authorities from a variety of State institutions, members of international cooperation, social organizations, academics, and domestic electoral observers, among other actors. These meetings provided valuable insight into the technical aspects of the electoral process and allowed the Mission to garner impressions from the different actors on the political context of the elections.

– 2016 electoral reform

The 2019 elections were the first ones held following the amendment of the Electoral and Political Parties Act (LEPP), passed in 2016. Through decree 26-2016,⁷ the Congress of the Republic of Guatemala amended the law to include, among other things, implementation of voting for Guatemalan citizens living abroad; changes to the timeline for the electoral campaign; campaign finance reforms, including oversight and sanctions surrounding the use of public and private funding in political campaigns; and provisions related to media access. Likewise, it included amendments to give weight to null votes with regard to votes cast; provisions to stop *trasfuguismo* (party switching); and new grounds for canceling political organizations, among other elements.

Several of the reforms undertaken address recommendations made by the OAS Electoral Observation Mission (EOM) deployed for the Guatemala general elections in 2015.⁸ Although

⁶ Mayor, trustees, and councilmembers.

⁷ Decree 26-2016 of the Congress of the Republic of Guatemala:
<https://www.tse.org.gt/images/descargas/decreto262016.pdf>

⁸ In 2015, the EOM/OAS recommended, among other things, facilitating voting for Guatemalan citizens living abroad; giving the TSE more authority to supervise and sanction political parties and candidates who violate campaign-finance laws; creating an internal structure in the electoral body dedicated to reviewing and verifying the income and expenses of political parties and their accounting, as well as a strict sanctions regime that the State

the majority of political and social actors viewed some of the changes positively and applauded the spirit of the reforms, many also expressed criticisms with regard to the legal design of the new provisions, their interpretation, and problems with fully implementing them. The Mission itself observed difficulties in applying the new provisions, especially the ones aimed at regulating campaign-finance and prohibiting *trasfuguismo*. This report includes a detailed analysis of these provisions.

Implementation of these reforms also represented a major burden for the electoral entity, as it entailed internal structural changes⁹ and responsibility for enforcing the new rules, as well as imposing the corresponding sanctions. The TSE was required to act quickly, especially in cases in which it needed to draft regulations and analyze the criteria for proper execution of the LEPP.

– **Judicialization of politics**

Starting with its first preliminary visit, the Mission received repeated complaints with regard to the uncertainty as to which candidacies were authorized to participate, as a result of the significant number of suits filed challenging candidacies and the delay in resolving them. Several disqualification processes were resolved after the start of the campaign, and several were resolved very close to election day. This affected candidates for different offices, including five presidential/vice-presidential tickets disqualified or prevented from registering. Among those cases, the controversial decision to disqualify the presidential candidates Zury Ríos and Thelma Aldana—both of whom were doing well in the polls—stands out.

There were two main requirements that resulted in the largest number of denials and revocations of the registration of candidacies. The first applies to candidates who have in the past managed or administered public funds, and it entails the need to present a certification of the non-existence of claims issued by the Office of the Comptroller General of Accounts for those candidates who have handled or administered public funds.¹⁰ The second refers to those candidates granted employment or public office, which, according to the Constitution, must meet standards of ability, suitability, and integrity.¹¹ These Constitutional conditions, however, are not developed in the existing statutes and regulations.

Several actors told the Mission of their concern over the lack of uniformity in the interpretive criteria of the three institutions that impart electoral justice: the Supreme Electoral Tribunal (TSE), the Supreme Court of Justice (SCJ), and the Constitutional Court. In some cases, the

provide space in radio and television concessions so parties and candidates could access them equitably and free of charge; as well as sanctions for *transfuguismo*. These recommendations were implemented to varying degrees through the 2016 reform of the Electoral and Political Parties Act.

⁹ New units were created to oversee the media and financing, as well as a unit for voting abroad.

¹⁰ Article 214(f). LEPP.

¹¹ Article 113. Right to hold public employment or offices. Guatemalans have to right to accept public employment or offices based solely on the qualifications of ability, suitability, and integrity.

judges concluded that the existence of administrative or criminal investigations into someone aspiring to be or standing as a candidate was sufficient grounds to deny or revoke registration. The courts also found that the revocation could take place at any time during the electoral process, including *ex officio* by the TSE. To these cases were added those in which the new provisions that criminalize the changing of parties by legislators after being elected or once they have taken office (*transfuguismo*) were applied.¹²

The use of these criteria not only increased the uncertainty and tension surrounding the campaign but also raised questions about the electoral authority and created an excessive workload for it. Because of changes to candidacies a mere eight days prior to the election the TSE had to reprint more than eight million ballots for the election for the Parlacen representatives and more than 224,000 ballots for Members of Congress for the department of Chiquimula.¹³

The Mission wishes to emphasize that combating corruption is fundamental for political systems in the region. However, that fight must take place within the human rights framework enshrined in constitutional law and the international treaties signed by countries. A democratic system depends on adherence to principles and individual guarantees, respect for which is as sacred as the quest for transparency and probity in government. In light of this, the Mission urges Guatemalan authorities to review the requirements and impediments to registering candidacies to ensure respect for the rights to political participation, due process, and the presumption of innocence, without undermining the fight against corruption.

– **Pre-electoral violence**¹⁴

Several actors told the Mission of their concern over the context of violence in which the general elections process unfolded. Through reports by national observer groups and public sources,¹⁵ the Mission identified four violent attacks¹⁶ that had a negative impact on candidates

¹² Article 205 ter. On changing party affiliation after being elected to the legislature (*transfuguismo*). *Transfuguismo* shall be understood to be the act by which a legislator leaves a political party, having been elected or while in office, by universal suffrage, for a period, and has been designated to one of the established organs, automatically ceases to be a member of the Congressional organ of which he or she is a member, the position being assumed by a legislator from the party represented; the legislator who steps down may not assume any other position in the organs of the Congress of the Republic. Political organizations and legislative groups in the National Congress are prohibited from receiving or incorporating deputies who were elected by another political organization."

¹³ The Mission found that the reprinting of ballots for elections to the Central American Parliament began on Sunday, June 9, 2019.

¹⁴ For the purposes of this Mission, electoral violence is defined as "any form of intimidation or physical violence directed against those interested in the electoral process, its interruption, or causing harm to materials in order to affect the electoral process or influence its outcome."

¹⁵ Guatemalan institutions do not have a homogeneous methodology for counting and identifying threats or violent events aimed at actors in the electoral process and/or journalists and human rights defenders.

¹⁶ Two against acting mayors and two against candidates for mayor.

and acting mayors, as well as the assassination of nine political actors¹⁷ during the pre-electoral stage. In addition, a number of former Guatemalan soldiers publicly threatened a boycott of the elections, which the Mission strongly rejected.¹⁸

Representatives of political parties and journalists reported having received threats and having been victims of hate speech that incited violence.¹⁹ This situation was further aggravated in the case of women candidates and women political officeholders, who in several meetings told the Mission they had been targets of attacks, both in person and through social networks in which messages were put out, some with a racist and discriminatory tone.

In addition, a few days before the election, Attorney General María Consuelo Porras informed the citizenry that the head of the Office of the Prosecutor for Electoral Crimes (Fiscalía de Delitos Electorales), Óscar Schaad, had left the country as the result of direct threats that endangered his and his family's security. The Mission considered this situation to be unacceptable and spoke of the importance of ensuring that all officials have the guarantees they need to do their jobs.

– **Electoral organization and technology**

Resolution of filings to disqualify several candidacies just days before the poll exerted major pressure on the organization of the elections and affected the distribution of materials in several departments. Despite the delays and errors in printing tally sheets and ballots, the Mission acknowledged the hard work of the Elections Bureau (Dirección Electoral) of the TSE and its staff members, who redoubled their efforts to ensure that the materials were at each polling station on time.

During the visits to the Parque de la Industria, the Mission observed with satisfaction the collaboration between the Benemérito Comité Pro Ciegos y Sordos de Guatemala (the Guatemalan Commission for the Blind and Deaf) to produce the ballots in braille. It also notes the support of the National Civilian Police in keeping custody of these materials while they were being distributed.

The TSE developed the Integrated System for Transmitting the Preliminary Election Results (SITREP: Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares) in order to report in a timely fashion to the political parties, media outlets, and citizenry. This was the first

¹⁷ Five candidates, one mayor, one member of a Municipal Executive Committee and one human rights defender.

¹⁸ Organization of American States (OAS) Press Release C-034/19 of May 20, 2019. The OAS Observation Mission in Guatemala rejects the threats of electoral boycott and points to the lack of certainty in the candidacies https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-034/19.

¹⁹ Organization of American States (OAS) Press Release R147/19 of June 12, 2019. Guatemala: Freedom of expression and the role of the press are essential to ensuring free and transparent elections this June 16. <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=1142&IID=1>

time the TSE had 100% coverage of the polling stations with data transmission equipment, via laptops or smart phones.

The Mission observed that the activities necessary for setting up the TSE's center for tallying and national consolidation of results were performed with very little lead time ahead of Election Day. General tests of the system's functionality were only performed days prior to the vote, using a small number of polling stations. No representatives of political parties were present either for the activities to set up the IT infrastructure or for the tests that were performed.

2.2. Election Day

On Election Day, OAS observers visited 1,132 polling stations in the 22 departments of Guatemala. The EOM was present from the setup and opening of the polling stations to the vote count and the transmission of results. At the beginning of the day, they found that most of the polling stations observed were fully staffed, opened punctually, and had all the essential election materials.

The Mission also found that, in general, the facilities adequately allowed citizens to cast their ballot in a secret and safe manner. Nonetheless, it noted that some centers did not facilitate the mobility of persons with disabilities.

In Escuintla, Huehuetenango, and Sacatepéquez the Mission took note of the lack of ballots for the municipal election in some polling stations. This problem was resolved by the TSE in a timely manner. As regards the design of the ballots, it was observed that the small size of the font used for the names of some parties and candidates made them hard to read, especially for older adults.

At the polling stations visited, there were numerous poll watchers from political parties and national election observers. The Mission applauded the active participation of citizens and their commitment to democracy. Nonetheless, it found that many of the political parties' poll watchers did not clearly understand their election-day functions and were not familiar with the procedures or resolutions adopted by the electoral authority.

The OAS/EOM observed confusion in those municipalities where candidates were disqualified a few days before the election: the voters, members of the polling station, and poll watchers were unaware that candidates who appeared on the ballot had been sidelined from the contest. It also noted tensions in some places where the members of the polling stations and the poll watchers were not aware that the TSE had revoked the prohibition on the use of cellular devices during the vote count.²⁰

²⁰ Through decree 319-2019 of June 10, 2019, the TSE had established that once the voting had concluded, the members of each polling station, poll watchers, and the designated polling station captain must turn their cellular

The OAS observers reported cases of mass transportation of voters in several departments. This led to conflicts at certain polling places, especially because some representatives of parties and the authorities interviewed interpreted these facts in different ways. Some considered them to constitute improper hauling of voters to the polls,²¹ whereas for others it was nothing more than the legitimate ability of the parties to transport their supporters from one municipality to another.

The average closing time at the polling stations observed was 6:03 p.m. During the counting of the votes and completion of the tally sheets the Mission observed a lack of training of polling station staff and coordinators. The EOM also found that members of the polling stations were not familiar with the procedures for resolving conflicts that arose.

At 7:00 p.m., the TSE began to publish preliminary results of the presidential election. At first the webpage for communicating the results failed and access to the data by this means was intermittent for several hours. Nonetheless, it must be clarified that the transmission system worked smoothly and that the media had access to this information at all times through terminals at the TSE's information center. This enabled the TSE to communicate the results to citizens. At 10:00 p.m. results of the presidential election, corresponding to 25.08% of the tally sheets nationwide, had been published. At 1:00 a.m. on Monday the count was available for 64.44% of polling places.

The Mission noted that in some departments, the day was characterized by a climate of tension, reflected in various disturbances, demonstrations, ballot burning, and highway roadblocks.²² In this context, the elections were cancelled in two municipalities: San Jorge, in the department of Zacapa, where members of the Municipal Electoral Board stepped down due to threats; and Esquipulas Palo Gordo, in San Marcos, where voters were prevented from entering the polling station, leading to confrontations among the political parties.

The incidents of violence increased after the polls closed, and one political party supporter was killed²³ and nine police officers were injured.²⁴ In addition, infrastructure was damaged at some polling stations and police officers²⁵ and electoral officials were detained.²⁶ Of the post-

phones over to the polling station officials, to be returned once the count was concluded. Later, on June 13, the same TSE issued a new decree (334-2019) revoking the measure.

²¹ Article 13 of the LEPP prohibits transferring voters from one municipality to another, falsely processing a change to their electoral residency.

²² Incidents were reported in Santa Rosa, Huehuetenango, Malacatán, Baja Verapaz, Ciudad de Guatemala, Suchitepéquez, Jutiapa, El Progreso, San Marcos, Quiché and Escuintla.

²³ In the municipality of Panzós, Alta Verapaz, due to possible rivalry between supporters of different political parties.

²⁴ Six police officers were wounded in Quetzaltenango and one in Suchitepéquez. In addition, injuries were reported to the following: one officer in San Marcos, and one officer and one inspector in Suchitepéquez.

²⁵ In Sololá, 10 police officers were detained.

²⁶ Ten IT operators from the TSE were detained in Huehuetenango.

electoral incidents reported by the National Civilian Police, 37.5% took place in municipalities where the mayor was seeking re-election.²⁷

The OAS/EOM firmly rejected all violence and appealed to the political parties to refrain from inciting, calling for, or promoting violence as a means of resolving their conflicts. It also urged all public institutions to cooperate closely and in a coordinated fashion to identify and address in a timely manner incidents that could have negatively impacted the day of the vote, within the framework of their functions, authority, and jurisdictions.

2.3. Post-election stage

Once the elections were concluded, a number of parties pointed out inconsistencies between the public tally sheets and the data in the Preliminary Results Transmission Computer System (SITREP). This led to significant political tension, with several protests throughout the country and insinuations of fraud from the different political actors.

The TSE confirmed on Thursday, June 20, that there had been a programming error that affected the SITREP, the result being that tally sheet image data did not match with what had been processed by the system. Specifically, the system caused certain votes to be counted twice, affecting the preliminary results for members of Congress and the Central American Parliament.

To clear up the errors, the TSE resolved to review the system together with the poll watchers from the political parties. An order was therefore issued²⁸ establishing a Verification Committee, the objective of which was to review the final tally sheets and the count for all the elections, ensure that the information matched with the information published by the system, and clarify any potential irregularities in the results. However, the Tribunal informed the political organizations that this *ad hoc* review of the tally sheets was not binding for the results, as the official data were being processed in review meetings of the Departmental Electoral Boards and the TSE, pursuant to current law.

After some problems and setbacks, on Thursday, June 27, the tally-sheet-by-tally-sheet verification process began, starting with the election of the President and Vice President of the Republic. National observers were present, along with IT experts from the political parties. The EOM confirmed that the political organizations and public opinion focused attention on verification of the provisional tally sheets to resolve concerns surrounding the SITREP, rather than focusing on the official count hearings taking place in the regional electoral bodies, where the official results are processed for the proclamation made by the authorities.

²⁷ Election Monitoring Report of the General Directorate of the National Civilian Police at 08:00 hours on June 17, 2019.

²⁸ Order 351-2019 of June 21.

The Mission also noted that the political organizations had an interest in the changes and errors identified during the *ad hoc* tally sheet verification having a legal effect on the official results. In this regard, the TSE reiterated that the verification of the tally sheets by the political organizations was nothing more than a pro-transparency activity to resolve the concerns of the actors involved in the electoral process, with no legal effects. Despite the technical difficulties facing the computer system, as well as some problems in obtaining data from the polling station tally sheets, the verification activity of the political organizations was able to confirm that the errors had been resolved and that the overall trend of the results had not been affected.

As noted, parallel to the processing of the preliminary results and the *ad hoc* review of the tally sheets, hearings were held in each of the Departmental Electoral Boards to review the count, the process provided for by law to determine the official results.²⁹ The EOM observed that in 20 of the 24 electoral jurisdictions, the process of reviewing the final tally sheets concluded on June 20. However, there were significant delays in four departments (Quetzaltenango, San Marcos, Suchitepéquez, and Chiquimula), pushing back release of the final results and producing a climate of uncertainty and mistrust among political organizations and the general population. The TSE was criticized by some segments of the population, in the media, and even in the form of demonstrations in front of its offices in Guatemala City, as well as in some outlying areas.

On July 1, 2019, 15 days after the conclusion of voting, the TSE issued order 362-2019,³⁰ declaring the election of the President and Vice President of the Republic valid and publishing the number of valid votes received by each political party. Given that none of the political organizations that put forward candidates for President and Vice President obtained an absolute majority of votes, the TSE scheduled a second presidential election (second round) for Sunday, August 11, 2019, with the participation of the two candidates receiving the most valid votes.

Table 1: Final results of the presidential elections of June 16, 2019

| Candidates | Political party/coalition | # of votes obtained | % of votes obtained |
|--|---|---------------------|---------------------|
| 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 | Partido Humanista de Guatemala (PHG) | 493,710 | 11.27% |

²⁹ Article 238 of the LEPP establishes that once the polling station tally is finalized, the tally sheets are sent to the corresponding departmental boards. Once the documentation is received, each Departmental Electoral Board schedules a hearing to review the tallies made by the department's polling stations, calling for the attendance of poll watchers from political organizations, the delegate from the Citizen Registry, and the delegate from the Inspector General.

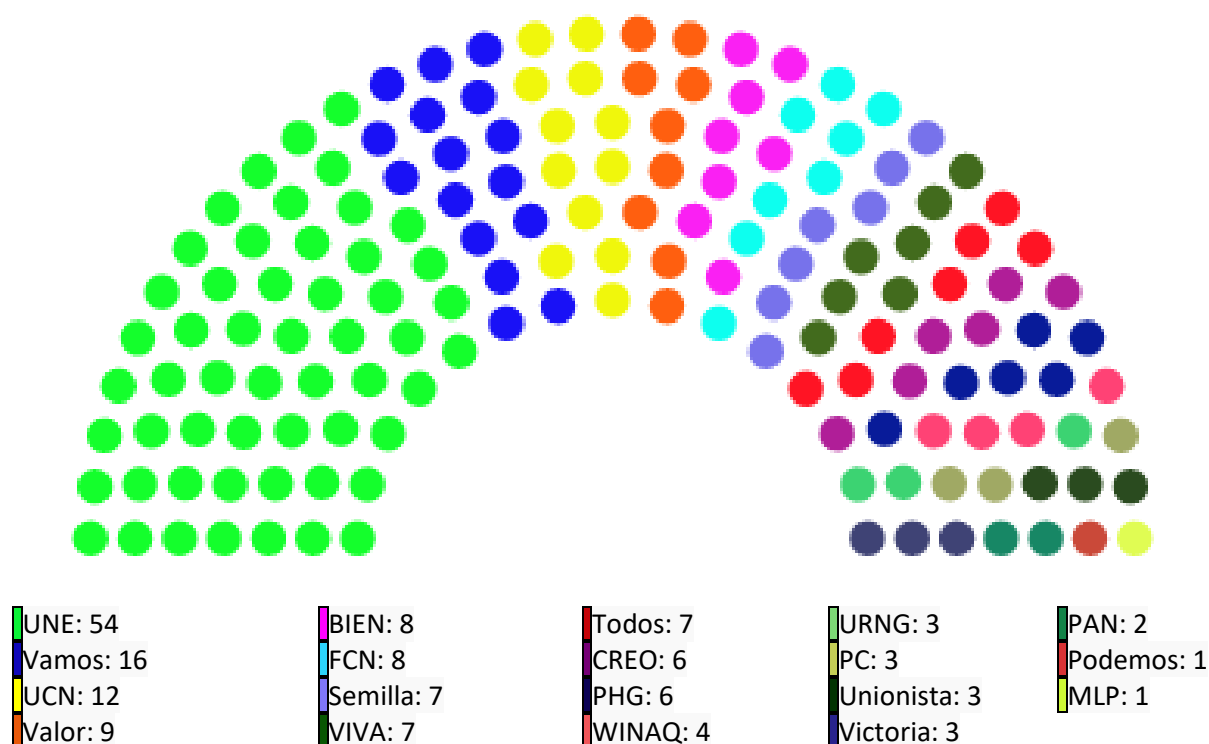
³⁰ Supreme Electoral Tribunal (TSE). Order 362-2019. <https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2019/362-2019.pdf>

| Candidates | | Political party/coalition | # of votes obtained | % of votes obtained |
|--|-----------------------|--|---------------------------------|-------------------------|
| Jorge Pérez Marroquín | | | | |
| 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% |
| Valid votes 4,378,271 | Null votes 209,444 | Blank ballots 452,708 | Votes validly cast 5,040,423 | Invalid votes 44,093 |

Source: Prepared using data obtained from the Supreme Electoral Tribunal.

The results for the Congressional deputies were announced on July 11. Nineteen political organizations won legislative representation for the 2020-2024 term.

Figure 1: Members elected to the Congress of the Republic, 2019³¹



Source: Prepared using the electoral results database.

Regarding municipal governments, citizens opted for a non-incumbent party for most municipalities where the mayor was up for reelection.³² This is indicative of the democratic competition and wide variety of options in the Guatemalan political system. It should be noted that in response to incidents of violence that interfered with the normal course of election day, the TSE ordered new elections for Municipal Council to be held in the municipalities of San Jorge, Iztapa, Tajumulco, Esquipulas Palo Gordo, and San Antonio Ilotenango.³³

During the post-electoral stage, the OAS/EOM published a number of press releases indicating that although reports had been received of vote buying and it had observed improper hauling of voters to the polls on election day, as well as errors in entering the data from the tally sheets, in no way did these incidents change how the will of the people was reflected in the results of the presidential election. Similar statements were also issued by other national organizations that deployed electoral observation missions, such as Mirador Electoral.

³¹ Prepared using data obtained from the Supreme Electoral Tribunal via Wikimedia Commons. Available at: <https://tools.wmflabs.org/parliamentdiagram/parlitest.php>

³² Of the 130 mayors seeking re-election, only 42 were re-elected. These data do not include the election of the Mayor of San Antonio Ilotenango, Quiché.

³³ Decree 4-2019.

Two weeks following the conclusion of the vote count, the VAMOS presidential candidate, Alejandro Giamattei, met in Washington, D. C. with the OAS Secretary General, Luis Almagro, to express concerns with regard to the second round of voting.

Additionally, toward the end of July, the Inter-American Union of Electoral Bodies (UNIORE) conducted a general diagnostic of the system for transmitting preliminary data and delivered the report to the TSE, which contributed to improving trust in the electoral body for the run-off.

2.4. Recommendations of the OAS/EOM regarding the August 11 elections

In its Preliminary Report of the OAS/EOM of June 18, 2019, the Mission presented a series of recommendations to be implemented for the election on August 11. With regard to the processing of preliminary electoral results, the Mission recommended the following:

- Develop and adopt an action plan and technical timetable aimed at implementing the Integrated System for Transmitting the Preliminary Election Results (SITREP).
- Set up the TSE's center for counting and consolidating the results.
- Consider running a number of tests and simulations of the transmission system with sufficient lead time prior to the election, including tests of processing 100% of the tally sheets.
- Document the scope and objectives of the tests to appropriately measure the results and determine the improvements needed.
- Facilitate direct access by the candidates' poll watchers to the transmission tests and simulations. Also, give them information about how the system works and agree ahead of time on a protocol for access to the archives of the preliminary results on Election Day.
- Strengthen security mechanisms to counter difficulties on the results dissemination website, thus guaranteeing continuous access to the preliminary results by this means.
- Add monitoring tools to control the conductivity of the transmission machines and follow up on any problems that may arise at the stations.

3. PRESIDENTIAL ELECTIONS - SECOND ROUND

For the second round of the presidential election, the OAS/EOM was comprised of 87 international experts and observers³⁴ from 25 countries, deployed to all 22 national departments and to two cities in the United States where voting from abroad took place.

3.1. Pre-election stage

³⁴ The Mission consisted of 47 men (55.1%) and 39 women (44.9%).

The Mission was able to confirm that the TSE made efforts to adopt the recommendations made by the OAS/EOM for the second round and welcomed the measures implemented to improve many aspects of electoral organization and technology. The improvements observed by the EOM included the adoption of a timetable for preparation and distribution of electoral materials, which was duly shared with the Departmental and Municipal Electoral Boards. The Mission observed that this schedule was followed to the letter, and that 100% of the electoral material was distributed in accordance with the timetable.

In addition, the TSE developed a new application for transmission of the preliminary electoral results. The changes implemented included the following: a new programming language, in an effort to shorten response time to citizen consultations; a new database, which increased the potential volume of simultaneous queries; and new servers, which expanded the processing capacity, stability, and security of the tool. The Mission also noted that the TSE conducted a trial in which it demonstrated the operation of the new transmission system to the political parties' poll watchers, who indicated their agreement with the trials and with the new data transmission system.

For the second presidential round, the TSE relocated a total of 69 voting centers in 35 municipalities throughout the country. These changes were made for various reasons, including security situations, maintenance and infrastructure conditions, and the occupation of public education institutions by student movements.³⁵ In addition, in the municipality of San Mateo, Huehuetenango, the TSE decided to cancel the second presidential round, in view of the absence of the conditions required for the free and full exercise of constitutional rights.³⁶

3.2. Election Day

On election day, the OAS observers covered 2,798 polling stations at 687 voting centers in the country's 22 departments. The Mission was also present in two of the four cities where voting took place abroad: New York and Silver Spring. The observers were present during election day, from polling station setup, to vote count and transmission of the results.

When the polling centers opened, it was observed that most were staffed by the official polling station members. They opened on time, had the voter rolls posted, and had all the necessary materials. Generally speaking, the polling stations had the conditions needed to ensure that citizens could vote in secrecy and with security. However, they often did not have the facilities needed to ensure access and mobility for persons with disabilities. In 90% of the polling stations

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

³⁶ Due to acts of violence that occurred on June 16 during the first round, and to the disagreement over the results of the elections in that Municipal Council, the members of the Municipal Electoral Board resigned out of fear of retaliation and death threats. Despite the efforts made, the TSE was unable to form a new Municipal Electoral Board.

observed, poll watchers from both parties were present. Also of note was the presence of police or security forces and national observers throughout the day.

OAS observers reported 14 different types of incidents on election day, including vote buying, mass transport of voters to polling places, and threats to members of the Departmental Electoral Boards. Moreover, there were reports of disturbances early in the day in La Blanca (San Marcos) that delayed the opening of some polling stations there. The police managed to control the situation and the voting proceeded normally.

During election day, the VAMOS party told the Mission it was concerned about the decision by the TSE president to authorize the accreditation of more than one poll watcher per polling station as a result of a petition filed by the UNE party. The Mission concluded the change to the rules on election day was not ideal, and that the measure could favor one party over another. It therefore voiced this concern to the TSE president. The OAS/EOM was later informed that the decision was reversed.

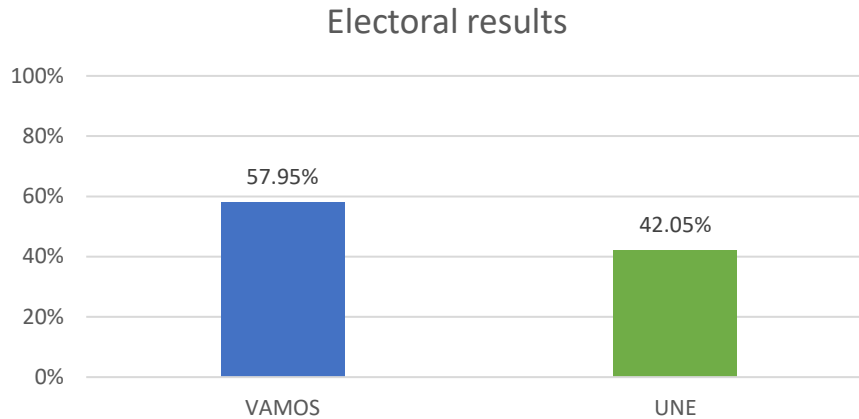
Despite these incidents, the Mission emphasized that election day was considerably more peaceful than the day of the general elections, in which, regrettably, there were episodes of violence resulting in several injuries and the death of one individual.

On average, the polling stations closed at 6:01 p.m. The observers reported that the ballots were appropriately supervised and protected before, during, and after the vote. They also reported that at the time of the vote count, the polling station members followed established procedures during the count, resulting in a process that was substantially improved from the general election. The transfer of the final tally sheets was done in a safe and orderly way in the vast majority of cases.

At 6:21 p.m., the TSE began to publish the preliminary data. With the exception of a few problems with disseminating the results of the vote abroad, the Mission observed that the transmission system worked smoothly, and citizens had constant access via the webpage. At 8:46 p.m., the results of the presidential election equivalent to 94.56% of the tally sheets had been published, with the VAMOS party—represented by Alejandro Giammattei—being the clear victor.

3.3. Post-election stage

The TSE officially announced the results of the second round of the presidential election on August 22, 2020. The final results gave the party VAMOS a total of 1,907,767 votes and the UNE 1,384,044 votes. A total of 3,291,811 valid votes were cast in the second round of the presidential election.



Based on the preliminary results presented by the TSE, participation in the runoff was 42.66%, as compared to 61.41% for the first round. Only 0.81% of registered voters abroad exercised their right to vote, which is also lower than the June 16 participation rate. The Mission expressed regret at the low voter participation both inside the country and abroad.

4. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS BY SUBJECT

The Electoral Observation Mission deployed for the general elections and for the second round in Guatemala analyzed key aspects of the electoral process, including organization and technology, the campaign financing system, voting abroad, the political participation of women, indigenous people and persons of African descent, as well as the Guatemalan electoral justice system. To gain an in-depth understanding of each of these elements, as well as the context in which the election took place, the EOM met with candidates, various political actors, electoral and governmental officials, and representatives of academia and civil society.

As indicated, the 2019 electoral process took place under a new legal framework, following passage of the 2016 political-electoral reform. Despite this progress, the OAS/EOM found important challenges in terms of the quality of the legal provisions, their interpretation, and their implementation, which—among other problems—produced a considerably burdensome workload for the electoral body and judiciary. In addition, the Mission noted that the political context was highly complex, largely due to the extremely litigious atmosphere existing throughout the electoral cycle. This was particularly evident during the pre-electoral stage, when the design of the justice system, the lack of a period for challenges prior to the start of the campaigns, and the fact that it was impossible for parties to replace their candidates combined to generate uncertainty over which candidates would be authorized to participate.

Notwithstanding the complexity of the 2019 electoral process and the problems detailed in this report, the TSE did implement changes that made the process substantially better than that of the general elections. As described in the corresponding annex to this report, significant

progress was made in the organization of the election, especially with regard to the electoral timeline and dissemination of the results.

Based on the direct observations of the Mission members, the meetings held with various actors involved in the process, and an analysis of the existing laws and regulations, the OAS/EOM presents herein its findings and recommendations, with the aim of contributing to strengthening Guatemala's electoral processes.

4.1. Electoral organization

Institutional communication

The OAS/EOM observed that the TSE had difficulties communicating its decisions to both the citizenry and political parties. Although this situation improved between the first and second rounds, it was a problem that added uncertainty throughout the electoral process.

The Mission therefore recommends the following:

- Draw up an overall communications plan to enable the TSE to report its decisions in a timely and effective manner during both the electoral stage and non-electoral periods.

Voter rolls

To exercise the right to vote, a person must have a Personal Identification Document (*Documento Personal de Identificación*, DPI), which is issued by the National Registry of Persons (RENAP). A person must also be registered in the citizen registry no later than three months prior to the election. The Mission was informed that the process to obtain the DPI—which is required for voting—costs 85 quetzales (approximately US\$11). The cost of this process could pose an obstacle to indigenous persons, who face a serious situation of poverty.

For these elections, the voter rolls grew by over 590,000 voters compared to the 2015 general election, to a total of 8,150,012, or about 7.2% more than in the previous election. However, lack of information and awareness on the part of citizens, along with apathy, meant that a significant number of people did not register to vote. In this election, the Mission was informed that more than 2 million people who had received their DPI were not registered to vote.

The OAS/EOM therefore recommends as follows:

- Consider measures designed to reduce the cost of the process of obtaining the DPI or establish a subsidy for those people who cannot afford the fee.
- Consider automatically registering all citizens who obtain a DPI to vote in order to simplify voter registration and make it automatic. This would require joint cooperation

between RENAP and TSE, which would facilitate this procedure, without affecting their separate areas of competence.

- Audit the voter registry to determine its coverage and whether it is up to date.

Poll watchers for political organizations

Poll watchers for political organizations play the important role of ensuring oversight and transparency throughout the stages of the electoral process. The Mission therefore highlights the significant presence of poll watchers at polling stations in both the first and second rounds.³⁷ However, for the June 16 general elections, the Mission also observed that poll watchers did not have sufficient information on decisions made by the electoral authorities regarding various aspects of the process. The most problematic case involved the poll watchers overseeing voting technology, who, up to the day of the election, did not know how the system for transmitting the preliminary results operated.

The poll watchers at the polling stations have the authority and right to file challenges in the event of irregularities at the polling stations. However, multiple political organizations have acknowledged that the poll watchers are not trained to do so.

The Mission therefore recommends the following:

- Improve communication channels between the TSE and the representatives of candidates and political parties so all relevant actors can gain timely access to the information needed to oversee the different preparation stages of elections.
- Provide better training to poll watchers, especially the ones fulfilling that role at the polling stations, so that they understand the corresponding legal instruments and their authority to ensure proper oversight of the process.

Training:

The TSE approved a National Electoral Training Plan that included activities and workshops aimed at various actors in the electoral process, as well as producing informational and teaching materials. However, the plan could not be fully realized due to budgetary constraints. Despite this, the electoral body's efforts to do this should be recognized, as should the preparation of informational materials and the workshops intended to disseminate information on the LEPP reforms.

Although some of the responsibilities associated with training fall to regional electoral institutions, the EOM found that the information on the electoral process did not reach all

³⁷ There were poll watchers at 85% of polling stations during the first round and 90% during the second.

departments equally and on time. The Mission also learned that the courses intended for training the polling station members are short and focused mainly on the theoretical aspects of the process.

In this regard, the findings on the process to verify the tally sheets conducted for the general election included cross outs, errors adding up the votes, lack of agreement between the vote tally and the number of votes cast, and even some cases where the results from an election were put on another election's tally sheet. The situations, which were unintentional, were often the result of a lack of training on the role of polling station members.

Based on this, following the general election, the TSE's Institute on Political and Electoral Civic Training conducted an evaluation and drew up a list of mistakes observed in order to focus training efforts for the second round. Once the main errors were identified, the Institute prepared a team of trainers to reinforce the lessons taught. The training sessions for the second round were focused mainly on custody of the electoral material, especially at the moment of closure, and filling out the tally sheets.

For the training to prepare for the second round, the Institute also produced 11 informational videos on the different stages of electoral process. However, the videos were not published until August 6, less than a week before the election.

The Mission therefore recommends as follows:

- Provide the TSE's Training Institute with more resources so the technical staff can build the capacity of the different key actors in the electoral process, especially the voting center coordinators and polling station members.
- Produce audiovisual tools and strengthen the methodology used to conduct training. The methodology must provide more time for training activities and offer practical activities, such as practice runs on filling out the tally sheets.
- Prepare training materials further ahead of time and establish a dissemination strategy so the materials have a wider reach and are more useful.

4.2. Electoral technology

The failures of the SITREP had a significant impact on the general election. As indicated, following the June 16 election day, multiple political parties complained of inconsistencies between the published tally sheets and the data in the preliminary system. The TSE confirmed that the vote-counting system had not been correctly configured. Although this mistake only affected the *preliminary* results of some of the elections of congressional deputies and the elections to the Central American Parliament, the situation generated a lack of trust in the process as a whole and in the electoral authorities.

For the second round, the TSE made a major effort to provide greater security and transparency in the transmission of data, including the implementation of recommendations made by the Mission following the first round. As a result of the measures taken, during the second electoral round, SITREP worked correctly and managed to provide citizens with rapid and timely information, with the exception of a few errors in publishing the vote abroad.

However, the Mission also noted that various aspects of the underlying structure of the SITREP directly or indirectly opened the door to errors or even manipulation, inherent to the vulnerabilities of the operating system.

Looking ahead, the TSE should conduct a comprehensive evaluation of the defects detected. The Mission recommends that it adopt a series of measures to avoid experiencing difficulties that would undermine the credibility and functioning of the electoral process:

- Consider redesigning SITREP using technologies that guarantee more secure results. In so doing, the following elements should be taken into account:
 - Modifying tally sheet data entry to make it a centralized process—that is, so the images are sent to the TSE’s national tally center and the results entered there. This will give the tribunal greater ability to oversee and supervise the process.
 - Perform the data entry process using only scanned images of the tally sheets, thereby reducing opportunities to alter or manipulate them.
 - Incorporate techniques for anonymous data entry, so that the party or candidate to whom votes are being allocated cannot be identified.
 - Incorporate intelligent character recognition (ICR) into the data entry process. This adds an automatic interpretation of the results to the data entry process, thereby reducing the time and the human effort involved in this process.
 - Ensure that the tally sheets included in the results tabulation and publication process pass through the necessary controls to ensure the data have been entered correctly.
 - Conduct tests and trials on the functionality, capacity, and integrity of the data processing system sufficiently in advance of the process. As far as planning the tests, the recommendation is that at least one is performed at the national level with the transmission and entry of 100% of the tally sheets.
- Take steps to ensure that the political parties’ poll watchers are able to participate in and monitor more closely the TSE’s activities to organize data processing.
- Strengthen the TSE’s Computing Center, providing its different areas of work with more human, financial, and technological resources. Toward this end, an evaluation should be conducted of the current computing infrastructure and the staff structure to consider all

its needs with regard to future electoral processes, including plans to protect systems from cyber-attacks.

4.3. Voting abroad

The Mission notes that Guatemala has recognized the right to vote of Guatemalans residing abroad, and this right was exercised for the first time during the 2019 presidential elections. However, the OAS/EOM also noted that in implementing this reform, there was a certain lack of planning, and this led to improvisations and changes, including after the electoral process was under way.

To implement this voting process, the TSE created³⁸ the Specialized Unit on Voting Abroad, which began operating only seven months prior to the elections. This delay had a negative impact on implementation of its mandate.

As regards the places where the voting would take place, the TSE designated only four cities in the United States,³⁹ upsetting citizens. Among the complaints heard by the Mission was a lack of transparency with regard to the criteria used to select the cities for the voting since they did not necessarily correspond to the areas with the largest Guatemalan population. There was likewise discontent over the fact that there were at least 17 consulates where the voting could have taken place, but they were not used.

To include the Guatemalans residing abroad in the voter registry, the TSE adopted two technological solutions, one using computers, and the other using mobile phones. Both ended up being complicated to use and relatively impractical. This is evidenced by low number of citizens registered to vote using these methods: only 77 people registered using the desktop application, and 818 registered using mobile phones. At the end of the registration period, the TSE reported that a total of 895 citizens were registered to vote abroad.

In response to the low number of citizens registered abroad, representatives of the Specialized Unit for Voting Abroad decided to turn to the National Registry of Persons (RENAP). Authorities there reported that 62,372 people who had been previously registered to vote in Guatemala had used their DPI and/or had updated their electoral domicile to one of the four cities selected for voting abroad. They were added to the registry of persons voting from abroad, as they met the registration requirement.

This move raised serious questions, as the individuals who had processed their DPI or updated their domicile had not explicitly expressed a desire to be included in the voter registry, and so they did not know that they were registered to vote.

³⁸ Decree 180-2018.

³⁹ Voting abroad took place in Los Angeles, California; Silver Spring, Maryland; New York, New York; and Houston, Texas. Decree No. 3-2019 of April 3: <https://www.tse.org.gt/images/Decretos2019/3-2019.pdf>

To correct this and encourage the participation of citizens abroad, the Specialized Unit for Voting Abroad set up a call center to locate those citizens, inform them they were registered to vote, and invite them to vote. Since they had not provided their telephone number for that purpose, many who were contacted were uncomfortable and did not trust the people who called them.

The many challenges to implementing the vote abroad resulted in low participation. Only 734 votes were cast in the general election, a number that dropped to 520 in the second round of the presidential election.

In view of this, the Mission urges electoral authorities and the government to join forces to encourage more Guatemalans to exercise their political rights, even if living outside the country. To make progress in this area, the Mission recommends the following:

- Plan the promotion and organization of the vote abroad sufficiently in advance, providing enough time to carry out the various activities.
- Conduct large-scale voter registration drives to encourage greater participation in future elections.
- Use clear and public criteria for selecting the cities where voting will take place, and expand the number of countries, using criteria such as the areas most heavily populated by Guatemalans, based on information from the General Directorate of Consular and Migratory Affairs of the Ministry of Foreign Affairs.
- Invite citizens to register to vote and update their electoral residency every time a passport, consular identification card, and/or DPI is processed.
- Coordinate and establish collaboration with the Ministry of Foreign Affairs as required by law in order to secure the support and use of consulates and diplomatic offices as polling centers.
- Establish cooperative arrangements between the TSE, the Ministry of Foreign Affairs, and Guatemalan organizations abroad to generate synergies to help increase electoral participation.

4.4. Political participation of women

Following the legislative elections in 2019, Congress was comprised of 19.38% women. This percentage of women legislators is far below the regional average (30.6%).⁴⁰ These figures

⁴⁰ Information available from the Interparliamentary Union: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>

point to persistent challenges for the political participation and representation of women, who currently account for the majority (54%) of registered voters.

The fact that Guatemala is one of the two Latin American countries with no affirmative action programs largely explains the low number of women in positions of power. Added to this is the lack of resources to be able to compete on an equal footing. In this regard, the Mission observed that current laws do not regulate how public financing resources are distributed within the parties, which would make it possible to train women and enable them to work their way to leadership positions.

The Mission also noted an absence of official information on the participation rates of women in the electoral process, which made it difficult to assess aspects like the number of women candidates for the different offices up for election. The EOM's own analysis—compared later with information provided by civil society organizations—found that fewer than 30% of candidates were women, with the exception of the candidates for the Central American Parliament. This underrepresentation was even lower in the contests for the most important executive offices—the presidency and the mayors' offices—where participation of women sat at below 10%.

The EOMs in 1999, 2007, 2011, and 2015 highlighted the challenges facing Guatemalan women in terms of guaranteeing their full participation and representation in politics. The OAS has repeatedly recommended including affirmative action measures, as used in advances made in the rest of the Latin American region.

Regarding this point, the TSE's efforts should be highlighted. In 2010 and 2015, the Tribunal submitted before the Congress of the Republic a proposal to reform article 212 of the LEPP⁴¹ with the aim of adding mechanisms to legislation to guarantee greater participation and representation of women. However, the Congress did not pass the reform. In its Preliminary Report following the second round, the Mission regretted that measures such as these had not yet been adopted and reported the situation to the Inter-American Commission of Women.

The Mission received concerning complaints from candidates, including indigenous women and women public officials alleging they had been subjected to discrimination and racism, both in person and through social media. Although the Femicide and other Forms of Violence against Women Act provides for protective measures, the Mission observed that it is not specifically designed to address cases of political violence.

The Mission therefore recommends the following:

⁴¹ On June 26, 2015, the TSE presented Legislative Bill 4974 before the Legislative Directorate. It would have reformed Decree 1-85 of the National Constituent Assembly, LEPP, and Decree 1-86 of the National Constituent Assembly, *Amparo*, *Habeas Corpus*, and Constitutionality Act.

- Establish affirmative action measures to increase the number of women political representatives in legislative bodies, on the basis of a quota that is gradually increased to parity.
- Include list positions in the mandate, so that women candidates are placed in competitive positions rather than relegating them to the ends of the lists, where they have the least chance of being elected. Also, include provisions to ensure that the women elected are replaced by another woman if for some grounds or reason they have to resign their seat after the election.
- Establish that candidate lists that do not comply with the legal quota are automatically rejected.
- Arrange for a percentage of public financing to go to training women for political participation.
- Develop tools to collect and consolidate information disaggregated by gender on the number of candidates registered, as well as on the election results. This information must be easily accessible to citizens, parties, and other stakeholders.

On the subject of gender-based political violence, the EOM recommends the following:

- Enact legislation on gender-based political violence. The Inter-American Model Law on Political Violence against Women can be used as a guide in this process.
- Adoption by the TSE of a protocol for addressing cases of political violence.

4.5. Political participation of indigenous peoples and persons of African descent

Guatemala has one of the largest populations of indigenous people, proportionally, of the countries in the region. Despite this, the Mission has observed that these communities' participation in Guatemala's representative bodies remains low, and that there are no mechanisms to encourage an increase in their numbers. However, it is difficult to get a detailed picture of this situation, since the TSE does not keep track of candidate information disaggregated by ethnicity.

The Mission is concerned over a current law requiring half of any political party's members know how to read and write.⁴² This provision represents an improper restriction of Guatemalan citizens' rights to political participation. Taking into account that literacy rates are higher in

⁴² Article 19. Requirements for the existence and operation of political parties. LEPP.

areas where the indigenous population is concentrated,⁴³ these populations are particularly impacted by the law in question.

Although the DPIs include data on ethnicity and linguistic groups, the TSE does not include that information in the voter registry. It is therefore impossible to know the percentage of indigenous citizens who are registered to vote.

Additionally, and as mentioned above, the process to obtain the DPI, an indispensable document for voting, costs 85 quetzales (approximately US\$11).⁴⁴ The cost of this process could pose an obstacle to indigenous persons, who, according to government statistics, face a serious situation of poverty.⁴⁵

Along with this, the Mission observed that in the departments with the largest indigenous populations, the polling centers were not accessible. This is primarily because the indigenous people live in rural areas, which are difficult to access and located far from the voting centers.

Lastly, the Mission noted that there are not adequate informational mechanisms to ensure that indigenous people know where and how to vote. Nor were campaigns conducted or electoral materials published in any languages other than Spanish,⁴⁶ which would have facilitated this population's access to electoral information.

The Mission therefore recommends the following:

- Implement affirmative action measures to increase the representation of indigenous peoples in political participation and representative bodies.
- Gather information on the ethnic identity of candidates to determine the exact degree of representation of these communities at the different levels of government.
- Include the ethnic identifier in the voter registry to produce official data on their electoral behavior. This will enable design and implementation of public policies oriented toward the full political participation of indigenous people in democratic processes.

⁴³ The corresponding data have been included in the annex to this report on observing the political participation of indigenous peoples.

⁴⁴ The Mission has, on a number of occasions, requested meetings with the National Registry of Persons (RENAP), in order to obtain detailed information on the high cost of the DPI. However, the institution has not responded to this request.

⁴⁵ Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) (2017). "Human rights situation in Guatemala." OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17, p. 30.

⁴⁶ The cultural diversity of Guatemala is reflected in the 25 languages spoken in its territory: Spanish, plus 24 indigenous languages.

- Consider designing measures to reduce the cost of the process of obtaining the Personal Identification Document (DPI), or providing a subsidy to those who cannot afford the fee.
- Conduct informational campaigns on where and how to vote, specifically oriented toward the indigenous population.
- Assess the possibility of printing ballots in indigenous languages, especially in the departments and municipalities with large indigenous populations.
- Eliminate the requirement that 50% of a political party's members must know how to read and write, as this requirement limits political rights.
- Create an area within the TSE devoted to working on the inclusion of indigenous persons and incorporating an intercultural focus in the activities and programs developed for elections.

4.6. Campaign finance

The 2016 reforms had a major impact on Guatemala's political financing model. Although challenges still persist, the Mission observed positive results toward strengthening equity and transparency in campaign finance.

One of the primary effects of the reform was the reduction of campaign spending thanks to a series of measures: shortening of the campaign period;⁴⁷ establishing reasonable expenditure caps⁴⁸ and limits on private donations; and building capacity to control and sanction instances of violations of the law.

The primary factor in reducing electoral spending was changes in indirect public financing. Equitable access to the media was promoted for political organizations,⁴⁹ and a budgetary allocation was established for campaign expenditures equivalent to 0.25%⁵⁰ of the State's current revenue. This measure was accompanied by a measure prohibiting parties and candidates from buying campaign advertising directly or through third parties.⁵¹

⁴⁷ Article 69. Time limits. LEPP.

⁴⁸ Article 21, section 3. Finance regulations. LEPP. For the 2019 election, campaign spending per party was capped at Q29,669, 862 (US\$4 million, approximately).

⁴⁹ Article 220. Equitable distribution of public funds for space and time in the media. LEPP.

⁵⁰ Equivalent to Q 78,100,000 million (about U\$10,400,000). Article 220. F) Equitable distribution of public funds for space and time in the media. LEPP.

⁵¹ Article 221. Prohibitions. LEPP.

Implementation of these measures was beset by major challenges. According to the law,⁵² the electoral rate is pegged at 20% of the average commercial value. This average is calculated per medium (television, print media, radio, etc.) and applies equally to all, without regard to media outlet size or importance. This led to major media outlets refusing to participate in the dissemination of electoral advertising. Although this measure broke up the media's influence over the electoral agenda, it had a negative impact both on the parties, which felt they were harmed by not being able to advertise on the media outlets with the furthest reach, and on citizens, who lost opportunities to be informed about the election.

On direct public financing, the law in force establishes the percentage of funds, as well as the activities and specific expenditures for which political organizations must use the direct financing they receive from the State.⁵³ Although this measure contributes to the institutionalization of the political parties, it does not provide for the allocation of funding to promote the political representation of women, young people, or indigenous peoples.

The electoral reform also established a 10% cap on campaign financing from natural persons and banned donations by foreign governments and natural and legal persons.⁵⁴ In addition, parties were required to register accounting transactions, and contributors had to be registered in a ledger at the TSE. The Mission noted that this registration requirement applies to all donors, including those contributing very small amounts, and the restriction could therefore be excessive.

The 2016 reforms also had a positive impact on transparency. The Mission highlights the creation of a unit within the TSE in charge of monitoring and overseeing political party finances,⁵⁵ the main achievement of which was launching the *Cuentas Claras* ["Clear Accounts"] app, through which parties are required to record their income and expenditures. It also underscores the creation of the specialized unit on the media and polling. However, the Mission notes the difficulties faced by both offices, including delays in launching them, funding problems, a lack of personnel, and consequent difficulties extending their presence throughout the country.

In the case of the Media Unit, the budgeted funds for monitoring 200 broadcasters (out of a total of 4,000) were never delivered, for which reason the monitoring was conducted by an internal team.⁵⁶ The unit told the Mission that there were a large number of violations of the ban on advertising on social networks. Between February and May, 225 violations of the law were identified and forwarded to the office of the Inspector General.

In view of the foregoing, the Mission therefore recommends the following:

⁵² Article 220. LEPP.

⁵³ Article 21, Section II. On public financing of the regular activities of political organizations. LEPP.

⁵⁴ Article 21, Section III. Finance regulations. LEPP.

⁵⁵ Supreme Electoral Tribunal (TSE). Order 304-2016.

⁵⁶ Three people were assigned to monitor traditional media and three people to online media and social networks.

- Strengthen the finances and human capital of the specialized unit on media and polling and the unit assigned to monitor and oversee political parties' finances to ensure they are able to operate throughout Guatemala.
- Make campaign advertising obligatory for all licensed media or media that make use of public goods.
- Revise the mechanisms for calculating the value of electoral advertising to guarantee compensation is proportional to the nature and coverage of the media outlet.
- Simplify the process of receiving small monetary donations. Although anonymity should not be permitted, such donations should be distinguished from large donations, which should be recorded in a donor registration system.
- Include an obligation in campaign finance rules and regulations to allocate a specific percentage of funds for promotion of the political inclusion of groups historically subject to discrimination, especially women and indigenous peoples.

4.7. Electoral Justice

Instruments to guarantee access to justice are a key part of the democratic process. Their regulation must be clear and simple, and they should provide for effective protection of the political rights of citizens. In the 2019 elections, the EOM observed factors that limit and have a negative impact on the legal certainty, equality, and security required for an electoral process.

In this regard, the Mission reiterates that the jurisdictional overlap and full respect for the right to appeal are positive aspects that are necessary for an electoral system, as long as they are not used simply as the tools of political party strategy. Having clear, uniform criteria that are definitive at each stage provides the electoral process with legal certainty and security and helps promote an equitable election.

– The three entities comprising the electoral justice system

As indicated, the electoral justice system is made up of three decision-making bodies: the Supreme Electoral Tribunal (TSE), the Supreme Court of Justice, (CSJ), and the Constitutional Court.⁵⁷ As established by law, the final decision in electoral disputes does not lie with a State body specializing in electoral matters, and the need to go to three separate bodies leads to delays in resolving elections conflicts.

⁵⁷ The first body hears the petition for nullification, the second the *amparo* proceeding, and finally, the last body the motion for appeal.

– Judicialization of elections

Most of the challenges filed before the TSE were related to the registration of candidates and the validity of the elections and the electoral results. It should be noted that some of them were also heard by the CSJ and the Constitutional Court through *amparo* proceedings and appeals, respectively.

The Mission learned that 416 petitions were filed seeking nullification of decisions on registration of candidates,⁵⁸ compared to 269 filed in 2015.⁵⁹ Most of these petitions had to do with two requirements placed on aspiring candidates. The first is provisional attestation to nonexistence of claims (labor relationship settlement document *orfiniquito*), issued by the Office of the Comptroller-General for persons who have managed public funds.⁶⁰ This attestation may be revoked at any time if an investigation is opened into administrative liability. The second is the requirement of suitability and integrity for persons running for public office, stipulated in the Constitution.⁶¹ Registration of aspiring candidates has been denied or revoked based on this legal provision, in cases where they are subject to a criminal investigation or judgment.

Along with this, there were a series of disputes with direct impact on candidate registration or the election but that were not resolved by the TSE because they fall under the jurisdiction of administrative or criminal courts. They include *ex officio* investigations launched or complaints filed by the Office of the Attorney General through its various specialized public prosecutor offices, or by the Office of the Comptroller. The same is true for numerous requests for preliminary hearings or issuance of the aforementioned attestation, also known as a *finiquito*, denial of which has led to 95 cases before the Constitutional Court.

In the period between the general election and the second round in the presidential election, the TSE received 363 special petitions and handled 10 *amparo* appeals, compared to 139 filed in 2015.⁶² This is also an indicator of the increasingly litigiousness of the elections.

– Delays in resolution and lack of uniform criteria

The Mission received numerous complaints regarding delays in settling disputes and jurisdictional bodies' lack of consistency in applying and interpreting the law.

⁵⁸ The figure was provided by the Citizens' Registration Directorate, although the Legal Affairs Coordination Office reported 356.

⁵⁹ Supreme Electoral Tribunal. *Memoria de Elecciones Generales y al Parlamento Centroamericano 2015* [Record of the General Elections and Elections to the Central American Parliament], Guatemala, p. 129, <https://www.tse.org.gt/images/memoriaselec/me2015.pdf>.

⁶⁰ Article 214. LEPP.

⁶¹ Article 113. Political Constitution of the Republic of Guatemala.

⁶² *op. cit.* footnote 14.

Regarding the former, the Mission observed that challenges were not necessarily resolved in a timely fashion, to the point that on the day of the June 16 general elections, issues that affected candidate registration remained pending.⁶³

It was also observed that there were cases having to do with the 2015 election that had yet to be resolved. This is relevant, because the consequences of the settlement of these cases could affect some individuals elected in 2019. The judicial backlog and overlap in litigation corresponding to the various electoral processes weakens legal certainty.

As regards the various interpretive criteria, the OAS/EOM noted the heterogeneity of the resolutions from the various jurisdictions on issues like *transfuguismo* (party switching) and the requirements for registering candidates for the Presidency of the Republic.

– *The definitive nature of candidacies*

The Mission observed that the law does not offer a mechanism that allows for challenges to be filed and that makes the registration of candidates final prior to the start of the campaign period. Along with this, in cases in which the candidate needs the so-called *finiquito*, it may be revoked at any time should any administrative or criminal investigation be launched. This can lead to the cancellation of a candidate's registration at any time during the electoral process, and regardless of whether the accused ends up absolved through the proceeding, they are not participants in the election, even if they win it.⁶⁴

An additional limitation is that it is impossible for political parties to replace candidates whose registration has been rejected or revoked for any reason. For this election, 2,455 candidacies remained vacant, some of them shortly before election day, leading to uncertainty regarding the candidacies among the political actors and citizens in general.

Thus, the Mission recommends as follows:

- Develop a clear challenge mechanism with set deadlines and clearly-defined instances for resolution. For example, in the first instance, the TSE itself would settle the matter, and on appeal, the Constitutional Court would directly hear the *amparo* proceeding. This would allow for prompter, specialized justice that would give the election process greater certainty. Here, it would also be desirable to take up once again the amendment of Article 192 of the LEPP, so that only the Constitutional Court would hear legal aspects involving constitutionality.

⁶³ In some cases, such as those involving Thelma Aldana and Edwin Escobar—who were not able to participate in the election—or even Sandra Torres, the courts have yet to reach a final decision.

⁶⁴ On this point, it is important to note that there is a gap in the law as to whether the persons who were elected should maintain their immunity until they actually take office, and as to the authority competent to hear a petition for a preliminary hearing during that period.

- Establish judicial and legal mechanisms to ensure all legal actions brought during the different stages of an election are resolved in time and definitively to fully guarantee the exercise of fundamental rights and legal certainty and security for the electoral process.
- Clearly establish the interpretation to be used in determining whether candidates meet the requirements of ability, suitability, and integrity. Likewise, consider developing this requirement further in Guatemalan law to specify its scope.
- Reconsider the requirements for and impediments to candidate registration in order to strengthen anti-corruption efforts while at the same time respecting human rights, especially guarantees of legal due process and the principle of presumption of innocence.
- Consider mechanisms for replacing candidates in specific circumstances in order to protect political organizations' right to compete in elections.
- Establish systems for control of case files and information on the various methods for filing challenges so that reports and statistics can be generated.

4.8. *Transfuguismo* [Switching party affiliation]

According to information provided to the Mission, approximately 70 deputies changed party affiliation⁶⁵ between January and April 2016, making Guatemala one of the three countries with the highest levels of *transfuguismo* in Latin America.⁶⁶ In view of the disillusionment this causes among citizens, the 2016 political and electoral reform included a provision to prohibit and sanction *transfuguismo* for deputies to the Congress of the Republic. The Mission welcomes this progressive change in the law, which also follows a recommendation made by the OAS in 2015.

However, the OAS/EOM noted some challenges in the interpretation and application of this new law. The Citizens Registry Office denied registration to deputy candidates for reelection who belonged to a caucus other than that of the party under which they were running in this election. This decision was revoked by a plenary session of the TSE, on the grounds that the prohibition in the LEPP has merely parliamentary effects, not electoral effects, and that there is no specific provision prohibiting citizens from running under a party different from the one under which they won a seat in a previous election.

⁶⁵ *Prensa Libre*. April 13, 2016. Available at: <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.). Volume 1. *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*. México, América Central y República Dominicana (pp. 163-234). Mexico: UNAM-INE.

Marques A, M. and Brito, A.P. (2014). (In) *Fidelidade partidária ou transfugíssimo nos Congressos Nacionais da América Latina*. Seventh Social Sciences Week, Universidad Federal de San Carlos.

An equally important aspect of interpreting the ban on receiving or incorporating deputies who have been elected under another political organization is the uncertainty as to whether it applies to those who were put forward by a political party that loses its registration during the legislature due to TSE sanction. This could place an unjustified limit on the political-electoral rights of legislators.

Therefore, the Mission recommends as follows:

- Clarify, unify, and publicize the criteria for applying article 205, section III, of the LEPP regulating *transfuguismo*.
- Consider the possibility of amending the article to establish that if the political party under which a deputy wins a seat loses its registration, the deputy may join another legislative caucus and therefore continue to hold office as a member of Congress.

4.9. Electoral violence

During this electoral process, the Mission was informed of threats and violence perpetrated prior to, during, and after election day against electoral authorities, candidates, and politicians.⁶⁷ This includes reports of at least seven murders,⁶⁸ along with the presence of armed groups and criminal organizations that, in some cases, sought to influence local elections.⁶⁹ Along with this, a group of former soldiers tried to boycott the general elections,⁷⁰ and days prior to the June 16 election, Óscar Schadd, the Public Prosecutor for Electoral Crimes of the Office of the Public Prosecutor of Guatemala, had to leave the country after he and his family were threatened.

In San Jorge, Zacapa, the general elections could not take place due to the resignation of the officials of the Municipal Electoral Board, who received death threats. Moreover, several elections were declared null and void due to violent incidents in four municipalities: Iztapa (Escuintla), Tajumulco (San Marcos), Esquipulas Palo Gordo (San Marcos), and San Antonio Ilotenango (Quiché). These elections were repeated on Sunday, August 11. For the second

⁶⁷ Office of the Rapporteur on Freedom of Expression (RELE), Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). Press Release R147/19 of June 12, 2019. Guatemala: The freedom of expression and the role of the press are essential to ensuring free and transparent elections this June 16.

⁶⁸ The National Civil Police recorded a total of 12 cases of violence against candidates, in which 8 victims died and 4 were seriously wounded. The Office of the Attorney for Human Rights indicated that 16 acts of violence had been recorded, 7 of which were murders.

⁶⁹ On June 8, 2019, the TSE revoked the candidacies of one candidate from the Municipality of Ayutla, San Marcos (R-02-2019-Ampliación-CM885-CCE) and another from Nueva Concepción, Escuintla (R-135-2019-Ampliación-CM3907), for alleged links to drug trafficking.

⁷⁰ Organization of American States (OAS) Press Release C-034/19 of May 20, 2019. The OAS Observation Mission in Guatemala rejects the threats of electoral boycott and points to the lack of certainty in the candidacies http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-034/19

round, the TSE decided not to hold elections in San Mateo Ixtatán (Huehuetenango) due to the absence of “an atmosphere conducive to freedom and the full exercise of constitutional rights.”⁷¹ According to the June 16 TSE report on the unrest, 10 TSE workers were seized and beaten in that municipality.

The Mission recognizes the institutional efforts made to prevent electoral violence. They include, among other actions: preparation by the TSE of maps showing places at risk of electoral unrest, and the creation of a Technical Interagency Board for Electoral Security, comprising various government institutions. In addition, a national agreement was signed by multiple political parties committing to a transparent, ethical, and peaceful electoral process, along with similar instruments at the municipal level. Additionally, the Security Plan for the 2019 General Elections, prepared by the National Civil Police, was implemented.

Despite these measures, the OAS/EOM noted that, in practice, every institution operated independently, resulting in a lack of coordination. The Mission had access to electoral maps showing areas of risk or electoral unrest, which were prepared by the PNC, the TSE, and the Technical Secretariat of the National Security Council, and it further noted a discrepancy among these bodies in the methodologies used and different ways they assessed risk. Additionally, on election day the Mission observed a lack of an official, interinstitutional methodology for documenting and classifying acts of electoral violence.⁷²

Under the electoral risk map prepared by the TSE for the general elections, 91 municipalities were identified as at high risk of electoral unrest. However, electoral conflicts only took place in 13 of these municipalities (14.3% of those considered high-risk). At the same time, 76.4% of the municipalities that experienced electoral conflict and were reported by the PNC⁷³ were not mapped as high-risk municipalities by the TSE. Similarly, the Mission observed that none of the five municipalities that had to redo the elections⁷⁴ because of electoral unrest⁷⁵ had been listed as high-risk areas on the TSE map. These data point to an immediate need to improve interagency coordination and exchange of information.

⁷¹ Decree 5-2019.

⁷² The Civil Police reported that through June 17, 2019, there had been a total of 69 electoral conflicts. The TSE, for its part, reported a total of 99 conflicts as of June 19, 2019.

⁷³ According to the preliminary report on electoral conflict prepared by the National Civil Police, between June 14 and the morning of June 17, there were 69 events of electoral conflict, which were concentrated in 54 municipalities in the country.

⁷⁴ The municipalities were Iztapa, Escuintla, Tajumulco, San Marcos, Esquipulas Palo Gordo, San Antonio Ilotenango, Quiché, and San Jorge, Zacapa.

⁷⁵ *Prensa Libre*. July 11, 2019.

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

Therefore, the Mission recommends as follows:

- Design a consistent methodology and single registry for proper classification, identification, and tabulation of electoral conflict. The Commission also suggests establishing an official registry of incidents of electoral violence that goes beyond open sources and to which all government agencies have access.
- Evaluate the mechanisms used to prepare the risk and/or electoral conflict maps to ensure they more effectively identify the municipalities that should receive priority attention and larger police deployments.
- Strengthen the coordination and communication channels connecting the various government bodies responsible for security during the electoral process.
- Implement security plans that provide for protecting the physical safety of electoral officials working on the ground during the post-election period.

5. FINAL CONSIDERATIONS

The experience of the 2019 elections is an opportunity to improve electoral processes in Guatemala. Making the Commission for Electoral Updating and Modernization—introduced with the 2016 electoral reform—operational for the first time is an important step in the right direction. It is noted that in March 2020, the Commission delivered a Proposed Strategies Matrix⁷⁶ that the TSE submitted for public consideration in order to move forward in the reforms deemed necessary to prepare for future elections.

The OAS/EOM trusts that the observations and recommendations presented in this document, which complement and deepen the reports already published by the Mission during the electoral process, can provide input for discussion on proposals and implementation of initiatives that contribute to strengthening Guatemala's electoral processes. The Guatemalan people deserve substantially improved electoral processes.

Lastly, the Mission calls on the public institutions involved in future electoral processes to coordinate their work to guarantee that Guatemalan citizens can exercise their right to vote. The executive, legislative, and judicial branches of government, the police forces, the Supreme Electoral Tribunal, and other government institutions must enhance interagency coordination and cooperation. The electoral process is for all Guatemalans, but also for all the institutions.

⁷⁶ Commission for Electoral Updating and Modernization. Matrix of proposed strategies for electoral reform (2019). *Matrix of proposed strategies for electoral reform*
<https://came2019.tse.org.gt/wp-content/uploads/2020/03/Matriz-de-Propuestas-Estrate%CC%81gicas-para-la-Reforma-Electoral-11032020.pdf>

6. ACKNOWLEDGEMENTS

The OAS Electoral Observation Mission would like to thank the authorities and officials of the Supreme Electoral Tribunal for their openness and collaboration, which facilitated the Mission's work. It would also like to recognize the support provided by other actors in the process, including the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of the Interior, the National Civil Police (PNC), the Supreme Court of Justice, the Constitutional Court, the Office of the Prosecutor for Electoral Crimes, and all the representatives of political parties, civil society, and academia for their support for the success of this Mission.

Lastly, the OAS/EOM would like to express its appreciation for the contributions of Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, France, Italy, Japan, Mexico, the Netherlands, Panama, Peru, Spain, Sweden, Switzerland, and the United States.

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

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.

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.

- 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

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.

de la materia, garantizando el derecho de organización y participación política de la ciudadanía⁸³.

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 Titulares⁸⁴ | 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:

⁸³ Artículo 121. LEPP.

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

- 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.
- 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 Personal 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

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

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.

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 % |

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/>

| | | |
|--------------|---------|-------|
| 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.

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).

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

- 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.
- 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.

⁸⁸ Acuerdo 351-2019 del 21 de junio.

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.

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 | TODOOS | 3 | 3 | FUERZA | 4 | 3 | VAMOS | 11 |
| 4 | UNE | 2 | 4 | TODOOS | 5 | 4 | FUERZA | 2 |
| 5 | VALOR | 15 | 5 | UNE | 4 | 5 | TODOOS | 2 |
| 6 | UNIONISTA | 27 | 6 | UNIONISTA | 26 | 6 | VALOR | 11 |
| 7 | FUERZA | 3 | 7 | VALOR | 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 | URING MAIZ | 6 | 12 | PAN | 3 | 12 | CRED | 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 | URING MAIZ | 6 |
| 17 | SEMILLA | 68 | 17 | PODEMOS | 2 | 17 | VICTORIA | 1 |
| 18 | VIVA | 21 | 18 | FCN-NACION | 0 | 18 | VIVA | 2 |
| 19 | CRED | 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 | URING MAIZ | 3 | 22 | PC | 14 |
| 23 | BIEN | 7 | 23 | CRED | 9 | 23 | AVANZA | 5 |
| 24 | LIBRE | 4 | 24 | LIBRE | 2 | | | |
| 25 | AVANZA | 2 | 25 | AVANZA | 4 | | | |
| 26 | MLP | 3 | 26 | MLP | 0 | | | |
| | Total votos válidos: | 248 | | Total votos válidos: | 253 | | Total votos válidos: | 110 |
| | Votos nulos: | 42 | | Votos nulos: | 36 | | Votos nulos: | 174 |
| | Votos en blanco: | 2 | | Votos en blanco: | 3 | | Votos en blanco: | 8 |
| | Total votos válidamente | 232 | | Total votos válidamente | 232 | | Total votos válidamente emitidos: | 232 |
| | Votos inválidos: | 0 | | Votos inválidos: | 0 | | Votos inválidos: | 0 |
| | Impugnaciones: | 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

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

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.

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-hoc 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 | Visión Con Valores (VIVA) | 259.616 | 5,92% |

⁹⁰ Tribunal Supremo Electoral (TSE). Acuerdo 362-2019 del 1 de julio de 2019.

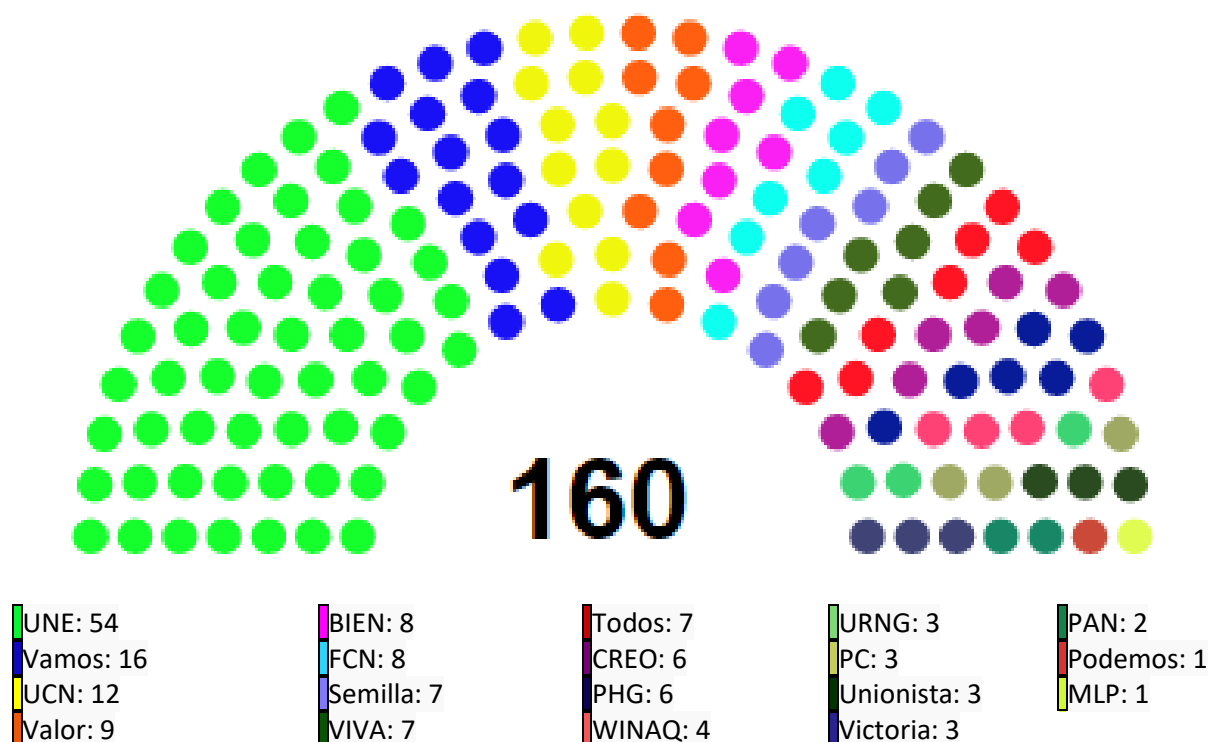
<https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2019/362-2019.pdf>

| | | | | |
|--|--|----------------------------|--|---------------------------|
| Ricardo Flores Asturias | | | | |
| 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.

Gráfico 1:Diputados electos al Congreso de la República 2019⁹¹

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>



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

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, Tajamulco, 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).

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.

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 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

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.

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 desaprueba 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 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

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

| 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 (sucio) |
| 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.

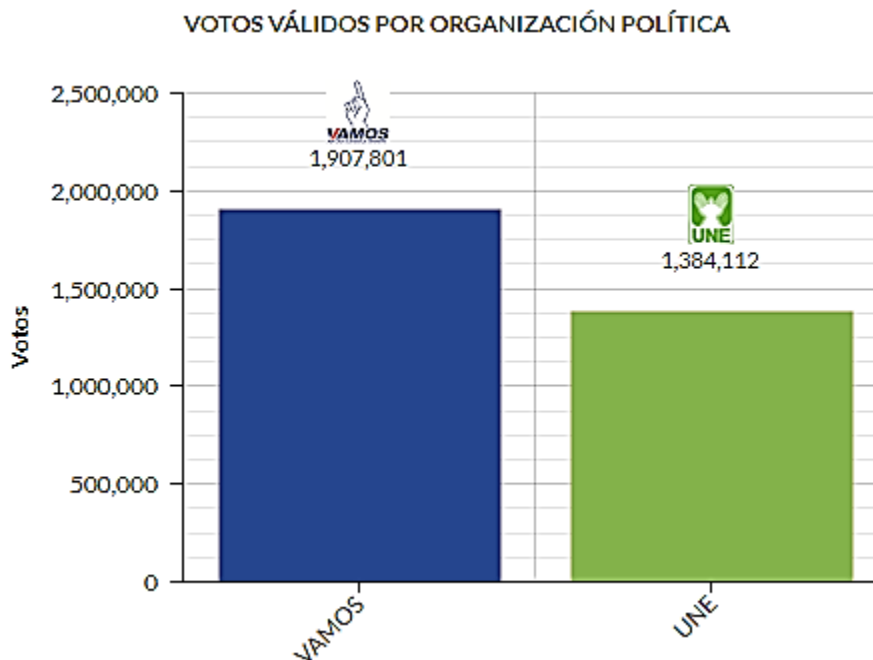
Tabla 10: Resultados definitivos de las Elecciones Presidenciales del 11 de agosto de 2019

| 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 | Votos nulos | Votos en Blanco | Votos válidamente | Votos Inválidos | |

| | | | | |
|-----------------------|--------------------|-------------------|---|-------------------|
| 3.291.913 (94,59%) | 154.291 (4,43%) | 33.900 (0,97%) | emitidos 3.480.104 (42,70% de votantes habilitados) | 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

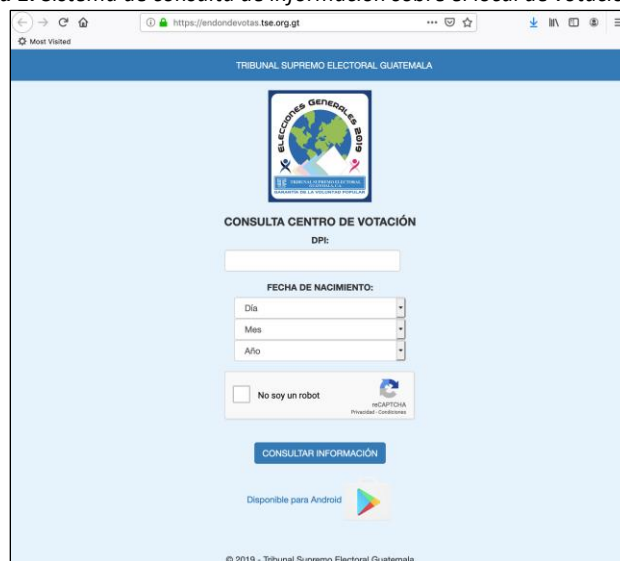
El Tribunal Supremo Electoral (TSE), como institución encargada de organizar las elecciones, implementó diferentes tecnologías para el proceso electoral de 2019. En este contexto, la Misión de Observación Electoral tuvo como objetivo observar y obtener información sobre las tecnologías de información 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 web browser window displaying the 'CONSULTA CENTRO DE VOTACIÓN' page from the Tribunal Supremo Electoral (TSE) of Guatemala. The page has a light blue background and a dark blue header with the TSE logo and name. Below the header, there is a section titled 'CONSULTA CENTRO DE VOTACIÓN' with a 'DPI:' label and a text input field. Underneath is a 'FECHA DE NACIMIENTO:' section with three dropdown menus for 'Día', 'Mes', and 'Año'. A checkbox labeled 'No soy un robot' is followed by a reCAPTCHA widget. A blue button labeled 'CONSULTAR INFORMACIÓN' is positioned below the form. At the bottom, there is a link 'Disponible para Android' with an Android logo. The footer contains the 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)

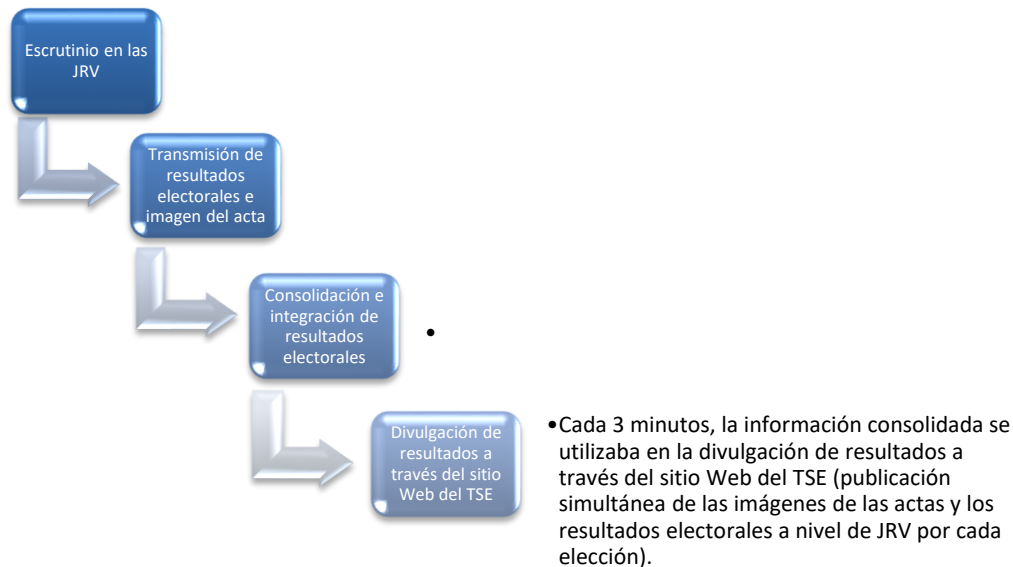
El Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP) fue la estrategia tecnológica utilizada por el TSE para informar oportunamente a los partidos políticos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía, sobre los resultados electorales preliminares de las elecciones, 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.

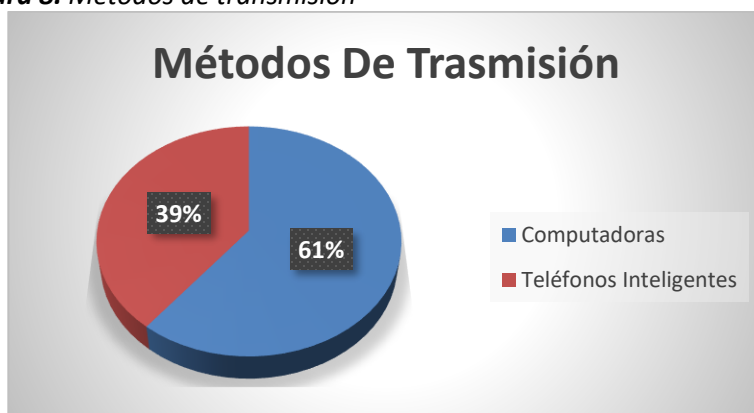
Figura 7. Organización y logística del proceso electoral.

| 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.

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

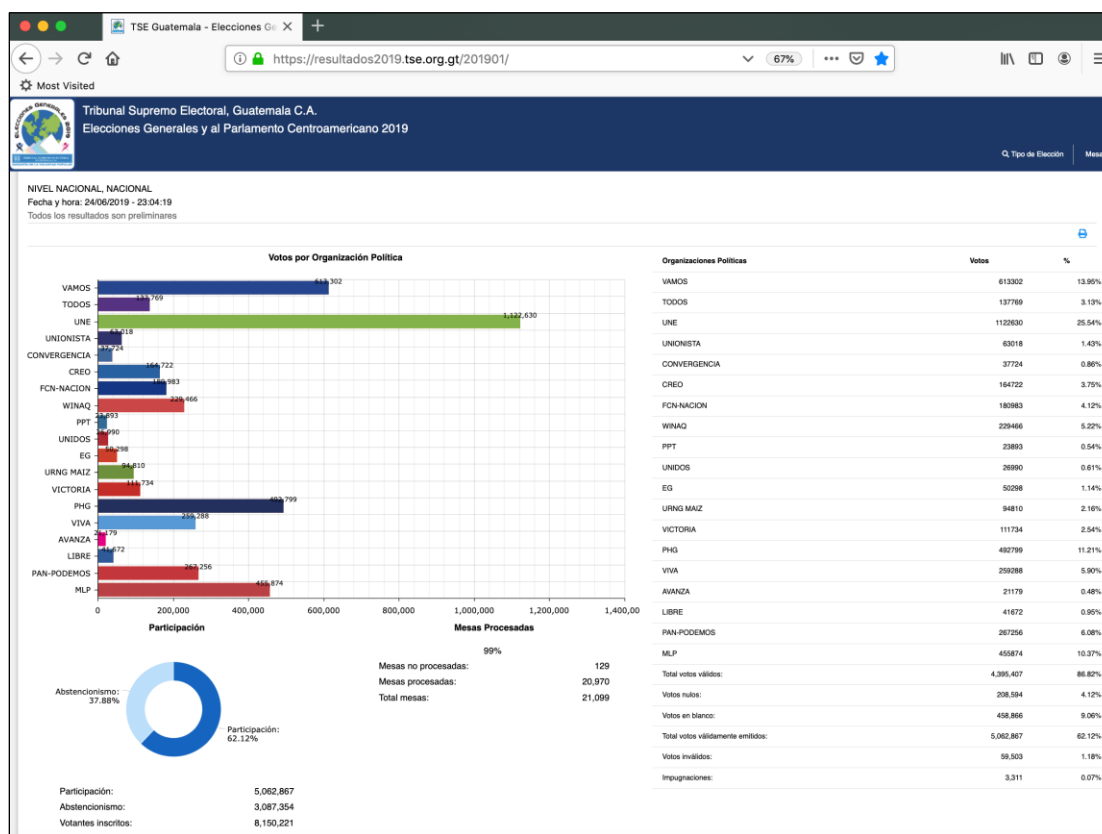
La gestión que se refiere a la divulgación de resultados consiste en la capacidad de publicar los datos del escrutinio, es decir el conjunto de actividades necesarias para recolectar, clasificar, verificar y divulgar los resultados de la elección general de los 22 departamentos y el exterior. En el sitio 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.

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.

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:

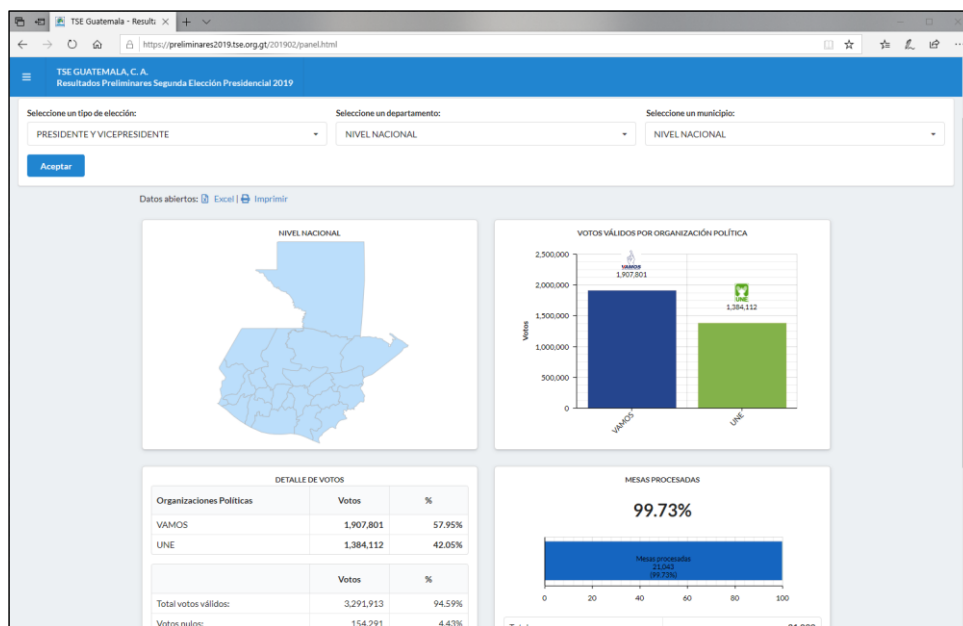
Figura 9. Sistema de divulgación de resultados mediante Internet, primera ronda (16 de junio).



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 | J RV | # Dispositivo de Transmisión | Primera Vuelta Votantes | Segunda Vuelta Votantes |
|--------------|------------------------------|-----------|------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| California | 23.020 | 9 | 2 | 285 | 218 |
| Texas | 10.533 | 8 | 2 | 121 | 93 |
| Maryland | 14.478 | 5 | 2 | 206 | 123 |
| New York | 15.664 | 7 | 2 | 122 | 86 |
| Total | 63.695 | 09 | 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 alterno. La prueba incluyó la sincronización de la base de datos entre el centro de cómputo principal y el alterno, 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 alterno, las actividades no

contemplaron la realización de pruebas funcionales, carga e integridad de la información.

Simulacro del 15 de junio

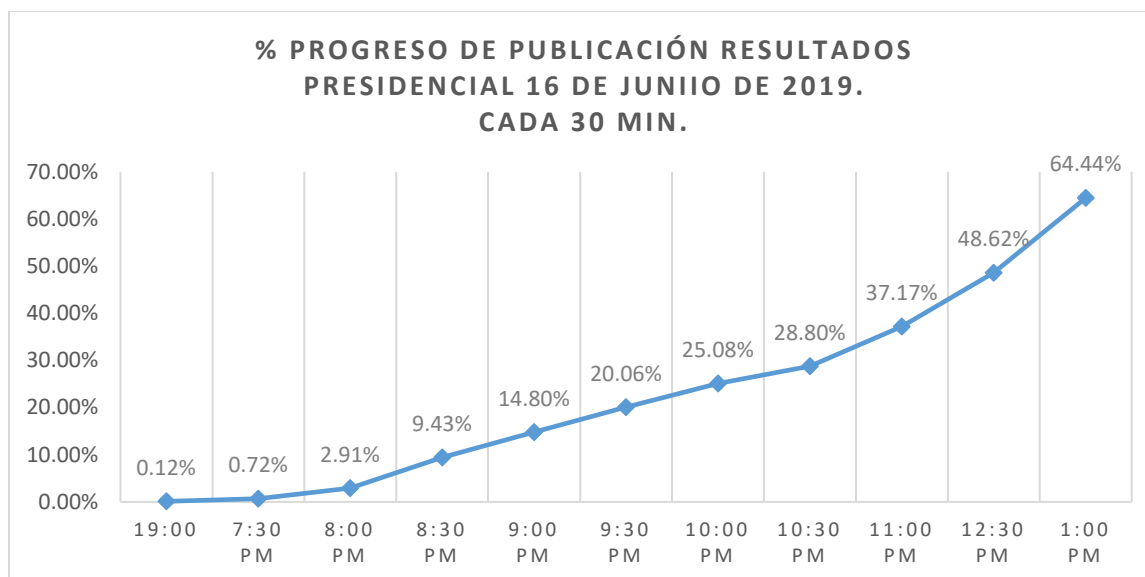
El simulacro se inició aproximadamente a las 04:30 pm y tenía como objetivo probar la conectividad del 100 % de las unidades de transmisión. Los centros de votación en el exterior fueron parte de esta prueba. Desde los puntos de transmisión solo se envió un número reducido de actas. El resto de ellas, 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 encerramiento (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.

| 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 | VALOR | 15 | 5 | UNE | 4 | 5 | TODOS | 2 |
| 6 | UNIONISTA | 27 | 6 | UNIONISTA | 26 | 6 | VALOR | 11 |
| 7 | FUERZA | 3 | 7 | VALOR | 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 | URING MAIZ | 6 | 12 | PAN | 3 | 12 | CRED | 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 | URING MAIZ | 6 |
| 17 | SEMILLA | 68 | 17 | PODEMOS | 2 | 17 | VICTORIA | 1 |
| 18 | VIVA | 21 | 18 | FCN-NACION | 0 | 18 | VIVA | 2 |
| 19 | CRED | 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 | URING MAIZ | 3 | 22 | PC | 14 |
| 23 | BIEN | 7 | 23 | CRED | 9 | 23 | AVANZA | 5 |
| 24 | LIBRE | 4 | 24 | LIBRE | 2 | | | |
| 25 | AVANZA | 2 | 25 | AVANZA | 4 | | | |
| 26 | MLP | 3 | 26 | MLP | 0 | | | |
| | Total votos válidos: | 248 | | Total votos válidos: | 253 | | Total votos válidos: | 110 |
| | Votos nulos: | 42 | | Votos nulos: | 36 | | Votos nulos: | 174 |
| | Votos en blanco: | 2 | | Votos en blanco: | 3 | | Votos en blanco: | 8 |
| | Total votos válidamente | 252 | | Total votos válidamente | 252 | | Total votos válidamente emitidos: | 232 |
| | Votos inválidos: | 0 | | Votos inválidos: | 0 | | Votos inválidos: | 0 |
| | Impugnaciones: | 0 | | Impugnaciones: | 0 | | Impugnaciones: | 0 |
| DATOS AL 19/06/2019 | | | DATOS AL 19/06/2019 | | | DATOS AL 19/06/2019 | | |

Fuente: TSE.

IV.4. Verificación de actas

En vista de las dificultades exhibidas en las elecciones del 16 de junio, a solicitud de los partidos políticos se creó una comisión conformada por altos funcionarios del TSE y delegados de las agrupaciones políticas. La comisión tenía previsto verificar y cotejar las actas finales de cierre y escrutinio de todas las elecciones (presidente, diputados, alcaldías y representantes al Parlacen), con el fin de establecer la congruencia de los resultados y comprobar si la información de las actas era la misma que se publicó en el SITREP. La MOE/OEA acompañó el proceso de revisión de actas. A continuación, se presenta cronológicamente las actividades observadas:

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 preliminares de las diputaciones al Congreso y al Parlacen.

Sábado 22 de junio

El área de informática del TSE sostuvo una reunión con los fiscales de los partidos políticos para esclarecer los errores en el conteo de los votos el 16 de junio. El personal técnico del TSE informó que el fallo se debió a un error de programación, pues el sistema solo consideraba 20 partidos. Al inscribirse más partidos, los votos no fueron consignados de forma correcta.

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

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.
- 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.

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/>

- 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

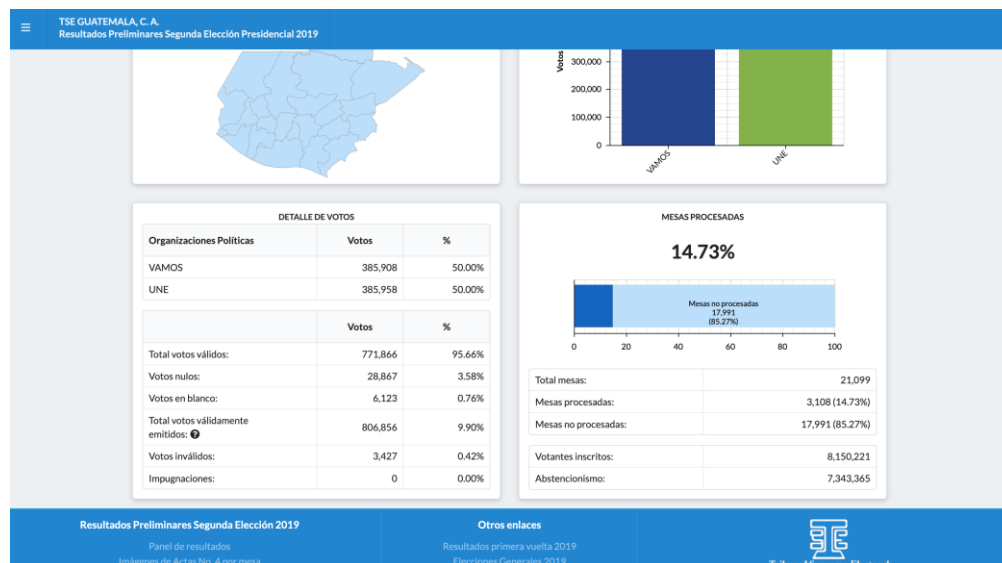
A las 06:22 pm se inició la primera prueba, cuyo objetivo fue verificar el correcto funcionamiento del centro de cómputo principal y el centro de cómputo alterno. El proceso comenzó con la transmisión de las actas a nivel nacional. Las primeras actas fueron recibidas a las 6:24 pm y en menos de media 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:

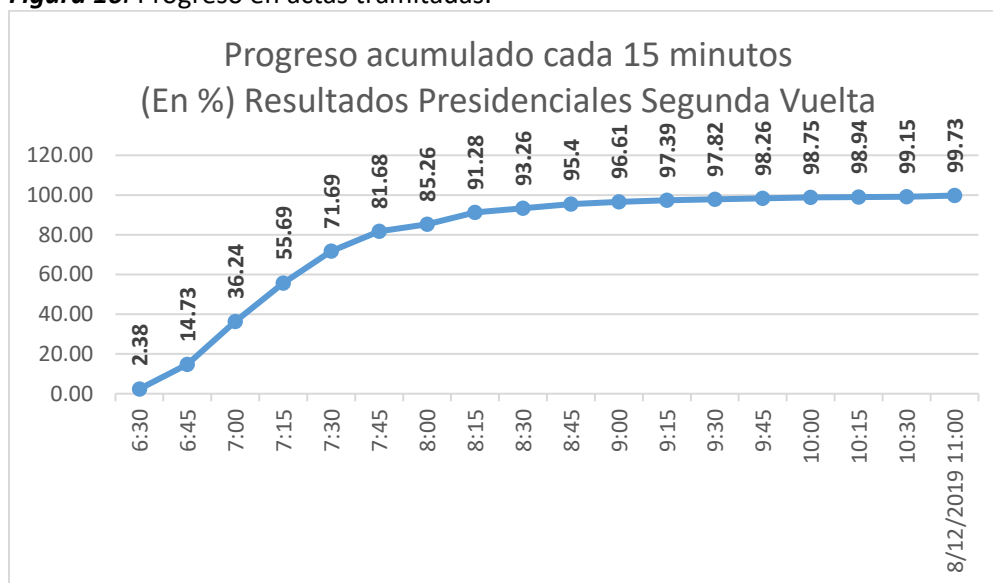
- Exposición por área del estatus del proceso sobre los siguientes tópicos:
 - a. Logística y materiales electorales
 - b. Refuerzo de capacitación de las JRV

- 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 | 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.

| | | | | |
|---|--|---|---|--|
| | | sobre Voto en el Extranjero | | |
| 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 | 17 de mayo de 2019 | Se autorizó a los funcionarios designados a viajar a las cuatro ciudades |

| | | | | |
|----|------------------|--|--------------------|---|
| | | juramentación y capacitación de las Juntas Receptoras de Votos en el Extranjero, y para la realización del trabajo logístico de los Centros de Votación | | establecidas para 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.

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.

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 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) |
|--|
|--|

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.

| | Juntas Receptoras De Votos | % | | Electores | % |
|-------------------------|----------------------------|------|--|-----------|------|
| 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

¹⁰⁹ Decreto de Convocatoria 1-2019.

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.

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 guatemaltecos 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 preminencia 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,

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”.

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; 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

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).

inclusión de mujeres en la política. Desafortunadamente, ninguna de estas propuestas ha prosperado.

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.

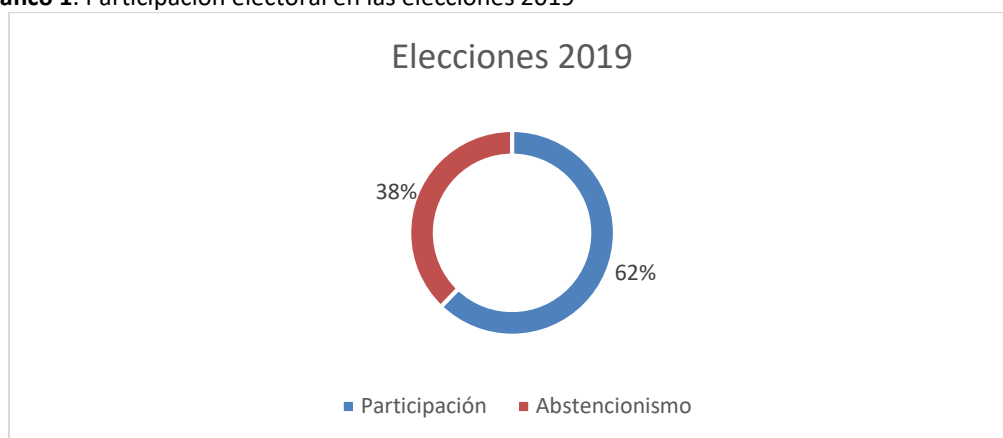
¹¹⁸ De acuerdo con el estudio, “Política de Equidad de Género” del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y ONU Mujeres, el 15 de julio de 2015 el Pleno conoció la Iniciativa de Ley No. 4974 del TSE y la remitió a la Comisión Específica de Asuntos Electorales, para su estudio y dictamen. El 22 de julio 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 |

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.

| | |
|--|--|
| 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.

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.

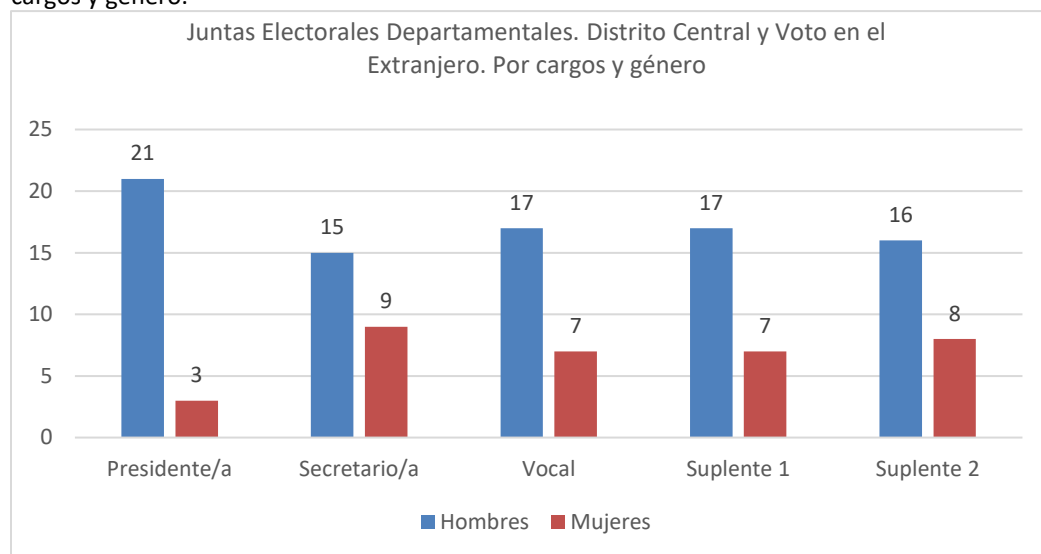
El TSE también cuenta con un Plan Estratégico Institucional (2014-2020) que contempla el establecimiento de acciones que coadyuven al incremento de la representación y participación ciudadana de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas o ladinas, en los procesos electorales y de organizaciones 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:

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.

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

| Cargo | % Candidatas |
|---|--------------|
| Presidencia | 10 |
| Vicepresidencia | 27 |
| Diputadas lista nacional | 26,4 |
| Diputadas distritales | 27,1 |
| Alcaldesas | 7 |
| Síndicas | 13,8 |
| Concejalas | 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%.

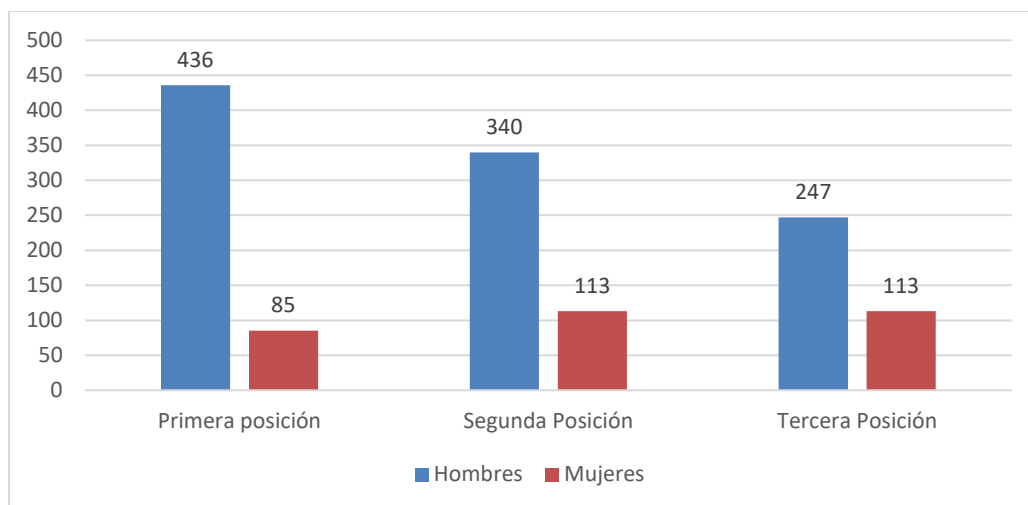
En el caso particular de la elección al Congreso, resulta relevante no solo analizar el número de candidatas, sino también el lugar en las listas que les fue asignado, pues ello afecta notoriamente las probabilidades de que resulten electas. Los diputados y diputadas son elegidos entre un listado nacional 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

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

¹²⁷ *Ibídem*.



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

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

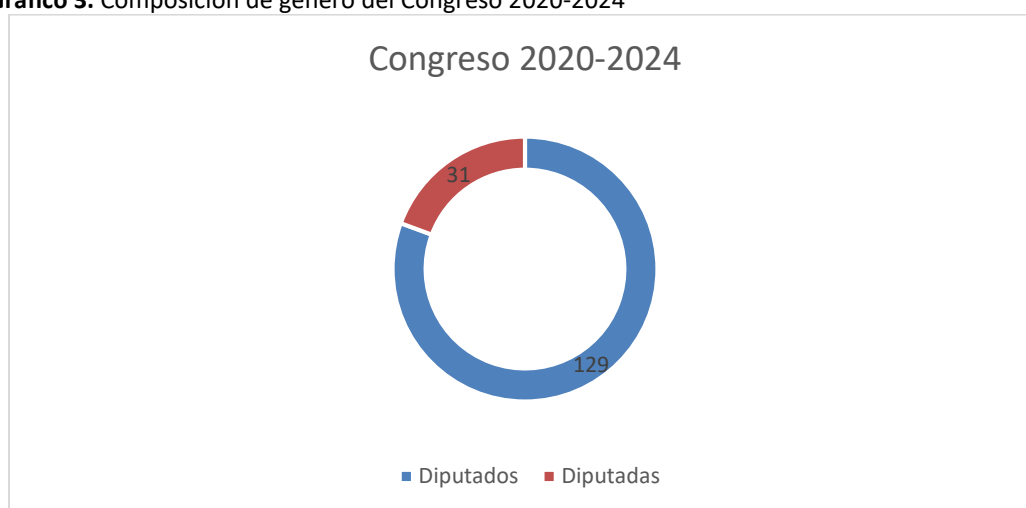
Entre los cuatro candidatos/as que obtuvieron la mayoría de votos en la primera ronda de la elección presidencial, se encontraban dos mujeres: Sandra Torres, del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), con un 25,5% de los votos y Thelma Cabrera del Movimiento Liberación Para los Pueblos (MLP),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

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/>

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.

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.

¹²⁹ Ibídem.

¹³⁰ En las elecciones de 2015, resultaron electas 22 mujeres

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

Gráfico 4. Alcaldes y alcaldesas electas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados publicados 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 *Ibíd.*

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

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 Ibídem.

entre estas 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 eleccionario. 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.

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

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

¹⁵⁴ Ibídem.

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 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.

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 Ibídem.

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 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

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.

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:

- 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

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.

como la falta de recursos adecuados para llevar adelante las tareas de fiscalización de las campañas.

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.

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.

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 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.

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*.

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 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

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 *Ibídem*.

¹⁸⁵ *Ibídem*.

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

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.

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

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

¹⁸⁸ Artículo 223. LEPP.

¹⁸⁹ *Ibíd.*

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

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.

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

¹⁹¹ Ibídem.

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

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.

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

asistieran a la sesión que para el efecto deberá convocar el Tribunal Supremo Electoral quince días después de la convocatoria al proceso electoral.

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.

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 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

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.

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.

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.

²⁰³ Ibídem.

²⁰⁴ Artículo 2. Reglamento Medios de Comunicación.

²⁰⁵ Artículo 88. LEPP.

²⁰⁶ Las sanciones pueden recaer sobre el partido o el candidato.

²⁰⁷ Ibídem.

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;
- 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:

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.

- 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.

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)

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.

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 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;

²¹⁵ Artículos 234 de la LEPP.

- 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;
- 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

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.

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 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

²²¹ Artículo 123 de la LEPP.

²²² Ibídem. 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.

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 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.

²²⁴ Artículo 121. LEPP.

²²⁵ *Ibíd.*

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.

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.

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) | - 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 | - Solicitar la nulidad de las resoluciones | Artículo 234 de la | Parte interesada | Durante el escrutinio ante la |

²³¹ Decreto Número 36-90 del Congreso.

| | | | | |
|---|--|---|-------------|--|
| (resoluciones finales de toda elección) | finales de toda elección (resuelve la Junta Receptora de Votos, Juntas Departamentales y/o el TSE) | LEPP y artículo 119 del Reglamento de la LEPP | o de oficio | Junta Receptora de Votos o durante las revisiones correspondientes ante la Junta Electoral 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.

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.

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.

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

²³⁶ *op. cit.* nota .

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.

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.

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

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 *Ibídem*.

²⁴⁶ *Ibídem*.

²⁴⁷ Artículo 35 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁴⁸ *Ibídem*.

²⁴⁹ *Ibídem*.

²⁵⁰ *Ibídem*.

²⁵¹ Artículo 37 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

²⁵² *Ibídem*.

revoquen el amparo provisional, y los autos que pongan fin al proceso, entre otros²⁵³. El recurso de apelación 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.

²⁵³ Artículo 61 de la Ley de Amparo, Exhibición y de Constitucionalidad.

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.

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 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

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.

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.

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:

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>

- Establecer criterios claros y unificados, que sean conocidos por las partes alcanzadas.

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 de 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 trasfuguismo²⁸⁹.

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 | Se mantiene | Se mantiene |

²⁸⁸ Artículo 93. LEPP.

²⁸⁹ Artículo 205. LEPP. Se entenderá por trasfuguismo 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.

| | | |
|---|--|--|
| Constitución Nacional 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 votación, correspondientes a | Aumenta la cantidad de puestos de votación. Se instalan 681 puestos | Se mantiene |

| | | |
|--|--|--|
| las cabeceras municipales. | 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

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.

alcaldes se 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:

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 Ciencias Sociales, Universidad Federal de San Carlos.

- Aclarar, unificar y dar publicidad a los criterios de aplicación de la nueva normativa.

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

³⁰¹ Plan de Seguridad Elecciones Generales año 2019, Dirección General de la Policía Nacional Civil.

³⁰² *Ibídem*

proceso electoral en caso de no recibir la indemnización económica que reclamaban³⁰³. La Misión 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.

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

³⁰⁴ R-02-2019- Ampliación- CM885-CCE.

³⁰⁵ R-135-2019-Ampliación-CM3907.

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.

| 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

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.

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 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),

³⁰⁹ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1142&IID=2>

³¹⁰ Si bien la Ley contra el Feminicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer prevé medidas de protección para las mujeres, no está diseñada específicamente para casos de violencia política.

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 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.

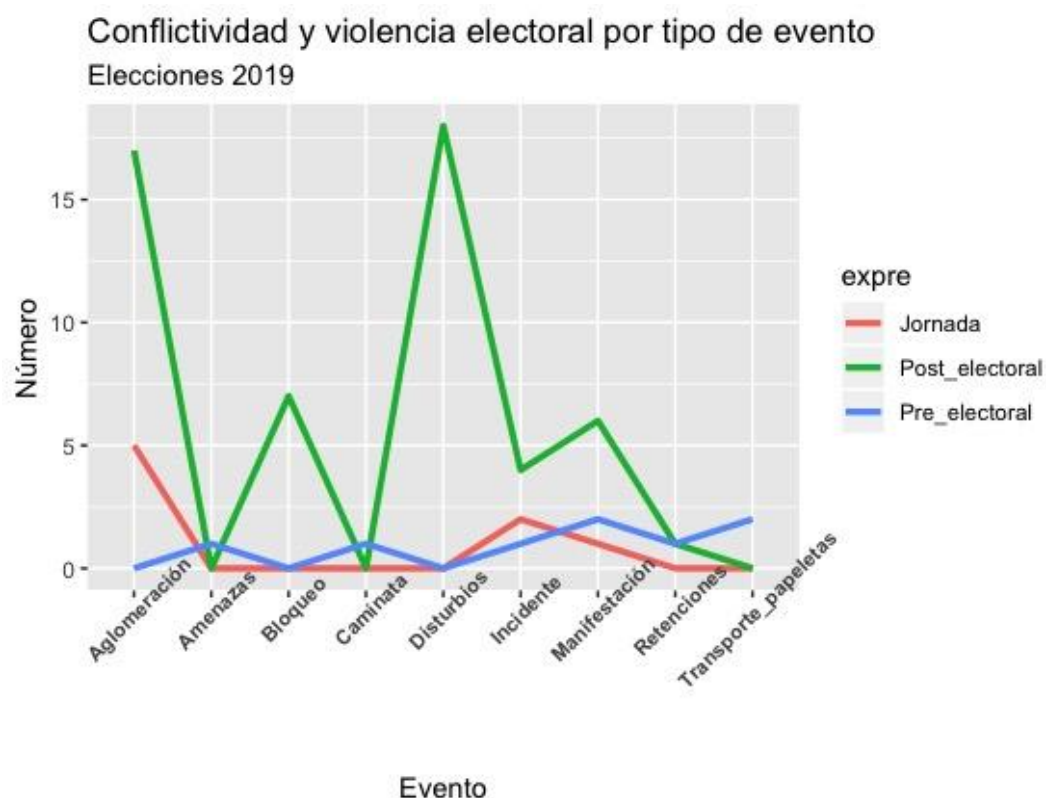
| Tabla 4: Tipo de conflicto electoral reportado por la Policía Nacional Civil | | |
|---|--------------------------|-------------------|
| Tipo de Evento | Número de eventos | Porcentaje |
| Manifestación | 9 | 13% |
| Caminata | 1 | 1,4% |
| Incidente transporte de papeletas | 2 | 3% |
| Personas retenidas | 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

³¹¹ Decreto Número 5-2019.

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.



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 doblar 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 | Quetzaltenan go, Quetzaltenan go | 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 Coztumalgua pa, 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 Coztumalgua pa, 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 concurren 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 Zisis | 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 |