



COMISIÓN DE ACTUALIZACIÓN  
Y MODERNIZACIÓN ELECTORAL

# Matriz de Propuestas Estratégicas

---

para la reforma electoral

Comisión de Actualización  
y Modernización Electoral (CAME)  
2019 - 2020





TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL  
GUATEMALA, C.A.

# Matriz de Propuestas Estratégicas para la Reforma Electoral

---

Secretaría Técnica  
Comisión de Actualización y  
Modernización Electoral (CAME)  
2019 - 2020



COMISIÓN DE ACTUALIZACIÓN  
Y MODERNIZACIÓN ELECTORAL



Secretaría Técnica Comisión de Actualización  
y Modernización Electoral (CAME)  
2019-2020

---

Ejemplar gratuito, prohibida su venta  
o su reproducción sin autorización previa.  
Guatemala, marzo de 2020.

Impreso con apoyo de



# Índice general

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Matriz de Propuestas Estratégicas</b>	<b>7</b>
<b>Eje temático I. Sistema electoral</b>	<b>11</b>
Subtema 1. Distritos electorales e integración del Congreso	11
Subtema 2: Fórmula electoral	14
Subtema 3. Listas de elección y tipos de voto	16
Subtema 4. Efectos del voto nulo	18
Subtema 5. Régimen de reelección	20
Subtema 6. Régimen de consulta popular	22
Síntesis general Matriz Sistema electoral	24
<b>Eje temático II. Sistema de organizaciones políticas</b>	<b>25</b>
Subtema 1. Requisitos de creación y vigencia	26
Subtema 2. Estructura interna y elección de autoridades	28
Subtema 3. Postulación de candidaturas	30
Síntesis general Matriz Sistema de organizaciones políticas	32
<b>Eje temático III. Proceso electoral</b>	<b>33</b>
Subtema 1. Empadronamiento	33
Subtema 2. Inscripción de candidaturas	36
Subtema 3. Proselitismo y campaña electoral	38
Subtema 4. Día de las elecciones y escrutinio	40
Subtema 5. Voto en el extranjero	43
Subtema 6. Convocatoria y calendario electoral	45
Síntesis general Matriz Proceso electoral	47
<b>Eje temático IV. Financiamiento político, fiscalización y régimen de medios</b>	<b>48</b>
Subtema 1. Financiamiento público	49
Subtema 2. financiamiento privado	51
Subtema 3. Límites de gasto	53
Subtema 4. Fiscalización de las finanzas	55
Subtema 5. Régimen de medios de comunicación	59
Síntesis general Matriz Financiamiento político, fiscalización y régimen de medios	62
<b>Eje temático V. Justicia electoral</b>	<b>63</b>
Subtema 1. Régimen de faltas, delitos y sanciones	63

Subtema 2. Régimen de recursos y procedimientos	65
Subtema 3. Instancias y función jurisdiccional del TSE	67
Síntesis general Matriz Justicia electoral	69

**Eje temático VI. Fortalecimiento del órgano electoral** **70**

Subtema 1. Elección de magistrados	71
Subtema 2. Funciones administrativas	73
Subtema 3. Función de formación y capacitación	75
Subtema 4. Organización y estructura del TSE	77
Subtema 5. Órganos electorales temporales	79
Subtema 6. Financiamiento del TSE	82
Síntesis general Matriz Fortalecimiento del órgano electoral	84

**Anexos**

Lista de organizaciones que presentaron documentos de propuesta	87
Lista de organismos que apoyaron y acompañaron el proceso	93



Acto de inicio de las sesiones de deliberación de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME), Guatemala, 17 de enero de 2020.

# Presentación

## La CAME como oportunidad y como resultado

Entre las diferentes innovaciones normativas adoptadas en Guatemala en 2016 en materia electoral y de organizaciones políticas, está el establecimiento de una instancia para evaluar el proceso electoral y, de manera oportuna, considerar propuestas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), lo que conducirá al mejoramiento continuo de nuestro sistema político y electoral, y consecuentemente a optimizar los aportes del sistema democrático al bienestar nacional, como objetivo superior.

Esa instancia es la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME), que por su naturaleza e integración es un espacio de consulta, deliberación plural y diálogo participativo en el que representantes de los sectores político, social, institucional y civil presentan propuestas técnicamente fundamentadas para su discusión colectiva. Se trata, sin duda, de una inmejorable oportunidad.

Cumpliendo el mandato del artículo 256 Bis. de la LEPP, el Pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE) aprobó el Acuerdo N°. 625-2019 (de fecha 15 de octubre de 2019) para el establecimiento de la CAME. En ese marco se definió una fase previa de recepción de propuestas y solicitudes para integrar la Comisión. Al mismo tiempo, se integró la Secretaría Técnica de la Comisión y un Equipo de Apoyo Técnico. Esta fase fue acompañada de una labor de diagnóstico institucional con relación a las Elecciones Generales 2019, así como de revisión y sistematización de informes sobre los comicios (como los de las misiones de observación electoral) y recomendaciones de reforma.

En el plazo previsto en el Acuerdo, la Secretaría Técnica de la Comisión recibió 78 documentos de diferentes organizaciones, cuya sistematización identificó mil 41 planteamientos, entre propuestas y recomendaciones, para su análisis y deliberación en el ámbito de la CAME.

Entre los meses de enero y febrero de este año, durante siete semanas consecutivas, la Comisión de Actualización y Modernización Electoral tuvo su primera experiencia en Guatemala. En siete reuniones se efectuó el diagnóstico del proceso electoral 2019 y se discutieron de manera amplia y detallada todas las propuestas de reforma (normativa, institucional y de procedimientos) planteadas por las organizaciones participantes que fueron organizadas en 6 temas y 27 subtemas.

La metodología utilizada permitió que todos los proponentes pudieran exponer sus planteamientos y recomendaciones, y que se generara un espacio participativo de diálogo y deliberación. Esta dinámica entre diferentes saberes y miradas es en sí misma el principal resultado de la CAME. Más allá del número de planteamientos, lo esencial es la participación de todas las personas que hicieron posible este ejercicio democrático.

Como resultado específico de la experiencia inaugural de la Comisión, el Acuerdo de implementación definió la elaboración de una Matriz de Propuestas Estratégicas, construida sobre la base de todas las propuestas presentadas y las deliberaciones sostenidas. Esta Matriz constituye el principal insumo para avanzar en el diseño de una iniciativa de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, así como de las transformaciones institucionales necesarias para su puesta en práctica.

La experiencia nos enseña que no basta que las normas, y sus eventuales reformas, sean buenas y consistentes. Es imprescindible también que sean oportunas. Esa es una fortaleza adicional de la CAME, porque si bien el siguiente proceso electoral parece distante, en realidad ya empezó. Demuestra asimismo algo fundamental: la reforma político-institucional no es obra de especialistas o solo de actores políticos, sino una labor colectiva en cuyo centro está la ciudadanía.

Queda pues como resultado sustantivo de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral la presente Matriz de Propuestas Estratégicas, que ponemos a consideración pública y, en especial, de quienes desde el Estado asumen la tarea de recoger estos insumos para impulsar un nuevo proceso de reforma normativa. Queda también nuestro agradecimiento como Tribunal Supremo Electoral a todas las personas integrantes de la CAME, a los organismos amigos que brindaron su apoyo y al equipo técnico.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'JULIO RENÉ SOLÓRZANO BARRIOS', with a stylized flourish underneath.

Lic. Julio René Solórzano Barrios  
Magistrado Presidente del TSE y de la CAME

Guatemala, marzo de 2020.

## **Matriz de Propuestas Estratégicas**

Mediante el Acuerdo N°. 625-2019, del 15 de octubre de 2019, el Pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE) estableció la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME). Esto conforme al mandato del artículo 256 Bis. de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), el cual señala que tras la conclusión de proceso electoral se establecerá la Comisión. El propósito de esta innovadora instancia, que es organizada por primera vez en la historia democrática de Guatemala, es evaluar las elecciones y analizar propuestas de reforma para generar insumos que la magistratura podría tomar en cuenta para, de ser procedente, presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la República, órgano que deberá conocer la propuesta antes de que finalice su primer período de sesiones ordinarias.

Como parte del proceso de implementación de la CAME, se definió un período para la recepción de propuestas de reforma. Así, hasta el 13 de diciembre de 2019 se recibieron 78 documentos con mil 41 propuestas y recomendaciones en relación con posibles reformas a la LEPP y otros cuerpos normativos. Los documentos fueron presentados por un grupo diverso de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, entidades académicas, entidades empresariales y misiones nacionales de observación electoral.

Los planteamientos fueron sistematizados por la Secretaría Técnica de la Comisión y el Equipo Técnico de Apoyo, ambas instancias creadas mediante el citado Acuerdo para apoyar técnicamente a la presidencia de la CAME en todo el proceso. Para el efecto se establecieron seis ejes temáticos y 27 subtemas. Toda la información fue registrada y organizada en una matriz de planteamientos, que fue la base para organizar la deliberación en las sesiones de la Comisión, cuyos integrantes fueron acreditados por el TSE. La sistematización de planteamientos y recomendaciones de reforma normativa, institucional y/o de procedimientos también incluyó los informes de todas las misiones nacionales e internacionales de observación electoral presentes en los comicios del 2019. Asimismo, se incorporaron los insumos del taller interno con todas las dependencias del TSE, y del taller con las Juntas Electorales Departamentales y representantes de Juntas Electorales Municipales, así como los resultados de grupos focales con actores locales efectuados por el Instituto Electoral.

Además de la presentación de propuestas y su sistematización, un componente esencial de la CAME, como espacio de consulta, deliberación plural y diálogo participativo, tiene que ver con las reuniones para exponer propuestas, analizarlas y discutirlos. En ese sentido, se organizaron y realizaron siete sesiones de la Comisión con todos

sus integrantes acreditados: la primera de inauguración y de evaluación del proceso electoral 2019, y seis reuniones de análisis propositivo y deliberación acerca de cada uno de los seis temas establecidos. Todas las discusiones en mesas de trabajo y en plenaria fueron sistematizadas por el equipo técnico y constituyen un valioso insumo para la Matriz de Propuestas Estratégicas.

## **Características de la Matriz de Propuestas Estratégicas**

---

En su artículo 13, el Acuerdo de establecimiento de la CAME menciona como resultado del proceso la elaboración de una Matriz de Propuestas Estratégicas. Esta Matriz tiene como fuentes todas las propuestas de reforma normativa presentadas a la CAME (78 documentos con más de mil planteamientos), así como la deliberación en las mesas de trabajo y plenarias de la Comisión. Este documento servirá de base para la potencial elaboración, por parte del TSE, de una iniciativa de reforma a la LEPP.

De acuerdo con el análisis de la Secretaría Técnica de la Comisión en coordinación con la Presidencia, la Matriz de Propuestas Estratégicas está organizada por cada uno de los seis ejes temáticos definidos para sistematizar los planteamientos y realizar las sesiones deliberativas, y por los subtemas correspondientes en cada caso, que son 27 en total. La Matriz de Propuestas Estratégicas se elaboró tomando en cuenta dos variables, con la intención de que brinde un panorama de propuestas completo y útil para su consideración por el Pleno de Magistrados del TSE, en el horizonte de la elaboración de una iniciativa de ley:

- a) La *frecuencia* con que fueron abordadas las recomendaciones y propuestas dentro de cada subtema, análisis que también se efectuó en el ámbito de los temas. Ello implicó identificar si, por el número de planteamientos y su tratamiento en las sesiones deliberativas, la frecuencia del subtema es *alta, media o baja*.
- b) La *complementariedad y convergencia* de los planteamientos y recomendaciones considerando las propuestas de reforma en cada subtema en sí mismo. Ello implica identificar si, por coincidencias o no, hay una *mayor, media o menor* complementariedad y convergencia en cada subtema y tema.

En ambos casos las fuentes principales son el documento de sistematización de planteamientos elaborado por la Secretaría Técnica de la CAME y las sistematizaciones de cada una de las mesas y plenarias en las sesiones de la Comisión.

El resultado de cruzar ambas variables nos brinda una matriz con nueve casillas, lo que permite ubicar las propuestas en los temas y subtemas de acuerdo con su frecuencia en el ámbito de la Comisión y según la afinidad en torno a planteamientos y recomendaciones de reforma. Así, en cada subtema se cuenta con una descripción sintética con su referencia al marco normativo, la identificación de propuestas principales y adicionales, y algunas consideraciones necesarias; además de un cuadro de síntesis. Al final de cada tema se incluye también un cuadro de síntesis general con las propuestas sobre las que más frecuencia y convergencia se observó. El producto de esta labor es la presente Matriz de Propuestas Estratégicas prevista en el Acuerdo de implementación de la CAME.

Sobre los alcances y límites del trabajo efectuado por la CAME, es importante mencionar sus principios orientadores establecidos en el artículo 3 del Acuerdo de su creación: toda legislación es un cuerpo dinámico, los procesos de reforma electoral son esfuerzos de perfeccionamiento acumulativos que deben tener sustentación técnica y base en la realidad concreta del régimen político y electoral. Se debe entender, además, que para el cumplimiento del objetivo de la Comisión, la LEPP establece un período de siete meses aproximadamente: entre el 15 de octubre de 2019, cuando se estableció la CAME, hasta mediados de mayo, cuando finaliza el primer período de sesiones ordinarias de la nueva legislatura, antes de lo cual el Congreso de la República debería conocer la propuesta de reforma a la Ley Electoral que el TSE eventualmente presente.

El trabajo en esos siete meses estuvo dividido en general así: dos meses para la recepción de propuestas, un mes para su sistematización, un mes y una semana para siete sesiones de evaluación y deliberación, y aproximadamente dos semanas para la finalización de la sistematización y producción de este documento, lo que deja aproximadamente dos meses para la elaboración de una propuesta de ley, así como para su entrega y conocimiento en el Congreso de la República. Estos son los plazos en los que se ha trabajado con las mayores celeridad y efectividad, con el objetivo de entregar al país un documento útil para el perfeccionamiento de su sistema republicano, democrático y representativo.



## **Eje temático I. Sistema electoral**

El sistema electoral es fundamental en una democracia representativa porque establece las reglas y procedimientos para expresar preferencias políticas, así como para convertir votos en escaños y en cargos de gobierno. Establece también los principios de representación política (de mayoría y proporcional) y las reglas decisorias. El sistema electoral define, asimismo, las circunscripciones electorales (su número y su tamaño), las listas de elección y los tipos de voto, la fórmula electoral y la barrera (o umbral) legal para acceder a cargos de representación. Se vincula con las reglas y procedimientos para la convocatoria y administración de procesos electorales y mecanismos de la democracia directa como las consultas populares, así como con la normativa sobre las organizaciones políticas. Todo ello está regulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y su reglamentación.

De acuerdo con la sistematización planteada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME), las propuestas en el ámbito del sistema electoral fueron las primeras que se abordaron en el espacio deliberativo de la CAME. Fue desglosado en seis subtemas: 1) distritos electorales e integración del Congreso de la República, 2) fórmula electoral, 3) listas de elección y tipos de voto, 4) efectos del voto nulo, 5) régimen de reelección y 6) consulta. En lo que sigue se presenta la Matriz de Propuestas Estratégicas de este tema considerando cada uno de sus subtemas.

### **Subtema 1. Distritos electorales e integración del Congreso**

Un aspecto fundamental de todo sistema electoral y su diseño tiene que ver con la definición del número y el tamaño de las circunscripciones electorales, esto es, la delimitación territorial (espacios geográficos) para elegir gobernantes y representantes. Esto se relaciona de manera directa con las listas de las candidaturas y con las reglas decisorias (mayoría y/o proporcionalidad). En el sistema electoral guatemalteco, quienes ocupan la Presidencia y Vicepresidencia se eligen en circunscripción única nacional, en tanto que los alcaldes son electos en circunscripción municipal. Las circunscripciones para los cargos de representación son plurinominales. En el caso del Congreso de la República hay una circunscripción de alcance nacional y 23 circunscripciones distritales de diferente tamaño (entre dos y 19 escaños).



Sobre la integración del Congreso de la República, la Constitución Política (artículo 157) establece el sistema de lista nacional y de distritos electorales. Cada departamento de la República es un distrito electoral (excepto el departamento de Guatemala, que se divide en dos distritos: Central y de Guatemala). El número de diputados por cada uno de los 23 distritos electorales está definido en la LEPP (artículo 205). Así, el Congreso está conformado por 160 diputados: 32 electos por lista nacional y 128 distribuidos en los distritos electorales. La Constitución deriva a la legislación el establecimiento del número de diputados por distrito, según su cantidad de habitantes.

En cuanto a la integración de las corporaciones municipales, el número de síndicos y de concejales titulares y suplentes está definido en la LEPP (artículo 206) según el tamaño de la población del municipio.

En ese marco, hay dos propuestas de frecuencia alta y, complementariedad y convergencia mayor en cuanto a los distritos electorales y la integración del Congreso de la República. En ambos casos el fundamento es garantizar una mejor proporcionalidad y una mayor cercanía del electorado con las y los representantes. Las propuestas son las siguientes:

- *Redistribuir el número de diputaciones por distrito electoral:* se plantea la redistribución proporcional del número de diputaciones distritales conforme al criterio poblacional establecido en la Constitución Política de la República, esto es, en función de los datos del último Censo Nacional de Población.
- *Modificar el tamaño de los distritos electorales:* se plantean opciones de rediseño, como la creación de subdistritos (para los distritos grandes y medianos) o la definición de circunscripciones o “circuitos electorales”.

Otras propuestas con menor frecuencia en este subtema son reducir el número de diputaciones, tener un Congreso bicameral, adoptar circunscripciones uninominales y definir distritos locales (o zonas) para la elección de concejalías municipales.

En relación con la propuesta de subdistritos o circunscripciones electorales, es importante considerar que la Constitución Política en su artículo 157 solo hace referencia a distritos (equivalentes a los departamentos). En ese sentido, se analiza si hay necesidad de una reforma constitucional o basta una fundamentación jurídica para su adopción en Ley. Respecto de la redistribución del número de diputaciones por distrito, se señala que la LEPP debiera incluir una previsión para que después de cada Censo Nacional de Población se proceda de manera expedita a la redistribución proporcional de diputaciones conforme a su población.

La síntesis de propuestas puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar tamaño de los distritos electorales con creación de subdistritos (o “circuitos electorales”).</li> <li>• Redistribuir el número de diputaciones por distrito conforme a los datos de población del Censo.</li> </ul>
	Media			
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir el número de diputaciones.</li> <li>• Tener un Congreso bicameral.</li> <li>• Crear distritos locales en los municipios.</li> </ul>	

#### Artículos por ser reformados: LEPP y Constitución Política

- Artículo 157 Constitución Política. Integración del Congreso de la República.
- Artículo 205 LEPP. De la integración del Congreso de la República.
- Artículo 206 LEPP. De la integración de las corporaciones municipales.

## Subtema 2. Fórmula electoral

---

El sistema electoral puede adoptar o combinar principios decisorios de mayoría y/o de proporcionalidad. El sistema guatemalteco combina ambos según tipo de elección. El sistema de mayoría (artículos 201 y 202 de la LEPP) se utiliza para la elección a la Presidencia y Vicepresidencia (mayoría absoluta con balotaje) y en la elección para alcaldías y sindicalías (mayoría relativa). El sistema de proporcionalidad (artículo 203), en tanto, rige para la elección a diputaciones (de lista nacional y distritales), representantes al Parlamento Centroamericano y concejalías. En este último caso, la normativa establece el método de “representación proporcional de minorías” y describe el mecanismo de asignación de cargos de elección (escaños).

En relación con los principios decisorios y la fórmula electoral, se presentaron las siguientes propuestas de reforma en el ámbito de la CAME, de frecuencia alta-media y de complementariedad y convergencia mayor-media:

- *Elegir a alcaldes y alcaldesas por mayoría absoluta o un mínimo de diferencia:* se plantea modificar la regla de mayoría a fin de que los alcaldes y las alcaldesas no sean electos con mayoría relativa de votos (como en la actualidad), sino con mayoría absoluta de votos y, en su caso, balotaje (como en el caso de la Presidencia de la República). Otras propuestas plantean bajar el porcentaje de elección (al 40% de los votos válidos, o a la planilla con más votos que supere el 25% con una diferencia mayor al 5% respecto de la segunda planilla, por ejemplo). El argumento es garantizar la legitimidad de las personas que resulten electas y evitar que lo sean con porcentajes muy bajos de votación.
- *Cambiar la fórmula electoral:* se plantea sustituir el método actual de “representación proporcional de minorías” (divisores naturales), por la fórmula Sainte-Laguë (divisores impares). El argumento es brindar mayor proporcionalidad en la elección de diputaciones y concejalías.
- *Barrera legal:* se propone incluir en la norma un umbral (barrera legal), hoy inexistente, para la adjudicación de cargos, del tres o cuatro por ciento de los votos por listado nacional.

Otras propuestas son que la elección para sindicalías sea por el sistema de representación proporcional de minorías (ya no por mayoría simple) y que se establezca la elección por votación popular para gobernaciones departamentales (no se señala el principio ni la fórmula electoral en este caso).

Debido a su carácter técnico, en general hay pocas propuestas en relación a la fórmula electoral, excepto algunos planteamientos específicos como la elección para alcaldías por mayoría absoluta de votos o una mayoría relativa con distancia mínima respecto a la segunda planilla. En todo caso, hubo una importante discusión al respecto en las mesas grupales de la CAME.

Con relación a este subtema, una preocupación planteada en el ámbito de la Comisión tiene que ver con la legitimidad de origen de las autoridades y representantes, en especial de alcaldías por efecto de su elección con mayoría simple, que en algunos casos es muy reducida. Por ello se plantea la elección por mayoría absoluta o con un porcentaje que supere un mínimo y garantice diferencia entre la ganadora y las demás candidaturas. Se expresan también planteamientos para adoptar una fórmula electoral que genere mayor representatividad. En tanto, la propuesta de un umbral apunta a reducir el número de partidos en el Congreso de la República. Es importante, pues, analizar estos planteamientos de manera integral para asegurar su coherencia.

Las propuestas pueden verse de manera sintética en el siguiente cuadro:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<ul style="list-style-type: none"> <li>Elegir alcaldes y alcaldesas por mayoría absoluta con balotaje.</li> <li>La elección para alcaldías requiere un mínimo de diferencia para garantizar su legitimidad.</li> </ul>
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoptar fórmula Sainte-Laguë en lugar del actual método para la elección para diputaciones y concejalías.</li> <li>Incluir umbral (3% o 4%) para la asignación de escaños.</li> </ul>	
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>Elegir sindicalías por representación proporcional.</li> <li>Elegir titulares de gobernaciones departamentales por votación popular.</li> </ul>	

Artículos por ser reformados: LEPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 202. Mayoría relativa.</li> <li>- Artículo 203. Representación proporcional de minorías.</li> </ul>

### **Subtema 3. Listas de elección y tipos de voto**

---

Uno de los aspectos centrales del sistema electoral tiene que ver con las listas de elección y los tipos de voto. Al respecto, la LEPP, en su artículo 212, establece de manera general que la postulación e inscripción de candidaturas para todos los cargos de elección popular (en especial para la Presidencia y Vicepresidencia, así como diputaciones) está reservada para los partidos políticos legalmente reconocidos. Los comités cívicos electorales, en tanto, solo pueden postular candidaturas para los cargos de alcaldías, sindicalías y concejalías.

La legislación vigente en la materia, como fue señalado, establece que la elección para diputaciones (por lista nacional, planillas distritales y al Parlamento Centroamericano) y para concejalías se realiza por el método de representación proporcional de minorías. Se asume que las listas o planillas son cerradas y bloqueadas, esto es, definidas por el partido político y que su orden no puede alterarse. Ello incide en el tipo de voto, que es por la lista presentada por el partido incluyendo el orden predeterminado de las candidaturas.

Con relación a este componente del sistema electoral, la norma no contempla principios o reglas de inclusión con enfoque de género, variable étnico-cultural o de otro tipo en las listas de candidaturas.

Respecto al subtema de listas de elección y tipos de voto se plantearon dos propuestas en la CAME, con frecuencia alta pero complementariedad menor, que son las siguientes:

- Adoptar la paridad y alternancia de género, e inclusión indígena: se propone que las listas o planillas de candidaturas estén integradas con paridad de género y alternancia mujer-hombre. Ello implica garantizar el 50 % de postulantes mujeres en la lista nacional y en las listas de todos los distritos electorales. Asimismo, supone la inclusión paritaria de candidaturas indígenas, mujeres y hombres con alternancia, en los distritos electorales (departamentos) con población indígena mayoritaria. Una propuesta plantea avanzar en una cuota progresiva para la inclusión de mujeres en las listas de candidaturas.
- Adoptar listas cerradas y desbloqueadas: se propone que las listas dejen de ser cerradas y bloqueadas, esto es, definidas exclusivamente por los partidos políticos, y se opte por listas cerradas pero desbloqueadas, para que la ciudadanía pueda elegir su orden de preferencias; o por listas abiertas a fin de permitir el voto nominal o directo.

Otra propuesta específica señala que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) debe rechazar la inscripción de las listas que no cumplan los criterios de paridad y alternancia de género. Por otra parte, se plantea la necesidad de adoptar acciones afirmativas para impulsar la inclusión indígena en cargos de representación e incluso establecer un mecanismo de representación directa, en especial en los departamentos con población indígena mayoritaria.

En este subtema se presenta una complementariedad y convergencia menor toda vez que las planillas paritarias implican en principio mantener listas cerradas y bloqueadas. A su vez, la propuesta de listas desbloqueadas o de voto nominal limita la posibilidad de garantizar la postulación de candidaturas con paridad y alternancia entre mujeres y hombres. En ambos casos las propuestas asumen el principio de representatividad. Las listas paritarias buscan superar la histórica exclusión de las mujeres y los pueblos indígenas en los órganos de representación. Las listas desbloqueadas o abiertas, en tanto, buscan acercar al votante con su representado. En este último caso hay implicaciones en la fórmula electoral y en la complejidad de la votación y el conteo de votos. También se presentan desafíos respecto a la practicidad de una lista abierta en listado nacional o distritos grandes. La reforma en este campo, pues, requiere considerar y ponderar todas estas variables.

La síntesis de propuestas puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoptar paridad y alternancia de género (o al menos cuota progresiva) e inclusión indígena en las listas.</li> <li>Listas abiertas o listas desbloqueadas para la elección de diputados (voto a persona en lugar de voto a partido).</li> </ul>		
	Media			
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer un porcentaje mínimo de afiliadas en los partidos.</li> <li>Representación indígena directa o medidas de acción afirmativa.</li> </ul>		

#### Artículos por ser reformados: LEPP

- Artículo 212. De la postulación e inscripción de candidatos.
- Artículos 31. Miembros del Comité Ejecutivo Nacional, 38. Comité Ejecutivo Departamental, y 50. Integración y funciones del Comité Ejecutivo Municipal.
- Artículo 203. De la representación proporcional de minorías.

### **Subtema 4. Efectos del voto nulo**

Una de las innovaciones de las reformas electorales del año 2016 en Guatemala fue la incorporación de efectos del voto nulo. En su artículo 203 Bis. la LEPP establece la nulidad de una elección en la cual la sumatoria de votos nulos sea mayor a la mitad de los votos válidamente emitidos. En tal caso, se repite la elección en las condiciones y plazos establecidos en el artículo 210 de la Ley.

Al respecto, en el ámbito de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral se presentaron y discutieron dos propuestas con frecuencia alta y, complementariedad y convergencia mayor, orientadas a precisar el alcance de esta previsión normativa en torno del voto nulo y sus efectos:

- *Modificar el porcentaje requerido para aplicar la nulidad de la elección por efecto del voto nulo:* se propone que no sea mayoría absoluta sino mayoría simple, esto es, que la sumatoria de votos nulos sea mayor a los votos obtenidos por cada una de las candidaturas en competencia.
- *Postular nuevas candidaturas:* en caso de repetición de la elección, se propone que las personas postuladas por las organizaciones políticas sean diferentes a las que fueron postuladas en la elección declarada nula. Ello implica considerar los tiempos para que las asambleas partidarias correspondientes elijan y proclamen a las personas que asumirán las candidaturas.

En ese marco, una propuesta adicional es incluir una casilla específica para el voto nulo en la boleta electoral, a fin de que pueda expresarse de manera inequívoca y facilite el correspondiente conteo de votos, distinguiendo entre voto nulo intencional y voto nulo por error. Otra propuesta con frecuencia baja y convergencia menor busca eliminar de la legislación electoral los efectos del voto nulo.

Respecto a este subtema, en general se propone aclarar los efectos del voto nulo y, de algún modo, considerar su viabilidad. Una preocupación al respecto tiene que ver con los plazos para la repetición de una elección en caso de que sea anulada, considerando sobre todo los procedimientos internos en las organizaciones políticas para la nominación de nuevas candidaturas, así como aspectos logísticos, presupuestarios y administrativos. Por ello las reformas en relación con los efectos del voto nulo deben tomar en cuenta la temporalidad del calendario electoral y las instancias decisorias en las organizaciones políticas.

Es evidente que la propuesta de eliminar los efectos del voto nulo se contrapone con los planteamientos que buscan más bien hacerlo viable.

De manera sintética, los planteamientos en este subtema son las siguientes:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevo porcentaje para declarar la nulidad de la elección por efecto del voto nulo.</li> <li>Postular candidaturas diferentes en caso de repetición de la elección.</li> </ul>
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir una casilla específica para el voto nulo en la boleta electoral.</li> </ul>	
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminar de la LEPP los efectos del voto nulo.</li> </ul>		

Artículos por ser reformados: LEPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 203 Bis. Efectos de la mayoría absoluta de votos nulos.</li> <li>- Artículo 210. De la repetición de un proceso electoral.</li> </ul>

## Subtema 5. Régimen de reelección

---

Uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho y de la democracia guatemalteca es preservar la alternabilidad en el ejercicio del cargo de la Presidencia y Vicepresidencia de la República. En ese sentido, la Constitución Política de la República, en su artículo 187, prohíbe de manera terminante la reelección presidencial. No se tiene el mismo criterio respecto de las diputaciones, para las que se admite la reelección (artículo 157 de la Constitución). Lo propio aplica para representantes al Parlamento Centroamericano. Tampoco existen límites para la reelección de las autoridades y representantes en cargos de las corporaciones municipales: alcaldías, concejalías y sindicalías.

Al respecto, asumiendo el principio de no reelección para la Presidencia, que en ningún caso puede reformarse como establece la misma Constitución Política (artículo 281), hay diferentes criterios respecto a la reelección continua e indefinida para diputaciones, alcaldías, concejalías y sindicalías. Las principales propuestas de reforma al respecto, de frecuencia alta-media y complementariedad media, tienen que ver con diferentes formas de regular la reelección (unas más moderadas, otras más drásticas), en especial para las alcaldías.

- *Limitar la reelección:* se plantea modificar la norma respecto a la reelección para diputaciones, alcaldías, concejalías y sindicalías, actualmente sin límites, con dos opciones diferentes: reelección continua para un nuevo período de gestión o reelección discontinua máximo por una vez.
- *Prohibir la reelección:* se plantea aplicar para las alcaldías el mismo principio de no reelección establecido para la Presidencia de la República, esto es, que solo se pueda ganar el cargo público una vez. Algunas propuestas incluyen a las diputaciones y concejalías en esta prohibición.

Hay preocupación también y planteamientos orientados a limitar el uso de bienes y servicios públicos en la campaña electoral en el caso de quienes optan por la reelección, en especial en el ámbito municipal. Esta propuesta tiene relación con el control y fiscalización del financiamiento. Otro planteamiento es permitir la reelección en diputaciones solo si la elección es nominal o en listados abiertos.

Este posicionamiento respecto de la reelección, cuyo argumento principal es reducir el caudillismo y evitar el uso de recursos públicos por parte de quienes concurren a un proceso electoral en su condición de autoridades o representantes, implica no solamente un cambio en la legislación electoral, sino también una reforma constitucional (al menos

en relación con las diputaciones). En todo caso, se deberían considerar planteamientos distintos en la regulación de la reelección según tipo de elección y cargo (distinto para concejalías que para diputaciones o alcaldías).

La síntesis de propuestas sobre la reelección puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitar a dos periodos, continuos la posibilidad de reelección en alcaldías.</li> <li>• Limitar a dos periodos discontinuos la reelección en alcaldías.</li> </ul>	
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prohibir la reelección para diputaciones, alcaldías y concejalías.</li> </ul>	
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener reelección para diputaciones solo si hay voto nominal y directo.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso de mantener la reelección, limitar el uso de bienes y recursos públicos en beneficio de las candidaturas (en especial en lo local).</li> </ul>

**Artículos por ser reformados: Constitución Política de la República**  
 - Artículo 157. Potestad legislativa e integración del Congreso de la República.

## Subtema 6. Régimen de consulta popular

---

La institución de la consulta popular, como un mecanismo de la democracia directa, está contemplada en el texto constitucional, que en su artículo 173 establece el “procedimiento consultivo”. El principio es que las decisiones políticas “de especial trascendencia” deben ser sometidas a consulta ciudadana. Esta la convoca el TSE por iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República. La Constitución establece también (artículo 280) que las reformas constitucionales solo entrarán en vigencia si son ratificadas en una consulta popular.

La regulación de la consulta popular está contenida en el artículo 250 Bis. de la LEPP y, de manera específica y con más amplitud, en los artículos 129 al 134 del Reglamento de la LEPP. Lo central es que la consulta es siempre convocada por el TSE, que el proceso consultivo se rige en lo aplicable por las normas para las elecciones, que las preguntas para la consulta deben ser formuladas con claridad para una respuesta de SÍ o NO, y que la decisión en una consulta se adopta por mayoría relativa.

Respecto de la consulta popular (que equivale a un referendo decisorio) no se presentaron propuestas de reforma normativa en el ámbito de la CAME.

Empero, en el ámbito de este subtema, se registran dos propuestas específicas vinculadas con el mecanismo consultivo:

- Regular la consulta comunitaria: se plantea incluir en la normativa electoral el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, de conformidad al Convenio 169 de la OIT. Otras voces sostienen que la consulta previa, por su naturaleza y procedimientos, no corresponde al ámbito electoral (voto individual), sino a normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas.
- Adoptar la revocatoria de mandato: se plantea incluir en la norma el derecho a la consulta popular para la revocatoria de mandato, como un mecanismo de decisión ciudadana sobre la continuidad o no de autoridades electas.

La síntesis de propuestas puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media			
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regular o no la consulta previa (comunitaria) de conformidad al Convenio 169 de la OIT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir en la normativa la figura de la revocatoria de mandato por consulta popular</li> </ul>	

**Artículos por ser incluidos: LEPP y Reglamento LEPP**

- Artículo 250 Bis. LEPP: Consulta popular y consulta previa.
- Procedimiento especial en el Reglamento de la LEPP para la consulta previa.
- Adopción de la revocatoria de mandato y su procedimiento.

## Síntesis general de la Matriz de Propuestas Estratégicas

### Sistema electoral

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta	<b>Listas de elección y tipos de voto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Paridad y alternancia de género en las listas (o al menos cuota progresiva)</li> <li>Inclusión indígena o representación directa.</li> <li>Listas desbloqueadas o voto directo.</li> </ul>	<b>Reelección</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Limitar la reelección para diputaciones, alcaldías, concejalías y sindicalías a dos periodos continuos.</li> <li>Limitar la reelección a dos períodos discontinuos.</li> <li>Prohibir la reelección, en particular para alcaldías.</li> </ul>	<b>Distritos electorales e integración del Congreso</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Redistribuir número de diputaciones por distrito según cantidad de población (censo).</li> <li>Crear subdistritos (o “circuitos”) electorales</li> </ul> <b>Voto nulo</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Declarar nulidad de la elección si el voto nulo obtiene mayoría simple.</li> <li>Postular candidaturas diferentes en caso de repetición de la elección.</li> </ul>
	Media		<b>Fórmula electoral</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elección a cargos de alcaldía por mayoría absoluta (o mínimo de ventaja) y balotaje.</li> <li>Adoptar la fórmula electoral Sainte-Laguë.</li> </ul>	
	Baja		<b>Consulta</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regular la consulta previa (comunitaria) según el Convenio 169 de la OIT.</li> <li>Incluir en la normativa la figura de la revocatoria de mandato por consulta popular.</li> </ul>	

## **Eje temático II. Sistema de organizaciones políticas**

---

En una democracia representativa, las organizaciones políticas, en especial los partidos políticos, son actores fundamentales como entidades de derecho público que se constituyen para la agregación y representación de intereses, así como para la postulación de candidaturas a cargos de gobierno y de representación. El sistema de organizaciones políticas, igual que el sistema electoral y la autoridad electoral, son centrales para el funcionamiento del régimen democrático. En ese marco, la Constitución Política de la República de Guatemala (artículo 223) garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. A su vez, la LEPP tiene un libro específico (Libro Dos) dedicado a regular la constitución y desempeño de las organizaciones políticas (partidos, comités cívicos electorales y asociaciones con fines políticos).

En ese sentido, una de las principales críticas al sistema de partidos políticos es su débil institucionalización con base en principios democráticos y el escaso trabajo de construir democracia participativa, ya que se les caracteriza como vehículos electorales con prácticas clientelares, en propiedad de determinadas personas, lo que los transforma en “partidos franquicia”. Ante esta realidad, existe un interés importante por transformar a las organizaciones políticas en todas sus dimensiones, en instituciones permanentes, con verdaderos afiliados y afiliadas que creen en el proyecto político y partidos políticos que cumplan sus funciones de representación, intermediación y abordaje de los principales problemas nacionales.

El sistema de organizaciones políticas es pues un eje temático fundamental de la normativa y de su eventual reforma. En el ámbito del proceso de la CAME, fue objeto de un conjunto de planteamientos y recomendaciones organizados en tres subtemas: 1) requisitos de creación y vigencia, 2) estructura interna y elección de autoridades, y 3) postulación de candidaturas. A continuación se expone la correspondiente Matriz de Propuestas Estratégicas.

## Subtema 1. Requisitos de creación y vigencia

---

La institucionalización de un sistema de representación política implica la existencia de organizaciones políticas no solo para competir en procesos electorales, sino en especial para agregar y representar demandas e intereses de la sociedad. En ese marco son importantes los requisitos de creación y vigencia de las organizaciones políticas. Al respecto, en el Libro Dos de la LEPP, destinado a las organizaciones políticas, se establecen los requisitos para la creación, organización y vigencia de los partidos políticos y de los comités cívicos electorales (artículos 19, 49 y 99 de la LEPP). Se definen también las causales para la cancelación de un partido (artículo 93) o la disolución de un comité cívico electoral (artículo 114).

Respecto de la normativa sobre el sistema de organizaciones políticas en Guatemala hay un conjunto de propuestas de reforma y ajuste abordadas en el ámbito de la CAME. En cuanto a su creación y vigencia, se plantean las siguientes propuestas con frecuencia media y, complementariedad y convergencia mayor-media:

- Modificar los requisitos de creación y vigencia: con propósitos distintos, se propone en unos casos reducir y en otros casos aumentar los requisitos para la creación y vigencia de las organizaciones políticas, en aspectos como el número de afiliados y afiliadas, criterio de paridad de género en las afiliaciones, inclusión de pueblos indígenas y personas de la diversidad sexual, alcance territorial, sus estatutos, formación interna y porcentaje de personas afiliadas alfabetas y el desempeño electoral (que sea o no causal de cancelación).
- Ampliar la temporalidad de vigencia de los comités cívicos electorales: se propone que los comités cívicos electorales tengan una vigencia mayor al proceso electoral, esto es, que no tengan carácter temporal sino permanente en caso de obtener cargos electivos, para lo cual deben revisarse sus requisitos de vigencia. Se plantea también considerar la posibilidad de que los comités cívicos puedan transformarse en partidos políticos progresivamente.
- Evaluar la creación de partidos políticos regionales: se propone fortalecer la representación territorial con la creación de partidos regionales, departamentales (distritales) y municipales, que participen en elecciones en el ámbito departamental o local.

Otra propuesta específica en este campo, si bien tiene relación con los requisitos, es evaluar el desempeño electoral, esto es, la condición de obtener un porcentaje de votación (umbral de exclusión) o al menos una representación para evitar la cancelación de un partido político, elemento que está ligado al sistema electoral.

Así, hay un conjunto de propuestas para la modificación de requisitos de creación, funcionamiento y vigencia de las organizaciones políticas, pero no son convergentes: mientras unas plantean reducir los requisitos para facilitar la creación y vida orgánica de los partidos y comités, otras apuntan más bien a aumentar los requisitos para evitar la fragmentación y dispersión. Es relevante también la preocupación por la representación política en ámbitos regionales y locales. En todo caso, la preocupación principal tiene que ver con buscar soluciones a la debilidad del sistema de organizaciones políticas (partidos y comités). Ello pasa por el fortalecimiento de las organizaciones políticas y el impulso a su institucionalización y mecanismos de democracia interna.

Las principales propuestas en este subtema se sintetizan en el siguiente cuadro:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las organizaciones políticas mediante la modificación (reducir o ampliar) de requisitos de creación y vigencia: número afiliados y afiliadas, paridad de género, inclusión indígena y de diversidad sexual, alcance territorial, contenido estatutos, formación interna, desempeño electoral).</li> <li>Crear partidos políticos departamentales (distritales) y municipales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar la temporalidad de los comités cívicos electorales y revisar sus requisitos para que tengan vigencia permanente.</li> </ul>
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar el requisito de desempeño electoral como causal de cancelación de un partido (en especial si es nuevo).</li> </ul>	

Artículos por ser reformados: LEPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 19. Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos.</li> <li>- Artículo 49. Organización partidaria. / Artículo 93. Cancelación del partido.</li> <li>- Artículo 99. Requisitos para la constitución de comités cívicos electorales.</li> <li>- Artículo 114. Disolución de los comités cívicos electorales.</li> </ul>

## Subtema 2. Estructura interna y elección de autoridades

---

A fin de fortalecer un sistema de organizaciones políticas es fundamental el impulso a su estructura orgánica y la democracia interna. Así, diferentes artículos del Libro Dos de la LEPP norman la estructura y vida orgánica de los partidos políticos, incluyendo sus derechos y obligaciones, sus órganos ejecutivos y asambleas en diferentes niveles territoriales, los comités para su constitución, el procedimiento de inscripción de un partido político, la toma de decisiones y elección de sus autoridades, y la regulación de la fusión y las coaliciones. Hay normativa específica también respecto de los comités cívicos electorales, y las asociaciones con fines políticos.

Con relación a este subtema, las propuestas expuestas en el ámbito de la CAME, con frecuencia media-baja y complementariedad y convergencia mayor-media, son las siguientes:

- *Regular el funcionamiento de las asambleas:* se propone revisar la normativa en cuanto a las decisiones en las asambleas, en particular para la definición de candidaturas. Se plantea por ejemplo que el voto sea secreto, dar potestad al partido político para que decida si utiliza un sistema de planillas (garantizando la representación proporcional de minorías) o cargos individualmente, o cambiar el mínimo de personas afiliadas para integrar las asambleas.
- *Integrar la estructura partidaria con mujeres e indígenas:* se propone que la estructura organizativa y directiva de los partidos cuente con representación de mujeres y de pueblos indígenas, como un mecanismo de inclusión. En el caso de las mujeres se plantea que dicha representación sea paritaria.
- *Democracia interna y mayor protagonismo a afiliadas y afiliados con decisiones descentralizadas:* se propone adoptar mecanismos de democracia interna para la toma de decisiones y que afiliados y afiliadas a nivel departamental y local tengan relevancia decisoria (en la proclamación de candidaturas, por ejemplo), para lo cual debe haber una estructura descentralizada, que los cargos sean electos por el método de representación proporcional de minorías y realizar primarias para elegir la conformación de los órganos internos.

Otras propuestas en este campo son crear secretarías de la mujer en los comités ejecutivos nacional, departamental y municipal de los partidos; establecer nuevos

requisitos de estructura organizativa (en formación, defensa de derechos, propuestas programáticas, transparencia) y contemplar prohibiciones e impedimentos para ejercer los cargos del Comité Ejecutivo Nacional (ostentar una candidatura, relaciones familiares).

Hay varias propuestas orientadas a fortalecer y democratizar la estructura organizativa de los partidos políticos, así como sus mecanismos de toma de decisiones (con inclusión de mujeres e indígenas), en especial respecto de la postulación de candidaturas. La puesta en práctica de estas propuestas requeriría ajustes normativos, pero también cambios en la cultura organizativa y de toma de decisiones de los partidos políticos y los comités cívicos electorales. Es importante conciliar las propuestas para asegurar su coherencia.

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrar la estructura con representación de mujeres e indígenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regular el funcionamiento de las asambleas (incluir el voto secreto, garantizar la representación proporcional minorías, composición).</li> </ul>
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear secretarías de la mujer en todas las instancias ejecutivas de los partidos.</li> <li>Incluir prohibiciones para el ejercicio de los cargos en los Comités Ejecutivos.</li> <li>Establecer nuevos requisitos de estructura organizativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impulsar la democracia interna (primarias) y la descentralización partidaria (mayor protagonismo de afiliados y afiliadas).</li> </ul>

#### Artículos por ser reformados: LEPP

- Varios artículos del Libro Dos. Organizaciones políticas (con relación a sus derechos y obligaciones, órganos ejecutivos y deliberativos-decisionarios, sus comités y su inscripción).

### Subtema 3. Postulación de candidaturas

---

La selección y postulación de candidaturas a cargos de elección popular es fundamental en todo proceso electoral, pues permite la conformación, mediante el voto popular, de los órganos del poder público en diferentes niveles territoriales. Por ello la importancia de establecer en la norma quiénes son las personas habilitadas, las condiciones y los requisitos para postular candidaturas. En una democracia representativa, en general, esa responsabilidad (y derecho) corresponde a las organizaciones políticas, en especial a los partidos legalmente reconocidos. La legislación electoral en Guatemala (artículo 212) habilita a los partidos políticos para la postulación de candidaturas a todos los cargos electivos, en tanto que los comités cívicos electorales solo pueden hacerlo en el ámbito municipal. La decisión sobre las candidaturas corresponde a las asambleas partidarias. Se establecen asimismo un conjunto de requisitos para ejercer una candidatura.

Respecto a este subtema hay un conjunto de propuestas, de frecuencia alta-media y, de complementariedad y convergencia mayor-media, orientadas a mejorar la calidad de la representación política, como las siguientes:

- *Postular candidaturas solo donde hay organización:* se plantea prohibir la nominación de candidaturas en los lugares donde el partido no tenga organización territorial vigente, evitando así decisiones centralizadas desde el Comité Ejecutivo Nacional (preservar la decisión de las asambleas departamentales o municipales).
- *Revisar y aclarar la prohibición del transfuguismo:* se plantea la necesidad de revisar y precisar la normativa sobre transfuguismo a fin de prohibirlo de manera efectiva sin limitar el ejercicio de derechos políticos, en especial en el caso de personas electas cuyo partido político haya sido cancelado.
- *Garantizar requisitos de afiliación y residencia para ejercer una candidatura:* se propone revisar los requisitos de tiempo de afiliación a la organización política y de residencia o vecindad (al menos un año) para poder ejercer una candidatura a diputación distrital o corporación municipal.
- *Fomentar la competencia intrapartidaria:* se propone que la postulación de candidaturas y la elección de las autoridades partidarias se sujete a mecanismos de democracia interna, como las elecciones primarias, que fomenten la competencia intrapartidaria.
- *Permitir a los comités cívicos electorales postular candidaturas a diputaciones:* se propone que los comités no se limiten a competir en las

elecciones municipales, sino que también tengan derecho a competir por las diputaciones distritales.

Otras propuestas específicas en este campo apuntan a presentar programa de gobierno o plan de trabajo como requisito para optar a la candidatura; evaluar el alcance y temporalidad del requisito del finiquito; modificar otros requisitos para ser postulante (no ser dirigente ni fiscal del partido, no ser familiar de dirigente, prohibición de ministros de culto para alcaldías); revisar los procedimientos para la postulación e inscripción de candidaturas; y considerar la posibilidad de candidaturas independientes (sin organización política), distinción entre personas afiliadas y simpatizantes.

En general las principales preocupaciones con relación a la postulación de candidaturas a cargos de elección popular tienen que ver con la presencia territorial de las organizaciones políticas y la democracia interna para la selección de personas candidatas. Hay interés también en mejorar los procedimientos de postulación y revisar los requisitos habilitantes. Estos planteamientos requieren reformas específicas en la normativa.

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Postular candidaturas solo donde hay organización política territorial vigente.</li> <li>• Aclarar la prohibición de transfuguismo.</li> </ul>
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar competencia intrapartidaria en la postulación de candidaturas (opción de primarias).</li> <li>• Habilitar a los comités cívicos electorales para competir por diputaciones distritales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificar requisitos de afiliación y residencia para ejercer una candidatura.</li> </ul>
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar procedimientos para la postulación e inscripción de candidaturas.</li> <li>• Postular candidaturas independientes (sin partido).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar el alcance y efectos del requisito del finiquito.</li> <li>• Revisar otros requisitos para ser postulante (no ser dirigente ni fiscal, no ser familiar de dirigente).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentar programa de gobierno o plan de trabajo para postular candidaturas.</li> </ul>

#### Artículos por ser reformados: LEPP

- Artículo 212. De la postulación e inscripción de candidatos.
- Artículo 26. Atribuciones de la Asamblea Nacional.
- Artículo 102. Derechos de los comités.

## Sistema de organizaciones políticas

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta		<b>Estructura orgánica y elección de autoridades internas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regular funcionamiento de las asambleas.</li> <li>Incentivar democracia interna y descentralización organizativa y decisoria.</li> <li>Integrar la estructura con representación de mujeres e indígenas.</li> <li>Crear secretarías de la mujer en instancias ejecutivas de los partidos.</li> </ul>	
	Media	<b>Requisitos de creación y vigencia</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las organizaciones políticas mediante la modificación de requisitos (afiliados, territorio, estatutos, estructura, inclusión).</li> <li>Carácter permanente de los comités cívicos electorales.</li> <li>Crear partidos departamentales (distritales) y locales.</li> </ul>		<b>Postulación de candidaturas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Postular candidaturas solo donde hay organización vigente.</li> <li>Revisar y aclarar la prohibición del transfuguismo.</li> <li>Fomentar la competencia intrapartidaria (elecciones primarias, por ejemplo).</li> <li>Garantizar requisitos de afiliación y residencia.</li> </ul>
	Baja			

## **Eje temático III: Proceso electoral**

---

Las elecciones son el mecanismo para garantizar que la ciudadanía, mediante su voluntad libremente expresada en las urnas, decida sobre quiénes serán las autoridades y representantes durante un período de tiempo. Se espera que dichas elecciones sean plurales, transparentes y competitivas. Asimismo, que cuenten con una amplia participación ciudadana, con apego a reglas ciertas y resultados aceptados por toda la población. Los comicios, pues, están en el centro de la democracia representativa. En ese marco, el desarrollo del proceso electoral, desde su convocatoria formal hasta su conclusión con la proclamación de resultados, está regulado por ley a fin de dar certidumbre a la ciudadanía y a los actores políticos. La normativa establece las condiciones para la competencia electoral, así como las reglas de elección. Define también, entre otros, aspectos centrales como el padrón electoral, la inscripción de candidaturas, el régimen de campaña y propaganda electoral, cuestiones de financiamiento, la jornada de votación y los recursos. Todos estos aspectos están contenidos en el Libro Cuatro. Proceso electoral, de la LEPP.

En ese marco, se expone la Matriz de Propuestas Estratégicas correspondiente al eje temático Proceso electoral, desarrollado en el ámbito de la CAME, además de la presentación en cada uno de sus seis subtemas: 1) empadronamiento, 2) inscripción de candidaturas, 3) proselitismo y campaña electoral, 4) día de las elecciones y escrutinio, 5) voto en el extranjero y 6) convocatoria y calendario electoral.

### **Subtema 1. Empadronamiento**

---

El empadronamiento corresponde a un derecho cívico y político de la ciudadanía para votar en procesos electorales y consultas. En Guatemala, es un procedimiento que se efectúa de forma presencial en el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral. Requiere para ello obtener previamente el Documento Personal de Identificación (DPI) extendido por el Registro Nacional de las Personas (RENAP). Sin embargo, se debe resaltar que efectuar el procedimiento de empadronamiento no es una obligación, sino un derecho.

Si bien el empadronamiento es una función permanente del TSE, es un lapso dentro del proceso electoral cuando la ciudadanía acude con más frecuencia o mayor interés a las Delegaciones o Subdelegaciones a realizar este procedimiento y así ser incluida en el Padrón Electoral. De esa cuenta, como establece el artículo 224 de la LEPP, se elabora el padrón municipal correspondiente, que es la base para el ejercicio del voto,

con la ciudadanía residente en cada municipio, que se haya inscrito en el Registro de Ciudadanos.

Con relación a este componente fundamental del proceso electoral, que establece que personas están habilitadas para votar y elegir en las urnas, existen cuatro propuestas de frecuencia alta-media y, de convergencia y complementariedad mayor-media, que buscan fomentar en la ciudadanía el ánimo de empadronarse y fortalecer esta función de manera permanente como requisito de la participación política:

- *Proceso de empadronamiento automático:* con el fin de facilitar el ejercicio del voto, se propone que el empadronamiento sea directo y automático en el mismo acto mediante el cual la ciudadanía obtiene su DPI. Así, en lugar de dos procesos separados en diferentes instituciones, se plantea unificar el empadronamiento con la obtención del DPI, con lo cual las personas quedarían inmediatamente incluidas en el Padrón Electoral. Ello contribuirá a reducir el subregistro. Algunas posturas creen que al modificar ese procedimiento se quitarían funciones a un órgano constitucional como el TSE.
- *Plan de empadronamiento permanente:* se plantea que el órgano electoral desarrolle un plan estratégico permanente de empadronamiento con el despliegue de brigadas móviles, campañas de promoción e información y unidades de empadronamiento en las sedes del RENAP.
- *Verificación de vecindad y residencia:* se propone aclarar la diferencia entre el dato de vecindad consignado en el DPI y la solicitud de residencia electoral del proceso de empadronamiento. Se considera que la vecindad representa un carácter más estable y de largo plazo.
- *Auditoría al Padrón Electoral:* se plantea efectuar una auditoría integral y externa del Padrón Electoral, mediante la revisión completa de los registros con el objetivo de aplicar mejoras al procedimiento de empadronamiento e incrementar el registro de ciudadanos y ciudadanas.

Otra propuesta en este subtema es utilizar el empadronamiento como un elemento para generar cultura democrática. Esto, en el marco de campañas de formación cívica y electoral, así como la promoción del empadronamiento como un derecho ciudadano. En relación con el registro de la ciudadanía en general y la integración del padrón electoral en especial, las propuestas asumen la necesidad de facilitar el trámite a las personas (proceso automático derivado de la obtención del DPI) a fin de reducir el todavía elevado nivel de subregistro e impulsar así su participación en procesos

electorales y consultas. La implementación de estas propuestas con un criterio de integralidad implica cambios en la LEPP, así como en otras normas como la Ley del RENAP. Supone también decisiones de reestructuración institucional y de planificación operativa en el TSE.

La síntesis de propuestas puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso de empadronamiento automático (unificar con obtención del DPI).</li> </ul>
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Verificación de vecindad y residencia.</li> <li>Auditoría integral y externa al Padrón Electoral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar un plan permanente de empadronamiento.</li> </ul>
	Baja			<ul style="list-style-type: none"> <li>Vincular el empadronamiento con campañas de educación cívica y cultura democrática.</li> </ul>

#### Artículos por ser reformados: LEPP y Ley del RENAP

- Artículos 154 al 165. Registro de ciudadanos.
- Artículo 224. Del padrón electoral.
- Ley del Registro Nacional de Personas.

## **Subtema 2. Inscripción de candidaturas**

La inscripción de candidaturas corresponde a la primera fase del proceso electoral (artículo 196 de la LEPP). Es un componente fundamental de toda elección ya que establece que personas están habilitadas para competir por un cargo de gobierno o de representación. Para el efecto, de acuerdo con el procedimiento y requisitos establecidos en la normativa (artículos 212 al 216), las organizaciones políticas solicitan al Registro de Ciudadanos la inscripción de candidaturas. En ese marco se verifica el cumplimiento de requisitos, así como los méritos de capacidad, idoneidad y honradez establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de la República.

Con relación a este subtema, los planteamientos efectuados en el ámbito de la CAME, con frecuencia media y, complementariedad y convergencia mayor-media, son los siguientes:

- *Definir criterios claros para inscripción y depuración de candidaturas:* se considera que el procedimiento de inscripción de candidaturas por parte del Registro de Ciudadanos, al no tener criterios claros sobre la verificación de los requisitos, como el cumplimiento del artículo 113 de la Constitución, es más bien una estrategia de depuración, que deriva en atrasos. Por ello, se plantea que el TSE establezca criterios claros en cuestiones como contratistas del Estado; calificación de idoneidad, capacidad y honradez (mediante un Reglamento); suspensión de derechos ciudadanos; una mejor gestión en cuanto a la emisión y presentación del documento conocido como finiquito; y no registrar la lista si la persona candidata a la alcaldía de una planilla no es inscrita.
- *Definición oportuna y firme de la inscripción de candidaturas:* se propone que cumplidos los requisitos de inscripción y llevados los procedimientos administrativos y recursos legales hasta un “plazo fatal”, no se pueda posteriormente revisar el tema al ser una resolución definitiva. Ello implica simplificar impugnaciones y evaluar las instancias jurisdiccionales, como se verá en la Matriz del tema Justicia electoral.
- *Priorizar derecho a participar:* se plantea que es importante considerar el respeto a los derechos políticos cuando se está aplicando o en su caso interpretando la legislación para decidir sobre la inscripción de las candidaturas.

Otra propuesta complementaria tiene que ver con la necesidad de establecer de manera clara los lineamientos, tiempos y requisitos para la inscripción de candidaturas. En general, la preocupación en este campo tiene que ver con la claridad requerida en el proceso de inscripción de candidaturas para garantizar derechos y establecer de manera oportuna y definitiva la habilitación o no de estas en función de los tiempos del proceso electoral. La implementación de propuestas en este campo implica la reforma de algunos artículos de la LEPP, y su carácter integral debe considerar la necesidad de establecer criterios registrales y jurisprudenciales del Registro de Ciudadanos y del Pleno de Magistrados, respectivamente, así como sus funciones.

De manera sintética, las propuestas en este subtema se consignan en el siguiente cuadro:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar el derecho a participar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer criterios claros e inequívocos de inscripción y depuración.</li> <li>Resolución oportuna y firme de la inscripción de candidaturas (simplificar impugnaciones).</li> </ul>
	Baja			<ul style="list-style-type: none"> <li>Precisar lineamientos, tiempos y requisitos para la inscripción candidaturas.</li> </ul>

Artículos por ser reformados: LEPP y reglamentación
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 155. Funciones del Registro de Ciudadanos.</li> <li>- Artículo 196, inciso a). De la convocatoria. Primera fase.</li> <li>- Artículos 212 al 216. Postulación e inscripción de candidatos.</li> <li>- Reglamentación específica sobre artículo 113 de la Constitución Política.</li> </ul>

### **Subtema 3. Proselitismo y campaña electoral**

---

Un derecho de los partidos políticos es desarrollar actividades de proselitismo en época no electoral (artículo 20 literal h de la LEPP). El proselitismo se define como las acciones y actividades de formación y capacitación, organización y difusión de su ideología, así como cualquier otra actividad referida al funcionamiento de las organizaciones (artículo 62 Bis. del Reglamento de la LEPP). Por su parte, la campaña electoral es la segunda fase del proceso electoral (inicia 90 días antes y concluye 36 horas antes del día de elecciones), cuando las candidaturas ya están inscritas. Dentro de la campaña electoral se puede realizar propaganda electoral (únicamente durante el proceso electoral) para difundir programas de gobierno, persuadir al electorado, promover candidaturas por medio de reuniones públicas, asambleas y medios de comunicación (artículo 219 LEPP y 62 Bis. de su Reglamento).

Los planteamientos para este subtema presentados y debatidos en la CAME con frecuencia media y, complementariedad y convergencia mayor-menor son los siguientes:

- *Aclarar diferencia entre proselitismo y propaganda electoral:* se considera que hubo una restricción a las personas candidatas, organizaciones políticas y medios de comunicación para referirse a la coyuntura, cubrir acciones de candidaturas y actividades de partidos políticos, porque no están claros los límites entre proselitismo y propaganda electoral. Por ello, se plantea la necesidad de criterios que clarifiquen qué acciones se pueden realizar bajo el proselitismo y cuáles en período de propaganda electoral, lo cual conlleva también definir qué es campaña anticipada, así como establecer la separación entre propaganda electoral y actividades de formación y capacitación.
- *Limitaciones a campaña electoral:* al considerar que existe ambigüedad sobre la noción de campaña anticipada, se plantea que no se limiten las entrevistas a personalidades de la política o que ejerzan candidaturas durante el proceso electoral o que no haya límites a la campaña “anticipada”. Existen también planteamientos para limitar campaña ofensiva que genere violencia hacia las mujeres, niñez, pueblos indígenas; campaña que promueva mensajes religiosos; y propaganda que contamine el ambiente.

Otra propuesta busca aclarar qué se considera un estudio de opinión, porque puede tratarse de una encuesta, entrevista o estudio de cultura cívica, electoral o política. En ese marco, es importante definir hasta dónde llega la competencia del TSE y si tiene

influencia en la aprobación de la metodología del estudio de opinión. Por último, se plantea que las sanciones por incumplimiento de la norma recaigan en las personas y no necesariamente en la organización.

Con relación a este subtema, en general hay preocupación por la claridad en la normativa (LEPP y Reglamento) en cuanto al proselitismo, la campaña y la propaganda electoral, toda vez que conllevan temporalidades diferentes, están vinculados al financiamiento político y pueden derivar en sanciones. También hay interés en el establecimiento de límites a la campaña electoral, en especial a mensajes discriminatorios o que puedan generar violencia.

La síntesis de propuestas puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Limitar la campaña electoral (criterios a favor y contra).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aclarar diferencia entre proselitismo y propaganda electoral (definir “campaña anticipada”).</li> </ul>
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir y permitir estudios de opinión y delimitar la competencia del TSE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer sanciones individuales por incumplimiento de la norma.</li> </ul>

Artículos por ser reformados: LEPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 20, inciso h). Derechos de los partidos.</li> <li>- Artículo 21 Bis. Del financiamiento público para las actividades ordinarias de las organizaciones políticas.</li> <li>- Artículo 219. Requisitos de la propaganda electoral y garantías para su ejercicio.</li> <li>- Artículos 62, Bis. y Ter. del Reglamento de la LEPP. Definición y significado de proselitismo.</li> </ul>

## Subtema 4. Día de las elecciones y escrutinio

---

La jornada electoral es la tercera fase del proceso. En esta etapa decisiva se instalan las Juntas Receptoras de Votos (JRV), comienzan las operaciones en los centros de votación que abren a las 7:00 horas y cierran a las 18:00 horas, y se desarrolla la votación. Previo a este trabajo, se desarrolla toda la logística electoral con la preparación de materiales, mobiliario, papeletas y documentos electorales. En este día también se realiza el escrutinio, el cual inicia al cierre de las votaciones (a partir de las 18:00 horas) y es cuando se califican los votos, momento en el cual las y los fiscales de organizaciones políticas pueden presentar impugnaciones acerca de la calificación que una JRV efectúe de algún voto, y se realiza el llenado de actas por parte de las autoridades de las mesas, haciendo constar los resultados. Todo ello está normado en los artículos 229 al 240 de la LEPP.

Los planteamientos sobre esta temática en el ámbito de la CAME, con frecuencia media y, convergencia y complementariedad mayor-media, son los siguientes:

- *Mejorar procedimiento e innovar tecnología de transmisión de datos:* se propone mejorar el procedimiento de transmisión de datos, para lo cual es necesario que el TSE desarrolle un sistema informático estable, que cumpla con parámetros de seguridad digital y sea auditable por los partidos políticos. Se propone que mediante una aplicación digital haya un escaneo directo por las JRV de las actas físicas y su envío al sistema de transmisión de datos. Otra propuesta en este sentido es aplicar certificaciones “blockchain”, lo cual permite una copia digital de los documentos que brindan publicidad y acceso inmediato a una plataforma virtual, así como el diseño OCR del Acta 4. En este aspecto se plantea evaluar el uso de tecnología adecuada para la segura y efectiva transmisión de resultados preliminares de las elecciones.
- *Mejorar procedimiento de escrutinio:* en este punto se plantea la integración de las JRV con suficiente anticipación para que la capacitación a estos órganos sea profunda y puedan así calificar de manera adecuada los votos. Un problema que se evidenció con la nueva normativa fueron los votos inválidos y los votos válidamente emitidos, que derivó en errores en el llenado de documentos. Se propone al respecto establecer Comisiones Multisectoriales de Verificación para la transparencia del escrutinio, especialmente a fin de revisar los resultados locales.

- *Fortalecimiento de la función fiscalizadora (observación electoral y fiscales de organizaciones políticas):* se plantea la necesidad de fortalecer y facilitar los procesos de acreditación de observadores y fiscales de organizaciones políticas, así como un control por parte del TSE de la ubicación de las Misiones de Observación para que la labor que se realiza sea más efectiva y llegue a todo el país. En cuanto a las y los fiscales de las organizaciones políticas, se señala que deben ser capacitados de manera profunda respecto de sus funciones, la calificación de votos que realizan las JRV y las impugnaciones que tienen derecho a efectuar.

En este subtema también se abordó como propuesta evitar la discriminación en el ejercicio del voto. En ese marco, se plantea facilitar el acceso a personas con discapacidad para que puedan votar en libertad. Asimismo, a fin de mejorar la inclusión en el derecho al voto, se propone tomar en cuenta mecanismos para informar a la población en idiomas de los pueblos indígenas y con perspectiva de género; e integrando los órganos electorales también con perspectiva de género e incluyendo personas de la diversidad sexual, ya que este punto es un eje transversal en el sistema electoral.

En general, las propuestas en este subtema tienen que ver con la necesidad de garantizar una jornada electoral participativa, con mecanismos de inclusión, con fuerte fiscalización y con sistemas tecnológicos y procedimientos apropiados para asegurar el escrutinio y la transmisión de resultados. La implementación de estas propuestas requiere la reforma de algunos artículos de la LEPP, pero se pueden realizar en especial mediante reglamentos y decisiones institucionales del TSE. En todo caso, el efectivo resguardo del evento electoral, la investigación y la prevención de posibles delitos requiere también la modificación de otras normas y la coordinación interinstitucional.

Las principales propuestas en este subtema pueden verse en el siguiente cuadro de síntesis:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar procedimiento de escrutinio.</li> <li>Fortalecer la función fiscalizadora durante el día de elecciones (observadores y fiscales de organizaciones políticas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar procedimiento de transmisión de datos.</li> <li>Innovar tecnología de transmisión de datos preliminares (SITREP).</li> </ul>
	Baja			<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilitar el ejercicio del voto sin discriminación (acceso personas con discapacidad, uso idiomas de pueblos indígenas, enfoque de género, inclusión de personas de la diversidad sexual).</li> </ul>

**Artículos por ser reformados: LEPP**

- Artículos 180, 233, 237 y 240. Votación.

## Subtema 5. Voto en el extranjero

---

Uno de los cambios relevantes del sistema electoral aprobado en las reformas electorales de 2016 es el derecho al voto para la ciudadanía que reside en el extranjero (artículo 12 de la LEPP). El cumplimiento de este derecho se verificó por primera vez en el Proceso Electoral 2019, para lo cual se aprobó el Reglamento de Voto en el Extranjero y se creó una unidad especializada. De esa cuenta, el mecanismo para ejecutar este proceso contemplaba que la normativa dicta que el voto en el extranjero debe efectuarse el mismo día que la elección en Guatemala para la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Al respecto, la forma aprobada por el TSE para ejercer el voto fue presencial, tal como se desarrolla en Guatemala, por lo que se integró una Junta Electoral sobre Voto en el Extranjero y 109 Juntas Receptoras de Votos. Esta primera experiencia tuvo lugar en cuatro ciudades de Estados Unidos. El proceso de empadronamiento se realizó a través de la página de Internet [migrante.tse.org](http://migrante.tse.org) y la aplicación “Voto por Guate” para dispositivos móviles. Después se optó por habilitar como electores a las personas empadronadas y que, al tramitar su DPI en los consulados, señalaron como residencia el extranjero y confluyeron a votar en una de las cuatro ciudades.

Al tratarse de una experiencia inaugural que requiere evaluación amplia para su mejoramiento, los planteamientos de complementariedad y convergencia mayor surgidos en el ámbito de la CAME sobre este punto consideran los siguientes aspectos:

- *Mejorar la organización: empadronamiento, mecanismo de voto, financiamiento:* se propone trabajar en un plan de empadronamiento específico, con suficiente antelación, para mejorar la inscripción de la ciudadanía que pueda emitir el voto en otros países. Esto conlleva la coordinación con el RENAP y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se debe acompañar este plan con campañas de información. Este proceso está vinculado con ampliar el número de países para votar e informar a la ciudadanía el mecanismo del voto, con el fin de que conozca la modalidad y se mejore la participación. También es importante establecer criterios claros para que las organizaciones políticas puedan destinar fondos para realizar campaña electoral en el extranjero y motivar así a las y los connacionales fuera de Guatemala a emitir su voto.
- *Revisar el Reglamento y fortalecer la Unidad:* se propone revisar el Reglamento de Voto en el Extranjero desde la experiencia de las

elecciones 2019 y fortalecer la Unidad Especializada a fin de ampliar y mejorar el ejercicio de este derecho en futuros comicios.

Otras propuestas en este subtema apuntan a explorar modalidades diferentes de voto en el extranjero. Así, debido al costo y las implicaciones logísticas y administrativas del voto presencial en el extranjero, se plantea considerar la posibilidad del voto electrónico o el voto postal. Hay diferentes criterios al respecto, vinculados sobre todo con el factor confianza.

Considerando los resultados de participación en las cuatro ciudades en donde se implementó el voto en el extranjero por primera vez, y en razón del elevado costo y dificultades logísticas de este, un planteamiento apunta a eliminar este derecho, lo cual va a contramano de las propuestas para fortalecer y garantizar este derecho.

En general, las propuestas en este subtema, reconociendo la complejidad del voto en el extranjero, apuntan a garantizarlo con mejoras en la organización, revisión reglamentaria y fortalecimiento institucional.

La síntesis de propuestas puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media			<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar organización: empadronamiento, mecanismo de voto, participación, alcance, financiamiento.</li> </ul>
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Explorar otras formas de voto en el extranjero (electrónico o postal).</li> <li>Eliminar derecho al voto en extranjero.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar el Reglamento y fortalecer la Unidad Especializada.</li> </ul>

**Artículos por ser reformados:**

- Reglamento de Voto en el Extranjero.

## Subtema 6. Convocatoria y calendario electoral

---

Uno de los principales cambios producidos a partir de las reformas electorales de 2016 fue respecto del calendario electoral, ya que la convocatoria sería la segunda o tercera semana de enero del año electoral y se contemplan tres fases del proceso. La primera es la postulación de candidaturas, que da inicio un día después de la convocatoria y termina un día antes del inicio de la segunda fase. La segunda corresponde a la campaña electoral, que da inicio 90 días antes del día de las elecciones y finaliza 36 horas antes de la votación. Y la tercera fase es el día de las elecciones. Entre estas etapas se estipula también la designación de fiscales nacionales, departamentales, municipales y la integración y capacitación de las Juntas Electorales del Voto en el Extranjero, Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos; así como la depuración, integración e impresión del Padrón Electoral.

Uno de los principales motivos para modificar las fechas y plazos del calendario electoral es la necesidad de contemplar las implicaciones del voto nulo: si gana y se debe declarar la nulidad de las elecciones y convocar a su repetición. Se contempla también la posibilidad de la segunda elección presidencial en caso de que ningún binomio obtuviese la mayoría absoluta de votos.

Respecto de este subtema, los planteamientos realizados en el ámbito de la CAME, de frecuencia media y convergencia mayor-media, son los siguientes:

- *Evaluar la implementación del cronograma:* se considera necesario ampliar los plazos de las fases del proceso electoral, ya que hubo problemas de implementación por los tiempos cortos en actividades como la inscripción de candidaturas. Se propone también considerar aspectos como la capacitación electoral y los planes de medios por parte de las organizaciones políticas.
- *Revisar tiempo de integración de órganos electorales temporales:* se propone ampliar el cronograma electoral para que los órganos electorales temporales sean integrados con un año de anticipación a la convocatoria de elecciones y se pueda cumplir con un adecuado proceso formativo (este aspecto se verá también en el eje de Fortalecimiento del órgano electoral). Asimismo, se menciona la necesidad de establecer formalmente cargos como coordinadores de centros de votación y auxiliares de JRV para que cuenten con autoridad el día de las elecciones.

Otras propuestas apuntan a evaluar los plazos de algunas actividades del calendario electoral, como el tiempo de campaña, la resolución sobre inscripción de candidaturas,

la formación y capacitación, pruebas en el sistema de transmisión de resultados, y el tiempo para la entrega de resultados.

En general las propuestas en este ámbito tienen que ver con replantear los tiempos del calendario electoral para garantizar el desarrollo oportuno y eficiente de todas sus actividades para una elección transparente y técnicamente bien administrada. Este tema es fundamental por sus implicaciones para otros aspectos de la reforma normativa.

Las propuestas de este subtema pueden verse sintéticamente en el siguiente cuadro:

		<b>Complementariedad y convergencia</b>		
		<b>Menor</b>	<b>Media</b>	<b>Mayor</b>
<b>Frecuencia</b>	<b>Alta</b>			
	<b>Media</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar tiempo de integración de los órganos temporales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar y modificar la implementación del cronograma electoral.</li> </ul>
	<b>Baja</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar tiempos de otras actividades del calendario electoral (campaña, inscripciones, formación, pruebas, entrega de resultados).</li> </ul>	

#### **Artículos por ser reformados: LEPP y Reglamento de la LEPP**

- Artículo 179. Plazo para integrar JED y JEM.
- Artículo 229. Número de juntas receptoras de votos
- Artículos 196 y 197. Convocatoria y sus requisitos, y todos los que tengan señalado plazo legal en la LEPP.
- Reglamento de la LEPP.

## Proceso electoral

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta		<b>Proselitismo y Campaña</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aclarar diferencia entre proselitismo y propaganda electoral.</li> <li>Considerar límites a la campaña electoral.</li> <li>Sanciones individuales por incumplimiento de la norma.</li> <li>Definir y permitir estudios de opinión.</li> </ul>	<b>Empadronamiento</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Proceso automático de registro junto con la obtención del DPI.</li> <li>Plan permanente de empadronamiento.</li> <li>Verificación de vecindad y residencia.</li> <li>Auditoría externa al Padrón Electoral.</li> </ul> <b>Día de elecciones y escrutinio</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar procedimiento de escrutinio.</li> <li>Innovar tecnología de transmisión de datos.</li> <li>Fortalecer la función fiscalizadora durante el día de elecciones (observadores y fiscales organizaciones).</li> <li>No discriminar en el ejercicio del voto.</li> </ul>
	Media		Voto en el extranjero <ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar organización: empadronamiento, mecanismo de voto, financiamiento.</li> <li>Explorar otras modalidades: voto electrónico y voto postal.</li> <li>Fortalecer la Unidad Especializada.</li> </ul>	<b>Inscripción de candidaturas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Resolución oportuna y firme inscripción de candidaturas.</li> <li>Priorizar derecho a participar.</li> <li>Establecer criterios uniformes.</li> </ul> <b>Convocatoria y calendario electoral</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar y modificar implementación cronograma.</li> <li>Revisar tiempo de integración de órganos temporales</li> </ul>
	Baja			

## **Eje temático IV. Financiamiento político, fiscalización y régimen de medios de comunicación**

---

El proceso de reforma normativa de 2016 en materia electoral y de organizaciones políticas introdujo importantes innovaciones orientadas a impulsar una mayor democratización del sistema de representación política, el fortalecimiento de la institucionalidad electoral, un nuevo régimen de financiamiento con mecanismos de control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas, un nuevo régimen de medios de comunicación, modificaciones en el régimen sancionatorio, implementación del voto en el extranjero y cuestiones específicas, entre otras, los efectos del voto nulo y la prohibición del transfuguismo. En este conjunto de reformas destaca, por su alcance e implicaciones en el proceso electoral, el nuevo régimen de financiamiento político, de fiscalización y de medios de comunicación, relacionado con los efectos del “dinero en la política”. La implementación de este modelo mixto, que combina financiamiento público (directo e indirecto) con financiamiento privado, ha demandado del TSE una labor reglamentaria, así como la creación de dos unidades especializadas. La evaluación de estas innovaciones puestas en práctica plenamente en las Elecciones Generales 2019 ha sido sustantiva en cuanto a la normativa en la materia y las capacidades institucionales. En general se plantea la necesidad de ajustes normativos, reglamentarios e institucionales que mejoren los procedimientos y sus mecanismos de fiscalización.

Más allá de la normativa en este campo, que responde a una demanda estructural de transparencia y de acciones anticorrupción, el régimen de financiamiento y fiscalización tiene relación directa con las prácticas de los actores relevantes, en este caso las organizaciones políticas y financistas. Se vincula también, como efecto deseado, con la mejora de la calidad de la democracia, la credibilidad y confianza ciudadana en el sistema de representación política, una mayor competencia en las elecciones y una importante señal de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, destaca el propósito del régimen de medios de alentar mayor equidad en el acceso a propaganda electoral en medios masivos de comunicación.

En ese marco, se expone la Matriz de Propuestas Estratégicas correspondiente al eje temático Financiamiento político, fiscalización y régimen de medios de comunicación. La Matriz desarrolla para el efecto cinco subtemas: 1) financiamiento público, 2) financiamiento privado, 3) límites de gasto, 4) fiscalización de las finanzas y 5) régimen de medios de comunicación.

## Subtema 1. Financiamiento público

---

El financiamiento público a las organizaciones políticas es relevante para diferentes propósitos: mayor equidad, más transparencia y mejor fiscalización. Está regulado principalmente por el Artículo 21 Bis. de la LEPP. Se estipula que los partidos políticos reciban US\$2.00 por voto válido emitido a su favor en las elecciones para la Presidencia y Vicepresidencia, o de diputaciones por lista nacional, siempre y cuando el partido obtenga 5 % o más de los votos válidos o al menos una curul. El financiamiento público se entrega en cuatro cuotas anuales y requiere que el Comité Ejecutivo Nacional del partido certifique la forma en que se distribuirá el gasto. Debe destinarse 20 % a la sede central y actividades nacionales, 30 % a formación y 50 % a funcionamiento y otras actividades en los departamentos y municipios donde el partido cuenta con organización. En año electoral se permite utilizar el 100 % del financiamiento público para la campaña.

Entre los planteamientos presentados en la CAME sobre este subtema, de frecuencia media-baja y, complementariedad y convergencia mayor-media, destacan los siguientes:

- *Especificar el destino del financiamiento público:* se propone detallar el gasto a fin de promover la participación de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, así como de afiliados y afiliadas en territorios distantes, fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos, y distribuirlo según candidaturas cuando se utiliza para campaña.
- *Aumentar el monto de financiamiento público:* se plantea revisar el monto de financiamiento público a fin de aumentarlo para fortalecer a las organizaciones políticas.
- *Otorgar financiamiento público a comités cívicos:* se propone que el financiamiento público no beneficie solo a los partidos políticos, sino también incluya a los comités cívicos electorales bajo ciertos requisitos.
- *Descontar multas del financiamiento público:* se propone que las multas que deben pagar los partidos políticos puedan descontarse del financiamiento.

Se observa que, aunque es posible especificar con detalle el destino del financiamiento público para corregir asimetrías en la participación, en la práctica puede ser restrictivo impedir que el partido distribuya el financiamiento público según sus necesidades particulares. Sin embargo, se podrían incluir categorías de gasto en los informes presentados por los partidos para visibilizar las decisiones que tomó el partido sobre la distribución del financiamiento público.

Por otro lado, aumentar el monto de financiamiento público y otorgar financiamiento público a comités cívicos requiere identificar fuentes de financiamiento en el presupuesto.

En el caso de descontar multas del financiamiento público se debe considerar que se privaría de un beneficio a afiliados y afiliadas por decisiones o infracciones tomadas o cometidas por candidatos o candidatas, o por la dirigencia del partido.

Entre otros planteamientos se propuso, en un extremo, que se elimine por completo el financiamiento público a los partidos para reducir el gasto y, en el otro, que el financiamiento de los partidos sea exclusivamente público para evitar dinero ilícito y desigualdades por financiamiento privado. Las consideraciones sobre la necesidad de financiamiento público, o sobre si este es prescindible, se beneficiarían de evaluar los costos del funcionamiento mínimo requerido de un partido, así como los costos de campaña en un proceso electoral.

Hay interés y preocupación en las propuestas del subtema sobre el destino del financiamiento público y de sus propósitos de fortalecimiento e inclusión, y para la participación en procesos electorales. La implementación de estas propuestas requiere ajustes en la normativa, pero también tiene relación con las estrategias y decisiones de las organizaciones políticas.

La síntesis de planteamientos en este subtema puede observarse en el siguiente cuadro:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Detallar uso del financiamiento (promover la participación, fortalecer organización, inclusión).</li> </ul>
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el financiamiento sea exclusivamente público.</li> <li>• Eliminar el financiamiento público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar monto del financiamiento.</li> <li>• Incluir a comités cívicos electorales en el financiamiento público.</li> <li>• Descontar multas del financiamiento público.</li> </ul>	

Artículos por ser reformados: LEPP
- Artículo 21 Bis. Del financiamiento público para las actividades ordinarias de las organizaciones políticas.

## Subtema 2. Financiamiento privado

---

El financiamiento privado está regulado principalmente en el Artículo 21 Ter. de la LEPP. Se indica que el financiamiento privado puede utilizarse para sufragar actividades de funcionamiento, proselitismo y campaña electoral. Los comités cívicos deben financiar sus gastos de funcionamiento exclusivamente con aportes privados. No existen límites a la cantidad de financiamiento privado que los partidos políticos pueden ingresar e invertir en funcionamiento y proselitismo. Los límites al financiamiento privado para gasto de campaña y el procedimiento para reportar financiamiento privado se abordan en los subtemas 3 y 4, respectivamente.

Entre los planteamientos sobre financiamiento privado presentados en la CAME, que no conciernen al límite de los aportes o su registro, se encuentran los siguientes. con frecuencia media-baja y, complementariedad y convergencia mayor-media:

- *Registrar financiamiento privado según monto:* se propone que el registro del financiamiento privado se diferencie según los montos de los aportes, con condiciones distintas.
- *Canalizar aportes a través del TSE:* se propone que los aportes privados a los partidos políticos puedan hacerse mediante el TSE.
- *Permitir aportes de afiliados:* se propone que los partidos puedan realizar el cobro de aportes a sus afiliados.

Se observa que no está claro por qué estaría prohibido que los partidos políticos pidan aportes a sus afiliados. También se observa que canalizar los aportes privados por medio del TSE aumentaría el control sobre el origen de los aportes privados, pero su implementación requeriría que el TSE desarrollara las capacidades necesarias, y el procedimiento burocrático podría ser poco práctico o crear retrasos para los partidos políticos.

En general, las preocupaciones sobre financiamiento privado apuntan a facilitar y simplificar los aportes privados a los partidos políticos, sin que ello signifique limitar los mecanismos de control y fiscalización.

Las propuestas con relación al financiamiento privado pueden verse de manera sintética en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrar financiamiento privado según monto.</li> </ul>
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canalizar aportes mediante el TSE.</li> <li>• Permitir cobro a afiliados.</li> </ul>	

#### Artículos por ser reformados: LEPP

- Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento.
- Artículo 21 Quáter. Definiciones.

### **Subtema 3. Límites de gasto**

Los límites al gasto de campaña están regulados principalmente en el Artículo 21 Ter. de la LEPP. La literal e) estipula que los partidos políticos pueden gastar hasta US\$0.50 por cada persona empadronada al 31 de diciembre del año anterior a la elección. La literal f) establece que los comités cívicos pueden gastar hasta US\$0.10 por cada persona empadronada en su jurisdicción al 31 de diciembre del año anterior a la elección. Los procedimientos para reportar gastos de campaña son abordados en el subtema 4.

Entre los planteamientos principales sobre límites al gasto presentados en la CAME, que no conciernen el registro de erogaciones, destacan con frecuencia media y, complementariedad y convergencia mayor-media los siguientes:

- *Establecer techos según tipo de elección o circunscripción:* se plantea que los límites de gasto sean definidos no de manera general, sino con diferencias en función del tipo de elección y el alcance de la circunscripción electoral.
- *Revisar monto límite de gasto:* se propone revisar los techos de gasto, en especial para el proselitismo.

Otras propuestas en este campo se refieren a que los comités cívicos puedan disponer de más recursos para su campaña electoral (aumentar su límite de gasto), utilizar el salario mínimo como referencia para establecer montos límites de las erogaciones y legislar sobre cómo financian las actividades de proselitismo los partidos nuevos que se crean entre elecciones.

Se observa que no contar con un monto máximo para el gasto en proselitismo se presta a que se ejecuten gastos en este rubro con fines de campaña. También, que desglosar el límite global de gastos de campaña según tipo de elección o circunscripción ordenaría el gasto y permitiría límites distintos para partidos según la cantidad de candidaturas que presenten, incluyendo el balotaje, aunque puede ser restrictivo para las estrategias que los partidos deseen seguir.

El límite de gasto de los comités cívicos se origina en que estos no deben distribuir el gasto entre distintos tipos de elección; sin embargo, se percibe que el menor límite de gasto permitido a los comités, especialmente en municipios poco poblados, es una desventaja. Finalmente, el planteamiento de utilizar el salario mínimo como referencia busca que el monto se adapte a los cambios en la realidad económica del país.

El siguiente cuadro sintetiza las principales propuestas en este subtema:

		<b>Complementariedad y convergencia</b>		
		<b>Menor</b>	<b>Media</b>	<b>Mayor</b>
<b>Frecuencia</b>	<b>Alta</b>			
	<b>Media</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar monto límite de gasto (en proselitismo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer techos por tipo de elección y circunscripción.</li> </ul>
	<b>Baja</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aumentar límite a comités.</li> <li>Utilizar referencia al salario mínimo.</li> </ul>	

**Artículos por ser reformados: LEPP**

Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento.

## Subtema 4. Fiscalización de las finanzas

---

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos está regulada principalmente en los Artículos 21, 21 Bis. 21 Ter. 24 Bis. y 90 de la LEPP, y en el Reglamento de la Unidad de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos (UECFFPP). La UECFFPP actúa con independencia para efectuar investigaciones, auditorías y estudios. Tiene autoridad para fiscalizar en cualquier momento recursos públicos y privados de las organizaciones políticas, auditar y revisar su documentación financiera, y solicitar información a financistas. En su labor, coordina con otras unidades del TSE como Inspección General, Auditoría Electoral, Registro de Ciudadanos y entidades externas como Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Telecomunicaciones.

Se prohíbe que las organizaciones políticas reciban contribuciones del extranjero, de personas condenadas por delitos contra la administración pública o lavado de dinero, o con bienes en extinción de dominio. También se prohíben contribuciones de fundaciones o asociaciones civiles, excepto de entidades académicas para formación, las cuales igual deben ser reportadas en cierto plazo. Las personas vinculadas no podrán realizar aportaciones de más del 10 % del límite de gasto de campaña y las aportaciones que sobrepasen los Q30 mil requieren presentar declaración jurada sobre el origen de los fondos y carencia de prohibiciones.

Por cada contribución, la organización política debe emitir un recibo contable autorizado por la SAT. Las contribuciones no pueden ser anónimas y se debe determinar su procedencia. Todas deben ser canalizadas por medio de la organización política y se prohíben las contribuciones a personas candidatas. La contabilidad debe estar centralizada, en libros autorizados por la SAT, en cuentas separadas de aportes públicos y privados, y una sola cuenta para la organización departamental y la municipal. El TSE debe tener acceso a los registros contables de las organizaciones en el momento que lo requiera. El TSE estima las contribuciones en especie que no consten en libros. Los registros autorizados por la UECFFPP incluyen contribuciones en efectivo, en especie y para formación.

La rendición de cuentas conlleva responsabilidad compartida entre secretarios generales de los comités ejecutivos nacionales, departamentales y municipales, además de los secretarios de finanzas. Las organizaciones políticas deben remitir sus estados financieros e informe de financiamiento privado trimestral o mensualmente según sea indicado, además del informe financiero de campaña electoral. Además, la información sobre financiamiento debe ser pública, para lo cual el TSE habilitó la herramienta Cuentas Claras.



El incumplimiento de normas sobre financiamiento por parte de las organizaciones políticas genera multas. De no ser atendidas, se originaría la suspensión e incluso la potencial cancelación del partido. Además, las personas individuales o jurídicas también son objeto de sanciones.

En ese marco, entre los planteamientos sobre la fiscalización de las finanzas presentados en la CAME destacan los siguientes con frecuencia media y, complementariedad y convergencia mayor-media:

- *Diferenciar el control según monto:* se propone que las medidas de control y fiscalización sean diferenciadas en función del monto de la contribución.
- *Simplificar el procedimiento para hacer contribuciones:* se plantea que el procedimiento para las contribuciones a las organizaciones políticas por parte de personas individuales o jurídicas sea más sencillo y verificable.
- *Simplificar el procedimiento para reportar financiamiento:* se plantea simplificar y facilitar los reportes que entreguen las organizaciones políticas sobre financiamiento.
- *Fortalecer la Unidad Especializada y mejorar capacidad de control:* se propone establecer un plan para el fortalecimiento de la UECFFPP, lo que permitirá mejorar la capacidad de control y supervisión en relación con los aportes.
- *Sancionar el no uso de Cuentas Claras:* se propone que la plataforma Cuentas Claras sea utilizada de manera obligatoria por los partidos. La norma debe incluir sanciones por incumplimiento.

Simplificar el procedimiento para hacer contribuciones se observó como una de las necesidades más importantes, ya que es un derecho de la ciudadanía que debe promoverse. Para lograrlo, se planteó eliminar el requisito de autorizar los libros para financistas, que el procedimiento para registrarse como financista se determine según el monto de la contribución y pueda realizarse en cualquier municipio, y que se defina a las personas encargadas de recibir las contribuciones dentro de cada organización política. Dichos planteamientos se hicieron en reacción con que en la práctica hubo desconocimiento, confusión y dificultades prácticas para efectuar contribuciones. Se observa que cuando los procedimientos formales para hacer contribuciones son complicados, se opta por no hacerlos, hacerlos informalmente, o correr el riesgo de cometer errores, lo que abre un mayor espacio a las contribuciones de procedencia ilícita.

Por otra parte, simplificar el procedimiento para reportar el financiamiento es una de las necesidades más importantes para las organizaciones políticas. En la práctica, hubo desconocimiento, confusión y dificultades para reportar financiamiento. Se demanda revisar que los plazos para entregar informes sean realistas y garantizar la apertura de cuentas bancarias (obligatoriedad para el sistema bancario). Se plantea asimismo estandarizar los criterios para llenar los informes, por ejemplo, para justipreciar aportes en especie. Adicionalmente, se propone que la responsabilidad por incumplimiento sea individual, que las organizaciones políticas definan responsables de emitir informes y que a estas personas se les requiera someterse a capacitaciones.

Otra serie de planteamientos se orientaron a fortalecer la capacidad de control del TSE y de la UECFFPP, garantizando su independencia. Se propone mejorar la capacidad de supervisar que el financiamiento público y privado, de todas las organizaciones políticas incluyendo a los comités cívicos electorales, sea utilizado de la manera en que fue reportado, ya que gran parte del incumplimiento de las normas pasa desapercibido. Se plantea que el TSE incremente su autoridad sobre otras instituciones, que deben proveer información. También, que se realicen auditorías a los partidos antes y después de los procesos electorales, que los partidos presenten planificaciones de gasto anual, y se elaboren indicadores de cumplimiento.

Otra línea de planteamientos apuntó a aclarar términos con riesgo de ser utilizados de forma discrecional. Por un lado, “la unidad de vinculación” se considera que está definida de forma demasiado amplia, al punto de que dos personas podrían estar vinculadas sin saberlo. También, se planteó que debe indicarse la forma de justipreciar aportes en especie.

Algunos planteamientos de menor alcance incluyeron prohibir que los contratistas del Estado puedan hacer contribuciones a las organizaciones políticas para evitar conflicto de interés y que las organizaciones políticas no puedan documentar como deudas espacios de publicidad y todo lo relativo a la campaña electoral.

La atención a las propuestas tendentes a facilitar y fiscalizar las aportaciones privada a las organizaciones políticas requiere reforma normativa y reglamentaria, así como fortalecimiento institucional en el TSE y su Unidad Especializada. En general es fundamental mejorar la comunicación y la coordinación interna e interinstitucional para una efectiva implementación de las reformas, empezando por su mejor conocimiento por parte de la ciudadanía y los actores relevantes.

Las propuestas principales en este amplio campo, cuyo detalle fue expuesto más arriba, pueden verse de manera sintética en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplificar procedimiento de aportes y de su reporte.</li> <li>Obligar uso de Cuentas Claras y sancionar el incumplimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diferenciar control según monto.</li> <li>Evaluar el diseño y fortalecer la Unidad Especializada.</li> <li>Mejorar capacidad de control y supervisión.</li> </ul>
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aclarar términos (“unidad de vinculación”).</li> </ul>	

**Artículos por ser reformados: LEPP y Reglamento de la UECFFPP.**

- Artículo 21, 21 Bis. 21 Ter. 24 Bis. y 90 LEPP.
- Reglamento de la UECFFPP.

## Subtema 5. Régimen de medios de comunicación

---

El régimen de medios de comunicación está regulado principalmente en los artículos 220 y 221 de la LEPP, y en el Reglamento de la Unidad Especializada Sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión (UEMCEO). El TSE está a cargo de la distribución igualitaria de espacios y tiempos en los medios de comunicación social para propaganda electoral. Es prohibido que las organizaciones políticas contraten directa o indirectamente, acepten donaciones, espacios y tiempos en cualquier medio de comunicación social.

La UEMCEO es responsable de hacer el registro de proveedores, implementar la distribución igualitaria, y fiscalizar las pautas. El presupuesto para pauta equivale al 0.25 % de los ingresos ordinarios del Estado. De este monto, el plan de distribución igualitaria destina 50 % para la elección para la Presidencia y Vicepresidencia, 25 % para la elección de diputaciones, y 25 % para la elección a corporaciones municipales. El costo de la pauta se determina a partir de la tarifa electoral que corresponde al 20 % del promedio de la tarifa comercial, calculada por modalidad de medio en los últimos seis meses previos a la convocatoria. La pauta del TSE tiene prioridad sobre las pautas comerciales, y los comités cívicos podrán pautar por medio del TSE hasta un monto equivalente al 10 % de su financiamiento privado.

El procedimiento para implementar el régimen de medios consiste en seis pasos: 1) los medios se inscriben en el TSE, 2) los medios presentan pliego tarifario y disponibilidad, 3) el Departamento de Organizaciones Políticas entrega nómina de cargos públicos para los que las organizaciones postulan candidaturas, 4) el TSE crea Sistema Integrado de Distribución Igualitaria (SIDI), 5) las organizaciones políticas proponen planes de medios utilizando el SIDI y 6) el TSE presenta plan de medios integrado aprobado por fiscales de las organizaciones políticas y el Pleno de magistrados del TSE. En época no electoral, las organizaciones políticas pueden presentar un plan para que el TSE contrate pauta para proselitismo con financiamiento público.

La UEMCEO coordina su labor de fiscalización con Inspección General, Auditoría Electoral, Registro de Ciudadanos y con la UECFFPP. Las sanciones por incumplimiento de las normas de difusión de propaganda en los medios de comunicación alcanzan a los medios, sus representantes legales y directores. Por otro lado, los estudios de opinión sobre intención de voto pueden publicarse hasta 36 horas antes del evento electoral.

Entre los planteamientos con frecuencia alta-media y complementariedad mayor-media sobre el régimen de medios de comunicación realizados en el ámbito de la CAME destacan los siguientes:

- *Definir tipos de medios:* Uno de los planteamientos más frecuentes consistió en definir distintos tipos de medios de comunicación. En particular, se debe decidir si las redes sociales y medios digitales deben ser incluidos, ante lo que hay argumentos a favor y en contra. También se planteó la necesidad de distinguir en la normativa medios de comunicación que usufructúan frecuencias del Estado como televisión y radio, medios escritos, medios que colocan imágenes en espacios públicos, y medios según su presencia geográfica nacional, regional, departamental y municipal.
- *Revisar la tarifa electoral:* otro planteamiento recurrente fue la necesidad de revisar la tarifa electoral. En un extremo se considera necesario que sea igual a la tarifa comercial. En el otro, se considera justificable que la tarifa electoral sea cero, como parte de las obligaciones de los medios (al menos en el caso de la televisión y radio). De manera intermedia, se considera que la tarifa electoral puede ser según tipo de medio de comunicación. Sin embargo, se observa que existe preocupación sobre que el aumento del costo de la pauta repercuta en menor acceso a información de la ciudadanía, por lo que parte del costo debiera ser privado o crearse formas alternativas a los medios de comunicación para informar a la población. Para determinar los ajustes adecuados a la tarifa electoral, se haría necesario evaluar el monto de forma técnica y con evidencia.
- *Mejorar capacidad de UEMCEO:* un tercer conjunto de planteamientos consistió en la necesidad de fortalecer a la UEMCEO para implementar el plan de medios y monitorear a los medios de comunicación.
- *Revisar implicaciones para la cobertura noticiosa:* se observó preocupación por las implicaciones de la normativa para la cobertura noticiosa de las elecciones. Se reportó que los medios fueron temerosos de cubrir eventos donde participaban candidatos y candidatas, o hacer entrevistas, para evitar ser sancionados. Por consiguiente, se propone aclarar en qué consiste la pauta y no limitar el derecho a dar cobertura a actividades. También se planteó que se requiera que en foros y debates donde se presenten personas que ejerzan candidaturas se incluya a todas.

Otras propuestas específicas señalan que debe incentivarse el registro de más medios de comunicación, ya sea con una tarifa electoral más atractiva o con un procedimiento más simple y descentralizado. Se considera deseable que el TSE pudiera pautar en todos los medios de comunicación, aunque la obligación de pautar podría ser inconstitucional.

También, se deben revisar los plazos para definir el plan de medios y garantizar que la distribución igualitaria sea relevante a las necesidades de los partidos. Por otro lado, se plantea que la UEMCEO tenga capacidad de verificar que la pauta contratada fue desplegada, que no se contrate pauta directamente, y que los medios de comunicación reciban su pago de forma más expedita. De forma antagónica, se planteó eliminar al TSE como intermediario en la contratación de pauta dada la complejidad de ejecutar esa atribución.

En síntesis, las casi cien propuestas y recomendaciones en este campo apuntan a lograr una mejor gestión del régimen de medios de comunicación a fin de que las organizaciones políticas tengan un acceso adecuado y equitativo a estos y, en consecuencia, la ciudadanía tenga mayor acceso a información sobre el proceso, las candidaturas y las propuestas programáticas. La implementación de estas propuestas requiere reforma normativa, ajuste reglamentario y fortalecimiento institucional de la Unidad Especializada. En todo caso, es fundamental evaluar el diseño e implementación del modelo de régimen de propaganda electoral en medios de comunicación, y redefinir el modelo de contratación de medios para que el plan se diseñe sobre la base de las propuestas y los requerimientos de las organizaciones políticas.

La síntesis de las propuestas en este subtema, cuyo detalle fue expuesto más arriba, se consigna en el siguiente cuadro referencial:

		<b>Complementariedad y convergencia</b>		
		<b>Menor</b>	<b>Media</b>	<b>Mayor</b>
<b>Frecuencia</b>	<b>Alta</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar tarifa electoral (diferentes criterios).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar plan de medios y definir tipos de medios.</li> <li>Evaluar el diseño y mejorar capacidad de la Unidad Especializada (en especial en pauta y monitoreo).</li> </ul>
	<b>Media</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>No limitar cobertura noticiosa ni eventos de debate.</li> </ul>	
	<b>Baja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permitir compra directa de espacios en medios.</li> </ul>		

<b>Artículos por ser reformados: LEPP y Reglamento de la UEMCEO.</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículos 220 y 221 LEPP.</li> <li>- Reglamento de la UEMCEO.</li> </ul>

## Síntesis general de la Matriz de Propuestas Estratégicas

### Financiamiento político, fiscalización y régimen de medios de comunicación

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta		<b>Régimen de medios de comunicación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar plan de medios.</li> <li>• Definir tipos de medios.</li> <li>• Revisar tarifa electoral.</li> <li>• Fortalecer Unidad mejorar capacidad de pauta y monitoreo.</li> <li>• No limitar cobertura noticiosa ni debates.</li> </ul>	<b>Fiscalización de las finanzas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferenciar control según monto.</li> <li>• Simplificar aportes.</li> <li>• Simplificar reportes.</li> <li>• Fortalecer Unidad y mejorar capacidad de control y supervisión.</li> <li>• Obligar uso de Cuentas Claras.</li> <li>• Aclarar términos.</li> </ul>
	Media		<b>Financiamiento público</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Detallar uso del financiamiento público.</li> <li>• Revisar montos.</li> <li>• Incluir a comités cívicos electorales.</li> <li>• Descontar multas.</li> <li>• Financiamiento público exclusivo versus eliminarlo</li> </ul>	
	Baja		<b>Límites de gasto</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar gasto en proselitismo.</li> <li>• Limitar gasto por tipo de elección.</li> <li>• Aumentar límite a comités.</li> <li>• Utilizar referencia al salario mínimo.</li> </ul>	<b>Financiamiento privado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrar financiamiento privado según monto.</li> <li>• Cobro a personas afiliadas.</li> <li>• Canalizar aportes mediante el TSE.</li> </ul>

## **Eje temático V: Justicia electoral**

---

Administrar justicia en el ámbito de los procesos electorales, de las organizaciones políticas y de otros aspectos vinculados al ejercicio de los derechos políticos es un aspecto fundamental del régimen democrático. Ello tiene que ver con el régimen de faltas y delitos electorales, así como con las sanciones correspondientes. Se vincula también con el conjunto de recursos y procedimientos establecidos para tramitar y resolver demandas en este campo. En el marco institucional, está ligado directamente con las atribuciones y obligaciones jurisdiccionales del TSE, así como de otras instancias en el ámbito de su competencia. Este tema es fundamental para los procesos electorales, dada la evidente tendencia a su judicialización, como se vio en las Elecciones Generales 2019.

En ese contexto, a continuación, se expone la Matriz de Propuestas Estratégicas resultante del proceso CAME en relación con el eje temático Justicia electoral, así como en cada uno de sus tres subtemas: 1) régimen de faltas, delitos y sanciones; 2) régimen de recursos y procedimientos; y, 3) instancias y función jurisdiccional del TSE.

### **Subtema 1. Régimen de faltas, delitos y sanciones**

---

El régimen de faltas, delitos y sanciones respecto de las organizaciones políticas y del proceso electoral está regulado en varios artículos de la LEPP, así como de su Reglamento. La norma establece con claridad los sujetos de sanción (artículo 36 Ter. del Reglamento), así como las sanciones (desde la amonestación hasta la cancelación de un partido político) en función de la gravedad de la infracción (artículos 88 al 96 de la LEPP). Se define también que lo concerniente a los delitos y faltas electorales se rige por el Código Penal.

Respecto de este ámbito de la justicia electoral, las principales propuestas de reforma planteadas en el ámbito de la Comisión, con frecuencia alta-media y, complementariedad y convergencia mayor-media, son las siguientes:

- *Revisar las sanciones contra candidatos y partidos políticos:* se plantea la necesidad de evaluar el régimen de sanciones para no penalizar a quienes ejercen candidaturas y partidos con sanciones excesivas y onerosas, pero también para garantizar el cumplimiento de la normativa. Al respecto es fundamental observar los principios de legalidad y de proporcionalidad.
- *Sancionar la violencia política:* se propone incluir en la norma un conjunto de mecanismos para prevenir, atender y sancionar hechos de violencia política y electoral contra las mujeres; así como hechos de racismo y

discriminación contra pueblos indígenas y poblaciones en situación de vulnerabilidad. Ello incluye la necesidad de un protocolo para que el TSE atienda estos casos. Esta propuesta se hace extensiva a la violencia y conflictividad electoral en general (para lo cual se plantea institucionalizar una mesa técnica de prevención, como se verá en el siguiente tema).

- *Clarificar responsabilidad:* se plantea la necesidad de definir con claridad la responsabilidad por faltas y delitos electorales, a fin de identificar al sujeto de la sanción, sea quien ejerce la candidatura o dirigencia partidaria, o la organización política. Ello tiene relación con la gradación de las sanciones.

Otra propuesta complementaria apunta a incluir en la Ley mecanismos eficaces para evitar y en su caso sancionar la manipulación y la compra de votos. Se plantea también establecer con claridad la diferencia entre faltas y delitos.

En general, hay preocupación por la proporcionalidad de las sanciones (en especial multas) en función de la gravedad de la falta; por tanto, es necesario clarificar la responsabilidad entre las personas y las organizaciones. Asimismo, se plantea de manera coincidente la necesidad de regular la prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres, así como expresiones de discriminación contra los pueblos indígenas y otras poblaciones vulnerables. Las reformas en este ámbito implican revisar varios artículos de la LEPP y su Reglamento.

La síntesis de propuestas en este subtema puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta		<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevenir y sancionar la violencia política y electoral contra las mujeres.</li> </ul>	
	Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prevenir y sancionar hechos de racismo y discriminación contra los pueblos indígenas (y otros grupos vulnerables).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Clarificar responsabilidad por faltas y delitos (sanción a la persona y/o a la organización política).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar las multas conforme al principio de proporcionalidad (evitar multas onerosas, que castigan a los partidos, en especial a los pequeños).</li> </ul>
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regular la diferencia entre faltas y delitos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sancionar la compra de votos.</li> </ul>	

Artículos por ser reformados: LEPP y Reglamento de la LEPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capítulo ocho LEPP. Sanciones (artículos 88 al 96).</li> <li>- Artículo 36 Ter. Reglamento LEPP. Sujetos de sanción.</li> <li>- Artículos 21 Ter. k), 95 Bis. 125 literal x) y 222 último párrafo LEPP</li> </ul>

## Subtema 2. Régimen de recursos y procedimientos

---

En cuanto al régimen de recursos y procedimientos establecido para la administración de justicia electoral, la normativa señala las dependencias encargadas y el procedimiento para las acciones de oficio o a solicitud de parte (artículo 36 del Reglamento de la LEPP). Asimismo, establece los medios de impugnación contra resoluciones del TSE: aclaración y ampliación, revocatoria y apelación (artículos 187 al 191 de la LEPP); y los recursos durante el proceso electoral: recurso de nulidad (artículos 246 y 247). En ambos casos, la norma reconoce que las resoluciones del TSE pueden ser objeto de amparo en otras instancias, como se explica más adelante en este documento (artículos 192 y 248).

Al respecto, hay algunas propuestas de frecuencia alta-media y, complementariedad y convergencia media, orientadas a mejorar la regulación en este ámbito:

- Garantizar la resolución oportuna y definitiva de los recursos: se propone establecer procedimientos para que los recursos (en especial los relacionados con inscripción de candidaturas) sean resueltos en tiempo y de manera definitiva, conforme a los tiempos del proceso electoral.
- Establecer con claridad el ámbito de los procesos: se propone revisar el ámbito de los procesos para definir con claridad si son penales o administrativos.
- Asegurar la consistencia de las resoluciones: se plantea la necesidad de garantizar la coherencia y consistencia en la decisión de los diferentes órganos jurisdiccionales, lo que implica criterios uniformes para la aplicación de la Ley (o su reglamentación e interpretación, cuando corresponda). Supone también, en el ámbito del TSE, definir de manera inequívoca los plazos y procedimientos en las diferentes unidades involucradas, en especial en la inscripción de candidatos.

Otras propuestas en este subtema son definir con claridad el procedimiento de la iniciativa para el trámite de cancelación de un partido político, cuando corresponda; establecer jurisprudencia para fortalecer el régimen de recursos y procedimientos en materia electoral; y revisar el rol del Registro de Ciudadanos, además de definir mecanismos de coordinación con otras entidades y organismos. Se plantea por último la importancia de regular la diferencia entre responsabilidad penal y responsabilidad civil o administrativa.

Con relación al régimen de recursos y procedimientos, en general se expresó preocupación por la demora en la resolución de algunos recursos, que es tardía y puede perjudicar a las personas involucradas y al mismo proceso electoral. Por ello la necesidad de decisiones oportunas y definitivas. Se plantea también la necesidad de evitar la discrecionalidad en el tratamiento de casos similares, lo que implica garantizar la consistencia decisoria de los diferentes órganos jurisdiccionales en el marco de la normativa vigente. Ello puede implicar la elaboración de reglamentos y procedimientos.

El siguiente cuadro expone sintéticamente las propuestas en este subtema:

		<b>Complementariedad y convergencia</b>		
		<b>Menor</b>	<b>Media</b>	<b>Mayor</b>
<b>Frecuencia</b>	<b>Alta</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la resolución oportuna y definitiva de los recursos.</li> </ul>	
	<b>Media</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer jurisprudencia para fortalecer el régimen de recursos y procedimientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar los procesos para definir con claridad su ámbito.</li> <li>Asegurar la consistencia de los órganos jurisdiccionales en la aplicación (y en su caso interpretación) de la Ley.</li> <li>Clarificar plazos y procedimientos en las diferentes unidades del TSE.</li> </ul>	
	<b>Baja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar el rol del Registro de Ciudadanos en la imposición de sanciones.</li> <li>Regular la diferencia entre responsabilidad penal y responsabilidad civil o administrativa.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir el procedimiento para la iniciativa de cancelación de un partido</li> </ul>

#### **Artículos por ser reformados: LEPP y Reglamento de la LEPP**

- Artículos 187 al 192. Medios de impugnación.
- Artículos 246 al 248. Recursos durante el proceso electoral.
- Artículo 37 Reglamento LEPP. Procedimiento.

### Subtema 3. Instancias y función jurisdiccional del TSE

---

La legislación establece que el TSE es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y, por tanto, no está supeditado a ningún organismo del Estado. En el modelo guatemalteco la autoridad electoral es única y en esa condición concentra atribuciones y obligaciones administrativas (organizar elecciones y consultas), registrales, jurisdiccionales y de formación en democracia (artículo 125 LEPP). Así, el TSE tiene a su cargo la administración de la justicia electoral en relación con los derechos de organización y de participación política. Empero, la normativa establece que las resoluciones del TSE pueden ser objeto de acciones ante otras dos instancias: la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad.

En relación con este subtema, en el ámbito de la CAME se identifican dos propuestas de reforma con frecuencia alta y, complementariedad y convergencia mayor-media, que son las siguientes:

- *Separar la función jurisdiccional del TSE:* se plantea reformar la normativa y la estructura institucional a fin de que el Pleno de Magistrados se concentre en administrar justicia electoral, en tanto que otra dependencia separada y especializada (una dirección general administrativa) tenga a su cargo la responsabilidad por las atribuciones administrativas del TSE. Ello se complementa, como se verá en el siguiente tema, con el planteamiento de crear una Dirección General de Elecciones encargada de organizar los procesos electorales y consultas.
- *Establecer la CC como única instancia de amparo:* se plantea evitar la “triple instancia”, para lo cual es necesario que la Corte de Constitucionalidad tenga competencia exclusiva en materia de amparo para los casos de naturaleza electoral vinculados a la garantía de derechos constitucionales.

Otras propuestas específicas en este campo son crear juzgados electorales y mejorar la difusión pública y oportuna de los acuerdos y actas respecto al trámite de los recursos en el Tribunal Supremo Electoral.

Debe considerarse que las propuestas principales en relación con este subtema implican no solo una reforma de la LEPP, sino también de otras normas (Ley de Amparo), así como un proceso amplio de reestructuración institucional.

La síntesis de propuestas en este subtema puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		<b>Complementariedad y convergencia</b>		
		<b>Menor</b>	<b>Media</b>	<b>Mayor</b>
<b>Frecuencia</b>	<b>Alta</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer la CC como única instancia de amparo ante resoluciones TSE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Separar las funciones jurisdiccionales (Pleno) y administrativas del TSE (dirección general administrativa).</li> </ul>
	<b>Media</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de juzgados electorales para conocer y resolver delitos electorales.</li> </ul>		
	<b>Baja</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Difusión oportuna de actas y acuerdos del Pleno y otras instancias del TSE.</li> </ul>	

#### **Artículos por ser reformados: LEPP y Ley de Amparo**

- Artículo 123. Integración.
- Artículo 125. Atribuciones y obligaciones.
- Artículo 130. Privacidad de las sesiones.
- Reformas en la Ley de Amparo.

Síntesis general de la Matriz de Propuestas Estratégicas

**Justicia electoral**

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<b>Instancias y función j urisdiccional del TSE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Separar en el TSE la función jurisdiccional (Pleno Magistrados) de la función administrativa.</li> <li>• Evitar la “triple instancia” con facultad exclusiva de la CC para recursos de amparo.</li> </ul>
	Media		<b>Recursos y procedimientos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la resolución oportuna y definitiva de los recursos.</li> <li>• Revisar el procedimiento para la cancelación de un partido político.</li> <li>• Asegurar la consistencia entre órganos jurisdiccionales en la aplicación de la Ley.</li> <li>• Definir con claridad el ámbito de los recursos (penal o administrativo).</li> </ul> <b>Régimen de faltas, delitos y sanciones</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenir y sancionar la violencia política y electoral contra las mujeres.</li> <li>• Revisar las multas conforme al principio de proporcionalidad.</li> <li>• Establecer responsabilidad por faltas y delitos.</li> <li>• Prevenir y sancionar hechos de racismo y discriminación contra los pueblos indígenas.</li> </ul>	
	Baja			

## **Eje temático VI. Fortalecimiento del órgano electoral**

---

El organismo electoral, junto con el sistema electoral y el sistema de organizaciones políticas, constituyen los tres ejes fundamentales de todo campo político en democracia. De esto deriva la importancia de adoptar un modelo de organismo electoral acorde con las necesidades de los procesos políticos y democráticos de un país, así como de su marco institucional. En Guatemala, como en otros casos de la región, se tiene un modelo que concentra en un solo órgano la función de administración de procesos electorales, la función jurisdiccional, la función registral y las labores de formación cívico-política y electoral. Se trata también de un órgano autónomo e independiente respecto al poder político y los otros órganos del Estado. Por mandato constitucional, la organización, funcionamiento y atribuciones del organismo electoral están reguladas en la LEPP, en su Libro Tres.

Seguidamente se presenta la Matriz de Propuestas Estratégicas respecto al eje temático Fortalecimiento del órgano electoral, resultado del proceso propositivo y deliberativo de la CAME. Se exponen también cada uno de sus subtemas: 1) elección de magistrados, 2) funciones administrativas, 3) función de formación y capacitación, 4) organización y estructura del TSE, 5) órganos electorales temporales y 6) financiamiento del TSE.

## Subtema 1. Elección de magistrados

---

El proceso de integración del TSE como máxima autoridad en materia electoral es fundamental para garantizar un órgano autónomo e independiente. En ese marco tiene especial relevancia el procedimiento de elección de los magistrados. Ello está definido en el artículo 123 de la LEPP, que establece la elección de cinco magistrados titulares y cinco suplentes por dos tercios del Congreso de la República, previa selección de aspirantes por una Comisión de Postulación (artículo 136). La norma establece también (artículo 124) las calidades que deben tener los magistrados. El período de mandato de los magistrados es de seis años, pudiendo ser reelectos.

Al respecto, hay cinco propuestas con frecuencia alta-media y, de complementariedad y convergencia mayor-media, orientadas a fortalecer la integración del TSE:

- *Ampliar el período de funciones de los magistrados:* se propone que el período de funciones sea de ocho o diez años en lugar de seis.
- *Realizar renovación parcial del Pleno:* se plantea que, junto con la ampliación del período de mandato, haya una renovación parcial y escalonada del Pleno de magistrados cada dos o cuatro años.
- *Aclarar la cantidad de postulantes que deben figurar en la nómina:* se identifica la contradicción existente entre los artículos 123 y 141 de la LEPP.
- *Ampliar la Comisión de Postulación:* se propone que la Comisión de Postulación, actualmente compuesta por cinco personalidades vinculadas al campo de la universidad y del derecho, sea ampliada con otros integrantes: expresidentes del TSE, un representante indígena y un delegado de las organizaciones políticas vigentes. A ello se añade la propuesta de establecer un reglamento de la Comisión a fin de definir con claridad los plazos, los criterios de calificación, el procedimiento de elección, condiciones de transparencia e impedimentos para formar parte de esa instancia.
- *Abrir el Pleno a nuevas profesiones:* se plantea que personas de profesiones diferentes, y no solo abogados, puedan integrar el Pleno de magistrados del TSE. La propuesta se relaciona con la separación de las funciones administrativa y jurisdiccional, pues si esta ocurriera no corresponde que profesionales de diferentes ramas puedan integrar el ente.

Otros planteamientos son revisar la privacidad de las sesiones del Pleno en período no electoral, modificar la forma rotativa de la presidencia del TSE y adoptar el criterio de paridad de género para la composición del Pleno de magistrados.

En general, la preocupación principal respecto de la elección de magistrados es que se realice en función de los méritos profesionales y la experiencia de las y los postulantes. Además, que el mecanismo de elección, empezando por la Comisión de Postulación, asegure que las nuevas autoridades electorales no dependerán de intereses políticos ni estarán supeditadas a ningún organismo del Estado. En ese mismo sentido van las propuestas de ampliación del período de funciones con renovaciones escalonadas.

La síntesis de propuestas puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		<b>Complementariedad y convergencia</b>		
		<b>Menor</b>	<b>Media</b>	<b>Mayor</b>
<b>Frecuencia</b>	<b>Alta</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer reglamento de la Comisión de Postulación (plazos, calificación, procedimiento elección, transparencia, impedimentos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar el período de funciones de magistrados (a ocho o diez años).</li> <li>Renovar de forma parcial y escalonada el Pleno de magistrados (cada dos o cuatro años).</li> <li>Aclarar el número de postulantes que debe incluir la nómina presentada por la Comisión de Postulación.</li> </ul>
	<b>Media</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar la privacidad de las sesiones del Pleno de magistrados en períodos no electorales.</li> <li>Evaluar la forma rotativa de elección de la presidencia del TSE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificar la integración de la Comisión de Postulación (incluir expresidentes del TSE, representante indígena, delegado partidos).</li> <li>Incluir personas de otras profesiones como magistrados del TSE.</li> </ul>	
	<b>Baja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir criterio de paridad de género en elección de magistrados.</li> </ul>		

#### **Artículos por ser reformados: LEPP**

- Artículo 123. Integración.
- Artículo 126. Presidencia del Tribunal Supremo Electoral.
- Artículo 130. Privacidad de las sesiones.
- Artículo 136. Integración de la Comisión de Postulación.
- Artículo 141. Normas de funcionamiento de la Comisión de Postulación.

## Subtema 2. Funciones administrativas

---

De manera amplia, el Libro Tres de la LEPP regula la organización, funcionamiento y atribuciones del TSE, así como de los órganos electorales temporales. En ese marco, hay diferentes previsiones normativas sobre las atribuciones y obligaciones administrativas. Es evidente también que varias cuestiones se derivan a reglamentación específica, así como a definiciones de funcionamiento institucional, planificación, gestión de recursos y organización interna establecidas por el propio TSE en sus diferentes dependencias, en el marco de la normativa vigente para el sector público.

Con relación a este subtema hay algunas propuestas con frecuencia alta-media y complementariedad mayor-media, orientadas a mejorar este ámbito de funcionamiento del órgano electoral:

- *Descentralizar o desconcentrar las operaciones del TSE:* se propone que las funciones de Auditoría, Inspección General, Instituto Electoral, Logística y de las Unidades Especializadas de Control y Medios se ejecuten de forma desconcentrada.
- *Otorgar más atribuciones a Delegaciones y Subdelegaciones:* en concordancia con lo anterior, se propone el traslado de más responsabilidades a las Delegaciones y Subdelegaciones del TSE.
- *Proceso de reestructuración institucional:* se propone impulsar un proceso amplio y profundo de reestructuración y de fortalecimiento institucional, lo que incluye la separación de funciones y la creación de direcciones.
- *Automatizar los procesos de planificación, administrativos y presupuestarios:* se propone desarrollar un plan de automatización de todos los procesos y procedimientos, en especial en materia de planificación y administración.
- *Mejorar la coordinación y la comunicación interna:* se plantea la necesidad de mejorar de manera sustantiva los mecanismos de coordinación entre las diferentes direcciones y dependencias del TSE, así como los flujos de comunicación interna.

Otras propuestas importantes en este subtema, aunque con menor frecuencia, tienen que ver con la implementación de una política de acceso a la información pública, transparencia activa y datos abiertos; así como la posibilidad de que se asignen funciones administrativas a los magistrados suplentes, que en la actualidad solo integran el Pleno ante la ausencia de alguno de los titulares.

En general, las propuestas relativas a las funciones administrativas del TSE tienen que ver con un horizonte de reestructuración institucional que no necesariamente depende de una reforma normativa, sino en especial de definiciones reglamentarias y cambios en la estructura y en la cultura organizacional. La viabilidad de estas transformaciones tiene correlato con la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 122 de la LEPP, respecto a la asignación presupuestaria que le corresponde al TSE.

La síntesis referencial de propuestas puede verse en el siguiente cuadro:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralizar (o desconcentrar) el TSE para una mayor presencia territorial (Auditoría, Inspección General, Instituto Electoral, logística y Unidades Especializadas de Control y de Medios).</li> <li>• Dar más atribuciones a las Delegaciones y Subdelegaciones.</li> </ul>
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los mecanismos de coordinación y de comunicación entre las diferentes dependencias del TSE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso amplio de reestructuración y fortalecimiento institucional.</li> <li>• Automatizar los procesos de planificación, administrativos y presupuestarios.</li> </ul>
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar política de acceso a la información pública, transparencia activa y datos abiertos.</li> <li>• Evaluar la asignación de funciones para los magistrados suplentes.</li> </ul>	

#### Artículos por ser reformados: LEPP y reglamentación

- Varios artículos del Libro Tres. Autoridades y órganos electorales, LEPP.
- Reglamentos del TSE.

### Subtema 3. Función de formación y capacitación

---

El diseño y ejecución de programas de formación y capacitación cívica, política y electoral es una de las atribuciones y obligaciones establecidas en la LEPP (artículo 125, inciso u) para el TSE. Si bien no existen otras previsiones normativas específicas al respecto, es evidente que se trata de una cuestión fundamental no solo para impulsar el ejercicio de derechos políticos y la participación en procesos electorales, sino en especial en un horizonte de formación de una cultura democrática en Guatemala. A ello se refiere la función de formación y capacitación, que en la estructura orgánica del TSE está a cargo del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral. Respecto de este subtema, hay diferentes propuestas con alta-media frecuencia y, mayor-media complementariedad y convergencia, identificadas en el ámbito del proceso CAME, como las siguientes:

- *Formación cívica permanente:* se plantea la necesidad de desarrollar procesos permanentes de formación cívica, más allá de las elecciones, para fortalecer la cultura democrática en Guatemala.
- *Ampliar tiempo, materiales y contenidos de capacitación electoral:* se propone fortalecer la capacitación electoral, principalmente a órganos electorales temporales, con más tiempo, materiales y contenidos.
- *Mejorar capacitación a diferentes actores:* se plantea dedicar más recursos a la formación de diferentes actores del proceso electoral, como fiscales de partidos políticos, medios de comunicación y misiones de observación.
- *Desconcentración de funciones de capacitación:* se propone que haya responsables de estas tareas en Delegaciones y Subdelegaciones y que los procesos de capacitación y formación se hagan en los idiomas indígenas del departamento.
- *Convenios de cooperación:* se plantea establecer convenios con el Ministerio de Educación y con el sistema universitario para el diseño y desarrollo de programas de formación cívica desde las escuelas y universidades.

Otra propuesta específica en este subtema vinculado a la formación y capacitación electoral es desarrollar acciones de capacitación específicamente con sectores excluidos de la población: indígenas, mujeres, jóvenes y población LGBTI. Se plantea también el fortalecimiento del Instituto Electoral, dotándolo de mayor jerarquía, lo que supone incluir su estructura y funciones en la LEPP. También se sugiere ampliar su presencia territorial.

En general, las propuestas en esta materia están orientadas a fortalecer los procesos de capacitación para la participación en elecciones y consultas, pero sobre todo a impulsar programas de educación cívica y ciudadana en torno de principios y valores para avanzar en la consolidación de una cultura democrática en Guatemala. En general, la implementación de estas propuestas no requiere reforma normativa, excepto en la jerarquización del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral. Forma parte más bien del proceso de reestructuración orgánica y de decisiones institucionales.

Las propuestas del subtema pueden verse sintetizadas en el siguiente cuadro:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar en tiempo, materiales y contenidos la capacitación a los órganos electorales temporales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar procesos permanentes de formación cívica, más allá de las elecciones, para una cultura democrática.</li> </ul>
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer convenios con el Ministerio de Educación y el sistema universitario para programas de formación cívica desde las escuelas y universidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar la capacitación a diferentes actores del proceso electoral (fiscales de partidos, misiones de observación, medios).</li> <li>Contar con responsables de capacitación en las Delegaciones y Subdelegaciones, con uso de idiomas indígenas.</li> </ul>
	Baja		<ul style="list-style-type: none"> <li>Formación para la participación ciudadana, en especial de sectores excluidos (indígenas, mujeres, jóvenes, LGTBI).</li> <li>Jerarquizar y fortalecer el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral. Incluirlo en la LEPP.</li> </ul>	

#### Artículos por ser reformados: LEPP

- Artículo 125. Atribuciones y obligaciones.
- Artículo 152. Facultad de creación de dependencias.

## Subtema 4. Organización y estructura del TSE

---

La organización y estructura del TSE, como máxima autoridad en la materia, responde en general al modelo adoptado para el organismo electoral en Guatemala que concentra en un solo órgano todas las funciones y atribuciones, en especial las administrativas y jurisdiccionales. Si bien la LEPP regula aspectos vinculados al TSE y a unidades específicas como la Secretaría General, el Inspector General, el Auditor, el Departamento de Contabilidad y el Registro de Ciudadanos, en general la estructura del Tribunal depende de definiciones reglamentarias y de la propia cultura institucional. En ese sentido, la Ley faculta al TSE (artículo 152) para la creación de las dependencias pertinentes para el mejor desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de sus atribuciones y obligaciones.

Con relación a este campo hay propuestas con frecuencia alta-media y, mayor complementariedad y convergencia, orientadas a mejorar y fortalecer la institucionalidad electoral en Guatemala, como las siguientes:

- *Desarrollar estrategias de comunicación e información:* se identifica la ausencia y, por tanto, se plantea la necesidad del diseño y ejecución de estrategias de comunicación institucional, de vocería y de información pública, acompañadas de campañas permanentes. Como propuesta complementaria se plantea el fortalecimiento de la unidad encargada de la Comunicación para que pueda, incluso, generar contenidos en los idiomas originarios de las poblaciones.
- *Fortalecer coordinación con otras entidades:* se plantea mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación, cooperación e intercambio de información, en especial en los temas de fiscalización, seguridad y capacitación; asimismo, mejorar la comunicación del TSE con la ciudadanía en general y con las Juntas Electorales en especial, con el uso de nuevas tecnologías.
- *Reforzar la CAME:* se propone que la Comisión de Actualización y Modernización Electoral tenga continuidad en su trabajo a fin de dar seguimiento al proceso de reforma; asimismo, aunque con menor convergencia, se plantea que el producto de la CAME sea vinculante con la presentación de una iniciativa de ley.

Hay propuestas específicas en este subtema orientadas a que se institucionalice la Mesa Técnica para la Prevención y Mitigación de la Conflictividad Electoral, integrar un Consejo Asesor Externo de acompañamiento al TSE, y crear una Dirección General de Elecciones. Otras propuestas se refieren a establecer una dirección Jurídica del TSE, crear una unidad de Análisis Prospectivo y Alerta Temprana de Conflictos y crear una Unidad de Género.

En general, las diferentes propuestas tienen relación con varios aspectos de reestructuración institucional vinculados con la organización del TSE y su funcionamiento, incluida la creación de direcciones y unidades. Hay especial preocupación por el tema de la comunicación. La implementación de varias de estas propuestas puede hacerse a partir de reglamentación específica y procedimientos internos, y no requiere necesariamente una reforma a la LEPP.

La síntesis de propuestas puede verse en el siguiente cuadro referencial:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar la comunicación en idiomas indígenas, incluidas campañas y materiales.</li> <li>Fortalecer el Departamento de Comunicación.</li> <li>Desarrollar estrategias de comunicación (externa e interna), de vocería institucional y de información pública.</li> </ul>
	Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>Otorgar a la CAME carácter vinculante.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la coordinación y cooperación con otras entidades, en especial en fiscalización, seguridad y capacitación.</li> <li>Mejorar la comunicación del TSE con la ciudadanía y las Juntas Electorales (uso nuevas tecnologías).</li> <li>Dar continuidad a las actividades de la CAME</li> </ul>
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Crear una Dirección Jurídica del TSE.</li> <li>Crear una Unidad de Análisis Prospectivo y Alerta Temprana de Conflictos.</li> <li>Crear Unidad de Género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institucionalizar la Mesa Técnica de Prevención y Mitigación de la Conflictividad Electoral.</li> <li>Conformar un Consejo externo de acompañamiento al TSE.</li> <li>Crear una Dirección General para la administración de elecciones.</li> </ul>	

#### Artículos por ser reformados: LEPP y reglamentación

- Varios artículos del Libro Tres. Autoridades y órganos electorales, asumiendo como base el artículo 152. Facultad de creación de dependencias.
- Reglamentos del TSE.

## Subtema 5: Órganos electorales temporales

Además del TSE como máxima autoridad en materia electoral, la legislación vigente (artículos 171 al 186 de la LEPP) establece la existencia de órganos temporales con mandato y atribuciones para la preparación y desarrollo de los procesos electorales en el ámbito de su jurisdicción y competencias. Estos órganos son las Juntas Electorales Departamentales y las Juntas Electorales Municipales. Asimismo, la norma prevé la conformación de Juntas Receptoras de Votos para el día de los comicios. La integración, calidades, atribuciones y en general el funcionamiento de los órganos temporales son aspectos fundamentales para la administración técnica de elecciones y consultas.

Con relación a la integración y desempeño de los órganos electorales temporales, en el marco de la CAME se plantean algunas propuestas de alta frecuencia y mayor-media complementariedad, con el propósito de mejorar y fortalecer estos eslabones fundamentales del proceso electoral:

- *Integrar las Juntas Electorales con mayor anticipación:* se plantea la necesidad de que las Juntas Electorales Departamentales y Municipales se integren con mayor anticipación respecto de la convocatoria a elecciones, a fin de que puedan realizar de manera oportuna su planificación de actividades.
- *Garantizar recursos oportunos y suficientes para las Juntas Electorales:* se plantea que las Juntas Electorales, integradas con mayor prontitud, dispongan de presupuesto oportuno y suficiente para el desarrollo de su labor.
- *Garantizar capacitación a JRV:* se propone un esfuerzo espacial de capacitación para los integrantes de las Juntas Receptoras de Votos, e incluso una organización requiere que sean certificados sus conocimientos.

- *Diversidad en integración de Juntas:* se plantea la necesidad de asegurar la diversidad sociocultural, lingüística y de género en la integración de las Juntas.
- *Idoneidad e independencia:* se propone que el proceso de conformación de las Juntas cuide la selección de integrantes con idoneidad e independencia.

Otras propuestas plantean revisar los requisitos para la integración de los órganos temporales y, en especial, mejorar la relación del TSE con las Juntas Electorales, para lo cual se sugiere crear una unidad específica que asuma la responsabilidad de coordinación a fin de que las Juntas reciban el apoyo diligente en sus múltiples necesidades por parte del TSE, incluida la gestión de recursos y la rendición de cuentas. Se propone también mejorar las condiciones, plazos y procedimientos para la selección de personal eventual, desarrollar un sistema de evaluación para integrar las JRV y establecer un sistema de monitoreo y seguimiento a las JED y JEM.

Los diferentes planteamientos en este campo tienen que ver con la integración oportuna y con la mejor calidad y diversidad de integrantes de las Juntas Electorales y de las Juntas Receptoras de Votos, a fin de garantizar su desempeño territorial en los procesos electorales. Asimismo, se subraya la necesidad de asegurar la disponibilidad de recursos adecuados y un acompañamiento directo del TSE al trabajo de las Juntas. La implementación de estas propuestas requiere algunos cambios en la legislación, pero sobre todo tienen que ver con disposiciones institucionales y una eficaz labor de selección y coordinación en el marco de un proceso electoral o de consulta.

Las propuestas del subtema se sintetizan en el siguiente cuadro referencial:

		<b>Complementariedad y convergencia</b>		
		<b>Menor</b>	<b>Media</b>	<b>Mayor</b>
<b>Frecuencia</b>	<b>Alta</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Asegurar la diversidad sociocultural, lingüística y de género en la integración de las Juntas Electorales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrar las Juntas con mayor anticipación a la convocatoria de las elecciones</li> <li>Garantizar recursos oportunos y suficientes para la labor de las Juntas.</li> <li>Garantizar capacitación a integrantes del JRV.</li> <li>Cuidar la idoneidad e independencia de integrantes de las Juntas.</li> </ul>
	<b>Media</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar las calidades y requisitos para ser miembro de una Junta Electoral y de las JRV.</li> <li>Crear unidad del TSE para la relación con órganos temporales.</li> </ul>	
	<b>Baja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir criterios claros para la gestión de recursos y la rendición cuentas por las Juntas.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar los mecanismos de reclutamiento y contratación de personal temporal.</li> <li>Desarrollar sistema de evaluación para integrar las JRV.</li> <li>Establecer un sistema de monitoreo y seguimiento a las JED y JEM.</li> </ul>

#### **Artículos por ser reformados: LEPP**

- Artículos 171 al 186 de la LEPP. Juntas Electorales y Juntas Receptoras de Votos.

## **Subtema 6: Financiamiento del TSE**

Las instituciones requieren condiciones para su funcionamiento. Una de ellas es contar con el presupuesto necesario y suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones y planes operativos. Se trata de una cuestión meramente administrativa que no requiere reformas normativas sino, en su caso, definiciones reglamentarias y organizativas. Al respecto, la LEPP establece en su artículo 122 que corresponde al TSE “una asignación no menor del medio punto porcentual (0.5 %) del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir sus gastos de funcionamiento y de los procesos electorales”. Otra normativa y reglamentación define los sistemas y procedimientos para la administración de esos recursos.

Pese a la regulación establecida en la LEPP, la asignación presupuestaria aprobada anualmente para el trabajo del Tribunal Supremo Electoral no corresponde a dicho porcentaje, lo que limita el cumplimiento de sus atribuciones en diferentes ámbitos. Asimismo, restringe la posibilidad de avanzar hacia un proceso de reestructuración institucional y de descentralización (o desconcentración) del TSE.

Respecto a este subtema hay algunos planteamientos y recomendaciones específicos en el ámbito de la CAME, con frecuencia alta-media y complementariedad mayor-media, que son los siguientes:

- *Garantizar el presupuesto de funcionamiento:* si bien el porcentaje de presupuesto asignado al TSE está en la LEPP, en realidad se asigna un monto menor. Se propone realizar un estudio y evaluación que permita establecer la necesidad de asegurar y mejorar el presupuesto de funcionamiento, considerando en especial la propuesta de desconcentrar unidades del TSE.
- *Entrega oportuna del presupuesto:* se plantea que la asignación presupuestaria para las elecciones sea efectuada con más tiempo y esté adecuada a los nuevos desafíos y unidades del órgano electoral.
- *Revisar sistema de adquisiciones:* esta propuesta, aunque tiene menos frecuencia goza de mayor convergencia, como consecuencia lógica de mejorar la calidad del gasto, al tiempo que se asignen de mejor manera y en mayor cantidad los recursos a la institución. Se complementa con otra sugerencia orientada a evaluar el manejo de los fondos por los órganos temporales.

Una propuesta específica es establecer convenios con organismos internacionales y entidades de cooperación nacional e internacional para el desarrollo de programas de fortalecimiento institucional, así como para la ejecución de planes específicos en las elecciones. Además, se plantea la modificación de los procesos administrativos con estándares internacionales de gestión de calidad (ISO).

Pese a que hay pocas propuestas en este subtema, en general el criterio coincidente es garantizar que el TSE disponga del presupuesto necesario, oportuno y suficiente para el desarrollo de su labor, tanto en períodos no electorales como de elecciones. Ello implica también velar por la gestión eficiente y transparente de esos recursos.

El siguiente cuadro referencial sintetiza las propuestas en torno a este subtema:

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta			<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantizar el presupuesto de funcionamiento del TSE conforme a la Ley, asumiendo el reto de la descentralización.</li> <li>Entregar el presupuesto electoral con más tiempo y adecuarlo a los nuevos desafíos y unidades del organismo electoral.</li> </ul>
	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluar manejo de fondos por los órganos temporales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar el sistema de adquisiciones.</li> </ul>
	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modificar los procesos administrativos con gestión de calidad (ISO).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer convenios con organismos y entidades de cooperación nacional e internacional.</li> </ul>	

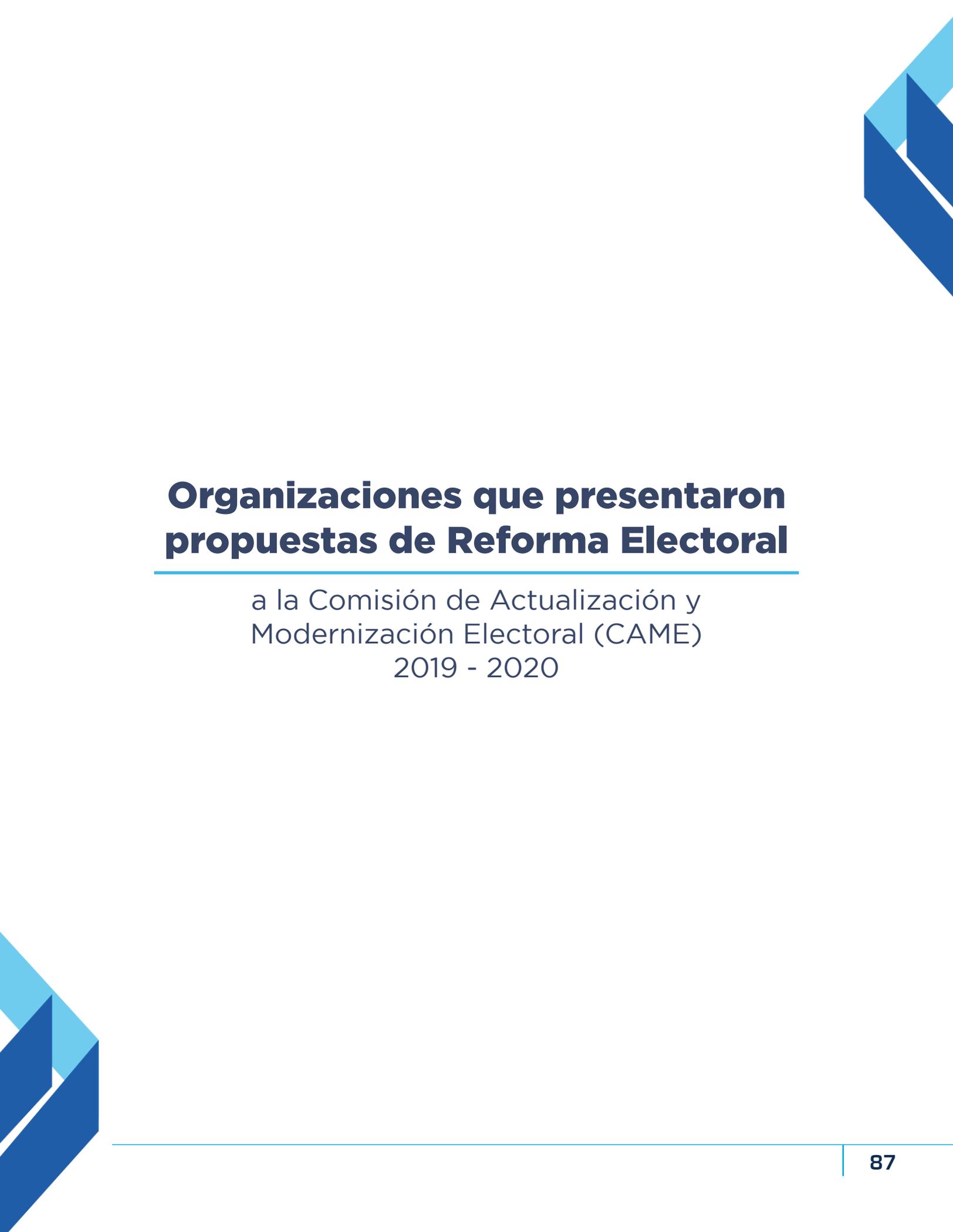
Artículos por ser reformados: LEPP y Reglamento de la LEPP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 122. De su presupuesto.</li> <li>- Reglamentación específica en materia administrativa y presupuestaria.</li> </ul>

## Fortalecimiento del órgano electoral

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Alta		<p><b>Función de formación y capacitación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación cívica para cultura democrática.</li> <li>• Mejor capacitación electoral, en especial a las Juntas.</li> <li>• Jerarquizar en LEPP el Instituto Electoral.</li> <li>• Responsables de capacitación en los territorios.</li> </ul>	<p><b>Funciones administrativas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructuración institucional, con separación funciones.</li> <li>• Descentralizar el TSE hacia municipios y departamentos.</li> <li>• Automatizar procesos.</li> <li>• Ampliar atribuciones de Delegados y Subdelegados.</li> <li>• Mejorar la coordinación interna.</li> </ul> <p><b>Órganos electorales temporales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrar juntas electorales y JRV con mayor anticipación.</li> <li>• Dotación oportuna y suficiente de recursos.</li> <li>• Sistema de seguimiento y evaluación a las Juntas Electorales y JRV</li> <li>• Mejorar reclutamiento de integrantes de Juntas y personal temporal con diversidad sociocultural, lingüística y de género.</li> </ul>
	Media		<p><b>Elección de magistrados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar el período de mandato a ocho años.</li> <li>• Renovación parcial cada cuatro años.</li> <li>• Modificar integración de la Comisión de Postulación.</li> <li>• Establecer un reglamento de la Comisión.</li> </ul>	<p><b>Organización y estructura del TSE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar uso de idiomas indígenas.</li> <li>• Estrategias de comunicación, vocería e información pública.</li> <li>• Mejorar coordinación con otros órganos y entidades.</li> <li>• Institucionalizar la Mesa de Prevención y Mitigación de la Conflictividad Electoral.</li> <li>• Continuidad en el trabajo de la CAME.</li> <li>• CAME con carácter vinculante.</li> </ul>

		Complementariedad y convergencia		
		Menor	Media	Mayor
Frecuencia	Baja			<b>Financiamiento del TSE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuar el presupuesto electoral a los nuevos desafíos y Unidades.</li> <li>• Evaluación para garantizar el presupuesto de funcionamiento TSE.</li> <li>• Revisar el sistema de adquisiciones y modificar los procesos administrativos.</li> </ul>





## **Organizaciones que presentaron propuestas de Reforma Electoral**

---

a la Comisión de Actualización y  
Modernización Electoral (CAME)  
2019 - 2020



## Organizaciones que presentaron propuestas de Reforma Electoral a la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME)

No.	Organización
1	Academia Quetzalteca de Constitucionalistas
2	Agrupación Estudiantil de Politólogos
3	Alianza Cívico-Ciudadana Guatemala Inmortal
4	Alianza por las Reformas
5	Asociación "Somos jóvenes diversos en acción"
6	Asociación Amigos del País
7	Asociación Civil Red Ciudadana
8	Asociación de Abogadas Indígenas (CHOMIJA´)
9	Asociación de Amigos del Desarrollo y la Paz, Alta Verapaz
10	Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA)
11	Asociación de Estudiantes de Derecho (CRIMFOR Universidad Rafael Landívar)
12	Asociación de Estudiantes de Derecho USAC
13	Asociación de Estudiantes Universitarios " Oliverio Castañeda de León" (AEU)
14	Asociación de Mujeres Alas de Mariposas
15	Asociación Jóvenes X Guatemala
16	Asociación la Familia Importa (AFI)
17	Asociación Liderazgo, Incidencia y Desarrollo (ASOLIDES)
18	Asociación Política de Mujeres Mayas (MOLOJ)
19	Bloque Migrante Guatemalteco en el Extranjero
20	CACIF
21	Cámara de Comercio de Guatemala
22	Cámara de Finanzas de Guatemala
23	Cámara Empresarial de Comercio y Servicios (CECOMS)
24	Cámara de Medios de Comunicación
25	Cámara de Radiodifusión de Guatemala
26	Cámara Guatemalteca de la Construcción
27	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
28	Colectivo por la Transparencia, Auditoría Social y Seguridad Ciudadana de Huehuetenango
29	Comité de Emergencia de Jubilados y Pensionados de Extrabajadores de Guatel del Estado y de la Iniciativa Privada
30	Consejo Nacional Multisectorial
31	Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI)
32	Convergencia Cívico-Política de Mujeres
33	Convergencia Nacional para la Reforma Política (CONAREP)
34	Escuela de Ciencia Política de la USAC

## Organizaciones que presentaron propuestas de Reforma Electoral a la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME)

No.	Organización
35	Foro Guatemalteco de Mujeres de Partidos Políticos
36	Foro Nacional de la Mujer
37	Fundación 2020
38	Fundación Esquipulas
39	Fundación Iberoamericana para el Desarrollo y la Seguridad Integral
40	Fundación Libertad y Desarrollo
41	Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA)
42	Fundación Proyecto de Vida
43	Geneecom
44	Grupo de los 10 Pro-Reformas a la LEPP
45	Herencia Cultural Guatemalteca - Fiscal Digital
46	Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales (IPNUSAC)
47	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible, (IEPADES)
48	Instituto de Estudios y Análisis Legales, Económicos y Sociopolíticos (IDEALES)
49	Instituto de Servicios de la Nación
50	Investigación, Consultoría y Proyectos (MAJOIS)
51	Levantemos la Voz
52	Ministerio de Trabajo
53	Misión de Observación (PROE-CACIF)
54	Movimiento Cívico Nacional (MCN)
55	Observatorio de los Pueblos Indígenas
56	Ojo con mi pisto
57	Organismo Indígena Naleb
58	Organización Multipartidaria integrada por (AVANZA, VAMOS, FCN-Nación, BIEN, FUERZA, VALOR)
59	Organización no Gubernamental Con Vos
60	Partido en Formación Familia
61	Partido Político Humanista
62	Partido Político Movimiento Político WINAQ
63	Partido Político Movimiento Semilla
64	Partido Político Todos
65	Partido Político Visión con Valores
66	Plan Hormiga
67	Plataforma Social del Poder Ciudadano
68	Primero Guatemala
69	Red de Mujeres Democracia, Desarrollo e Igualdad

### **Organizaciones que presentaron propuestas de Reforma Electoral a la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME)**

No.	Organización
70	Red Multicultural de Mujeres Trans de Guatemala
71	Red Nacional de la Diversidad Sexual y VIH de Guatemala
72	Seamos Luz Asociación Con Fines Políticos
73	Secretaría Presidencial de la Mujer
74	Sindicato de los Trabajadores y las Trabajadoras del TSE Fuerza
75	Sindicato de Trabajadores del TSE (SITTSE)
76	Soul Technologies
77	Universidad Rafael Landívar, Dirección de Incidencia Pública
78	Vea Canal





## **Organismos integrantes del Equipo de Apoyo Técnico**

---

de la Secretaría Técnica de la Comisión de  
Actualización y Modernización Electoral (CAME)  
2019 - 2020



## Organismos integrantes del Equipo de Apoyo Técnico de la Secretaría Técnica

No.	Organismos
1	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASÍES)
2	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres)
3	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)
4	Fundación Konrad Adenauer (KAS)
5	Guatemala Visible
6	Instituto Nacional Demócrata (NDI)
7	Instituto Neerlandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)
8	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)







TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL  
GUATEMALA, C.A.

---

La experiencia nos enseña que no basta que las normas, y sus eventuales reformas, sean buenas y consistentes. Es imprescindible también que sean oportunas. Nos demuestra asimismo algo fundamental: la reforma político-institucional no es obra de especialistas o solo de actores políticos, sino una labor colectiva en cuyo centro está la ciudadanía. En ese marco se pone a consideración pública la presente Matriz de Propuestas Estratégicas, resultante del proceso de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME).

---