

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



**EL VOTO DE LOS GUATEMALTECOS  
RESIDENTES EN EL EXTERIOR DEL PAÍS:  
UN DERECHO CONSTITUCIONAL POSTERGADO**

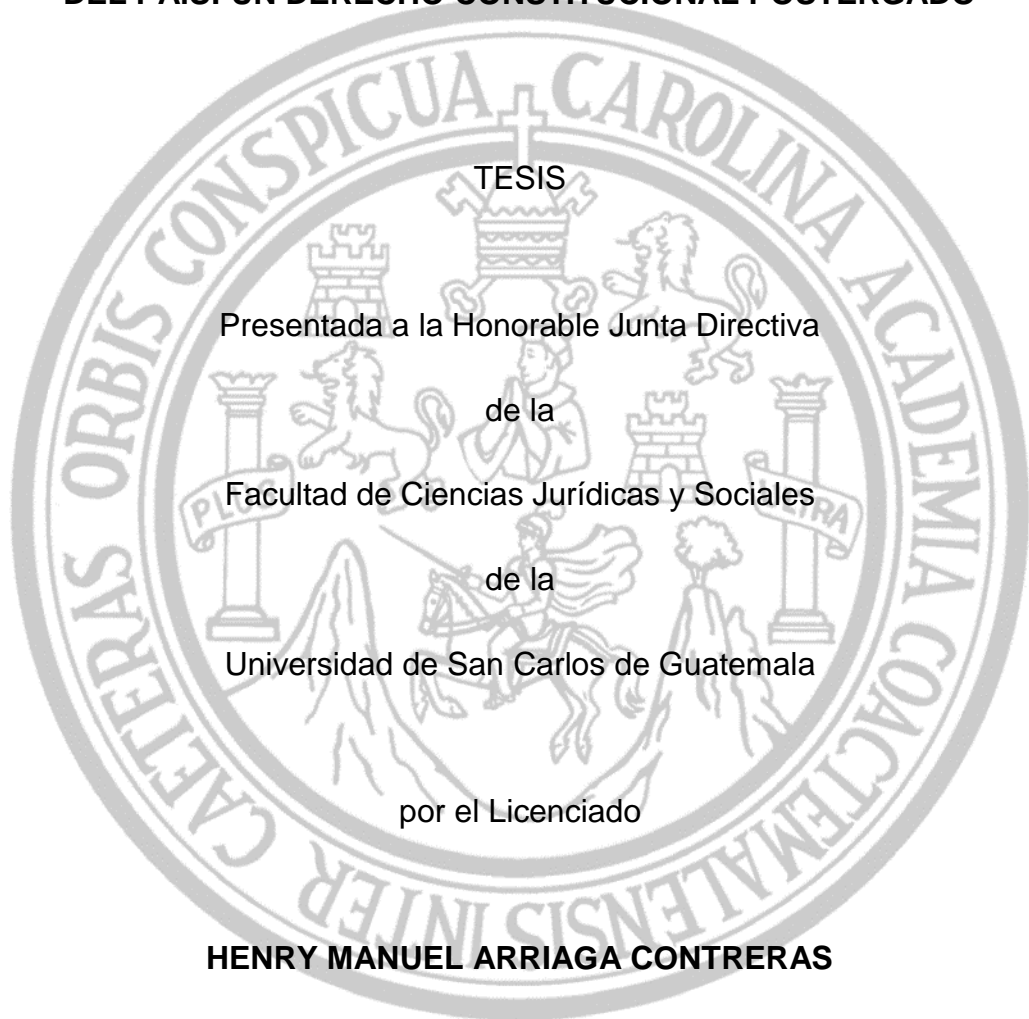
**LICENCIADO**

**HENRY MANUEL ARRIAGA CONTRERAS**

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2019

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**EL VOTO DE LOS GUATEMALTECOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR  
DEL PAÍS: UN DERECHO CONSTITUCIONAL POSTERGADO**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por el Licenciado

**HENRY MANUEL ARRIAGA CONTRERAS**

previo a conferírsele el Grado Académico de

**MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL  
(Magister Scientiae)**

Guatemala, octubre de 2019

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez  
VOCAL II: Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras  
VOCAL III: M. Sc. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González  
VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia  
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla  
DIRECTOR: Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

**TRIBUNAL EXAMINADOR**

PRESIDENTA: Dra. María del Rosario Velásquez Juárez  
VOCAL: Dr. Jorge Alberto González Barrios  
SECRETARIO: Dr. Víctor Manuel Valverth Morales

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala, 24 de noviembre de 2018

Director  
Dr. Ovidio David Parra Vela  
Escuela de Postgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala


Dr. Parra Vela:

Según Actas del Consejo Académico, de la reunión Ordinaria celebrada el 31 de mayo de 2017, en Acta N°. 02-2017, Punto CUATRO, Inciso 4.4 y de la Acta N°. 13-2017, contenida en el Punto CATORCE, Inciso 14.10, se hace de su conocimiento que se ha elaborado, asesorado y revisado el informe final de tesis titulado: *"El voto de los guatemaltecos residentes en el exterior del país: un derecho constitucional postergado"*, del estudiante Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras, el cual se enmarca dentro de los contenidos teóricos metodológicos de la Maestría en Derecho Constitucional, cuyo proceso se realizó durante el mes de julio a noviembre del 2018.

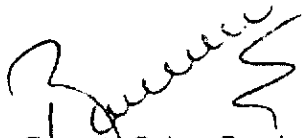
El informe final de tesis del Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras cumple con los requisitos establecidos en el Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por lo tanto extendemos el dictamen de aprobación para que el sustentante pueda continuar con el proceso de tesis.

Así mismo, se deja constancia que la originalidad de los criterios vertidos en la tesis "El voto de los guatemaltecos residentes en el exterior del país: un derecho constitucional postergado", son responsabilidad exclusiva del autor, como se estipula en el Artículo 5 Derecho de Autor.

Atentamente,



Magíster Mirián Andrea García Aguilar  
Docente Escuela de Postgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas Y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala



Magíster Blanca Eugenia Colom García  
Docente Escuela de Postgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas Y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Guatemala, 17 de septiembre de 2019

Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez  
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad Universitaria, zona 12

Señor director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción y ortografía de la tesis denominada:

**El voto de los guatemaltecos residentes en el exterior del país:**

**Un derecho constitucional postergado**

Esta tesis fue presentada por el **Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras**, estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Postgrado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizada la corrección indicada, el texto puede imprimirse.

Atentamente,



~~Dra. Gladys Tobar~~

~~Revisora~~

~~Colegio Profesional de Humanidades~~

~~Colegiada 1450~~

*Gladys Tobar Aguilar*  
LICENCIADA EN LETRAS  
Colegiada 1450



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala

**D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN**

**LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,**  
Guatemala, 20 de septiembre del dos mil diecinueve.-----

En vista de que el Lic. Henry Manuel Arriaga Contreras aprobó examen privado de tesis en la **Maestría en Derecho Constitucional** lo cual consta en el acta número 84-2019 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“EL VOTO DE LOS GUATEMALTECOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR DEL PAÍS: UN DERECHO CONSTITUCIONAL POSTERGADO”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
**Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez**

**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409

## DEDICATORIA

A Dios

Venid, Señor, y tomad las riendas de mi albedrío;  
De vuestra mano me fío y a vuestra mano me entrego,  
Que es poco lo que me niego si yo soy vuestro y vos mío.

A la Virgen María Auxiliadora

Salve Madre Auxiliadora  
Reina llena de bondad  
Acógenos bajo tu manto  
Aquí y en la eternidad

A mi Madre, Mariola Contreras Barrera

Eres tú mi mayor tesoro  
Para mí vales oro  
Eres tú esa mujer soñadora  
Que me bendice y recibe a toda hora.

A Agatha Christi Girón Beltrán

Lo que me encanta de ti:  
Tus ojos al sonreír  
Cuando me dices que sí  
Cuando me miras así.

A mis Profesores, Estuardo Gálvez, Gustavo Bonilla y Marco Tulio Melini, que no solo han sido mis maestros del derecho, sino que verdaderos maestros de vida.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala, centro de estudios que me ha permitido alcanzar mis metas profesionales, pero que además, me enseñó a no olvidar mis raíces y me ha permitido servir a mi amado país.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, que como estudiante y como profesor me ha dado tantas alegrías y que especialmente me ha permitido cumplir con mi vocación docente.

# ÍNDICE



|   |           |
|---|-----------|
| Introducción.....   |           |
| <b>Capítulo I. Teoría sobre el derecho constitucional a elegir y ser electo.....</b>                    | <b>01</b> |
| 1.1. Voto o sufragio.....   | 02        |
| 1.1.1. Naturaleza jurídica del sufragio.....  | 07        |
| 1.1.2. Características del sufragio.....  | 09        |
| 1.1.3. Clases de sufragio.....  | 11        |
| 1.1.3.1. Sufragio capacitario.....  | 11        |
| 1.1.3.2. Sufragio censatorio.....   | 11        |
| 1.1.3.3. Sufragio directo.....  | 12        |
| 1.1.3.4. Sufragio indirecto.....  | 12        |
| 1.1.3.5. Sufragio restringido.....  | 13        |
| 1.1.3.6. Sufragio universal.....  | 14        |
| 1.2. El sufragio como derecho constitucional.....   | 15        |
| 1.3. Antecedentes históricos del derecho a elegir y a ser electo.....                                   | 17        |
| 1.4. El derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero.....   | 19        |
| 1.5. El derecho al voto en Guatemala.....   | 21        |
| 1.6. Normativa actual para ejercer el voto en la<br>legislación guatemalteca.....                       | 26        |
| 1.6.1. La Ley Electoral y de Partidos Políticos.....  | 27        |
| 1.6.2. El Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.....                                   | 30        |
| 1.6.3. Reglamento de Voto en el Extranjero.....   | 31        |
| 1.6.4. Reglamento de Control y Fiscalización de las<br>Finanzas de las Organizaciones Políticas.....    | 32        |
| 1.6.5. Reglamento de la Unidad Especializada sobre<br>Medios de Comunicación y Estudios de Opinión..... | 32        |
| 1.7. El Tribunal Supremo Electoral.....   | 33        |
| 1.7.1. Integración del Tribunal Supremo Electoral.....  | 34        |
| 1.7.2. Otros funcionarios del Tribunal Supremo Electoral.....   | 35        |





|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1.7.3. | Órganos electorales.....                              | 37 |
| 1.7.4. | Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero..... | 38 |

## **Capítulo II. Impacto social y económico de los migrantes guatemaltecos y su**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>participación en las decisiones políticas trascendentales.....</b>                          | <b>41</b> |
| 2.1. El fenómeno migratorio en Guatemala.....  | 42        |
| 2.1.1. Tendencia de los flujos migratorios guatemaltecos.....                                  | 46        |
| 2.2. Impacto de las remesas y el desarrollo económico local en Guatemala.....                  | 48        |
| 2.3. Características de la población beneficiaria de las remesas.....                          | 54        |
| 2.3.1. Cantidad y uso de remesas ingresadas a Guatemala.....                                   | 58        |
| 2.4. Participación e incidencia en la vida política de los guatemaltecos en el extranjero..... | 60        |
| 2.4.1. La aprobación del voto en el extranjero.....  | 61        |

## **Capítulo III. Estudio de derecho comparado del voto en el extranjero..... 67**

|   |    |
|---|----|
| 3.1. Marco general de referencia.....                                       | 67 |
| 3.2. Concepto de voto en el extranjero.....                                 | 70 |
| 3.3. Historia del voto en el extranjero.....                                | 71 |
| 3.4. Tipos de elecciones en las que se aplica el voto en el extranjero..... | 73 |
| 3.5. Clases de electores para el voto en el extranjero.....                 | 74 |
| 3.5.1. Ciudadanía.....  | 76 |
| 3.5.2. Lugar de residencia.....   | 78 |
| 3.5.3. El sufragio en el exterior de los trabajadores migrantes.....        | 80 |
| 3.6. Restricciones para el voto en el extranjero.....                       | 81 |
| 3.7. Procedimientos para hacer efectivo el voto en el extranjero.....       | 82 |
| 3.7.1. Voto personal.....   | 83 |
| 3.7.2. Voto postal.....   | 84 |
| 3.7.3. Voto por delegación de poder.....                                    | 85 |
| 3.7.4. Voto por medios electrónicos.....                                    | 85 |
| 3.7.4.1. Voto mediante máquinas de grabación electrónica directa.           | 88 |



|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| 3.7.4.2.  | Voto electrónico en papel.....                                   | 88  |
| 3.7.4.3.  | Voto por internet.....   | 89  |
| 3.8.      | Los cambios en el calendario electoral.....                      | 90  |
| 3.9.      | Presupuesto y costos en el voto en el extranjero.....            | 91  |
| 3.10.     | Registro de los electores residentes en el extranjero.....       | 93  |
| 3.11.     | Estudio de casos del voto en el exterior en Latinoamérica.....   | 95  |
| 3.11.1.   | Colombia.....  | 95  |
| 3.11.1.1. | Autoridades electorales.....                                     | 96  |
| 3.11.1.2. | Proceso electoral.....   | 97  |
| 3.11.1.3. | Nivel de participación de los colombianos.....                   | 98  |
| 3.11.2.   | México.....  | 99  |
| 3.11.2.1. | Registro de electores en el extranjero.....                      | 101 |
| 3.11.2.2. | Participación de los electores mexicanos en el extranjero        | 103 |
| 3.11.3.   | Honduras.....  | 103 |
| 3.11.3.1. | Proceso de inscripción y votación.....                           | 105 |
| 3.11.3.2. | Niveles de participación.....                                    | 106 |
| 3.11.4.   | Panamá.....  | 106 |
| 3.11.4.1. | Registro de electores.....                                       | 107 |
| 3.11.4.2. | Participación de los electores panameños.....                    | 108 |
| 3.11.5.   | Argentina.....   | 109 |
| 3.11.5.1. | Proceso de registro de electores.....                            | 109 |
| 3.11.5.2. | Procedimientos de votación y participación electoral.....        | 110 |
| 3.12.     | La representación política de los residentes en el exterior..... | 111 |

**Capítulo IV. Análisis jurídico de la legislación del voto de los guatemaltecos residentes en el extranjero..... 117**

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 4.1.   | Preámbulo histórico y político.....  | 117 |
| 4.1.1. | Reformas discutidas a través de la Iniciativa 4254 del Congreso de la República..... | 120 |
| 4.1.2. | Reformas discutidas a través de la Iniciativa 4783 del Congreso de la República..... | 122 |



|  |            |
|--|------------|
| 4.1.3. Reformas discutidas a través de la Iniciativa 4974 del Congreso de la República.....                              | 125        |
| <b>4.2.</b> Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del año 2016.....                                    | <b>127</b> |
| 4.2.1. Aspectos generales de la reforma de 2016.....   | 128        |
| 4.2.2. La creación del derecho al voto en el extranjero.....   | 130        |
| <b>4.3.</b> El reglamento de voto en el extranjero.....  | <b>131</b> |
| <b>4.4.</b> Creación de la Unidad Especial sobre el Voto en el Extranjero.....   | <b>137</b> |
| 4.4.1. Funciones de la Unidad Especializada sobre el Voto en el Extranjero.....  | 137        |
| 4.4.2. Organización de la Unidad Especializada sobre el Voto en el Extranjero.....                                       | 138        |
| <b>4.5.</b> Análisis de la aplicación de la normativa guatemalteca de voto en el extranjero.....                         | <b>141</b> |
| 4.5.1. Tipo de elecciones en las que se aplicará el voto en el extranjero.   | 141        |
| 4.5.2. Clases de electores.....  | 142        |
| 4.5.3. Registro de electores residentes en el extranjero.....  | 143        |
| 4.5.4. Restricciones para el voto en el extranjero.....  | 145        |
| 4.5.5. Procedimientos para hacer efectivo el voto en el extranjero.....  | 146        |
| 4.5.6. Modalidad del voto a implementar.....   | 149        |
| 4.5.7. Cambios en el calendario electoral.....   | 151        |
| 4.5.8. Presupuesto y costos para el voto en el extranjero.....   | 152        |
| 4.5.9. Propaganda electoral e información y divulgación.....   | 154        |
| 4.5.9.1. Propaganda electoral.....   | 154        |
| 4.5.9.2. Información y divulgación.....  | 155        |
| 4.5.10. Fiscalización y observación.....   | 156        |
| <b>4.6.</b> Apuntes finales y expectativas sobre la implementación del voto en el extranjero para los guatemaltecos..... | <b>156</b> |
| Conclusiones.....  | 161        |
| Referencias.....   | 163        |

## INTRODUCCIÓN



El presente trabajo de investigación aborda el derecho al voto para los ciudadanos en el extranjero, que se relaciona con un principio básico en la vida democrática como lo constituye la universalidad del sufragio, en donde todo ciudadano tiene el derecho a participar en las elecciones directas de representantes de los órganos estatales de su país de origen, toda vez que la igualdad formal para todos los ciudadanos está garantizada por la Constitución, por lo que el derecho al voto es uno de los más importantes derechos políticos, los que a su vez son parte de los derechos humanos, por lo que desde esta perspectiva, se concibe al sufragio universal como un derecho individual, que cumple con dos funciones fundamentales en la vida democrática: a) la contribución que el voto popular realiza a la creación de las instituciones estatales y b) otorgar la importancia de la participación electoral en la legitimidad de las instituciones electas.

En el caso de Guatemala, no se había regulado el derecho al voto de los guatemaltecos residentes en el exterior, por lo que no se ha cumplido con lo establecido en el artículo 136, literal b) de la Constitución Política de la República, en el sentido de que son derechos y deberes para los ciudadanos el elegir y ser electo, abordando la presente investigación la teoría y práctica de países que ya han implementado este sistema, así como expectativas que se generan para el país con la entrada en vigencia del voto en el extranjero a partir del año 2019, por lo que para su estudio y análisis, el presente trabajo se estructuró en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se desarrolla la teoría sobre el derecho constitucional a elegir y ser electo, con el objetivo de analizar el concepto del sufragio que constituye elemento clave de la investigación, abordándolo, en primer lugar, desde el punto de vista del voto en general, para concluir con la introducción del tema del voto en el extranjero que se constituye en la variante del sufragio que es sujeto de análisis en la investigación. En dicho capítulo se hace un breve estudio de los antecedentes históricos del derecho al



voto a nivel mundial y específicamente en Guatemala a lo largo de los diversos períodos constitucionales que ha vivido el país, concluyendo con la presentación de la normativa actual para ejercer el voto en la legislación nacional y la integración y funciones del Tribunal Supremo Electoral, como autoridad en la materia.

En el segundo capítulo se privilegió el método estadístico, puesto que se analiza el impacto social y económico de los migrantes guatemaltecos y su participación en las decisiones políticas trascendentales, presentando en primer lugar un estudio estadístico del fenómeno migratorio en Guatemala a través de los años, especialmente en la última etapa del siglo XX y principios del XXI. Se presenta también el impacto de las remesas en el desarrollo económico del país a través de gráficas y tablas que al analizarlas sacan a luz los datos sobre que las remesas representan uno de los tres rubros que sostienen la economía nacional. Se analiza también las características de la población beneficiaria de las remesas y los destinos que se les da, finalizando el capítulo con un estudio de la participación e incidencia en la vida política por parte de los guatemaltecos residentes en el exterior, que en su momento impulsaron la agenda legislativa para el logro del derecho al voto en el extranjero.

El tercer capítulo realiza un estudio de derecho comparado del voto en el extranjero, que servirá a la investigación para formar una columna vertebral de análisis para determinar cómo se ha implementado y desarrollado este derecho en aquellos países que lo han incluido en sus legislaciones electorales, por lo que, además de un marco general de este, que incluye aspectos tales como concepto, historia, elecciones en las que se aplica, clases de electores y restricciones, se analizan también los procedimientos para hacer efectivo el voto. Finaliza el capítulo con un estudio de casos en Latinoamérica, específicamente en Colombia, por ser el primer país que instituyó este tipo de voto; México y Honduras no solo por la cercanía geográfica, sino por la similitud socio económica que representan las masivas migraciones en busca de empleo hacia Estados Unidos de América, en donde se concentra más del 95% de los migrantes; Panamá, por ser el país que ha servido de base para Guatemala en la instrumentación de la nueva legislación y se analiza el caso de Argentina que se



constituye en uno los países con mayor representatividad diplomática a nivel mundial y que repercute en el desarrollo de este tipo de procesos.

Después de haber estudiado el tema del voto en el extranjero en los apartados anteriores, en el cuarto capítulo se genera un análisis jurídico de la legislación para el caso específico de Guatemala, partiendo con una relación histórica y política sobre las últimas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos efectuadas a través del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, en donde se regula la creación del derecho al voto para los guatemaltecos residentes en el exterior. Continúa el capítulo con una observación de la legislación específica creada por el Tribunal Supremo Electoral, consistente en el Reglamento de Voto en el Extranjero y la Unidad Especial sobre el Voto en el Extranjero. Parte especial de este capítulo lo constituye el análisis de la normativa guatemalteca, siguiendo el mismo patrón presentado en el capítulo III en cuanto a los elementos con los que se estudiaron los casos de otros países del área. Finaliza la investigación, presentando las expectativas sobre la implementación del voto en el extranjero en Guatemala, a partir de las elecciones generales de 2019.

En la presente investigación se definió como objetivo general, determinar que el Estado ha vedado el derecho del voto para elegir autoridades a todos los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior, a pesar de ser una población numerosa y que impacta en la vida social y económica del país, para lo que se estimó la importancia de establecer como objetivos específicos conocer la realidad nacional en cuanto a la migración de guatemaltecos hacia el exterior y cómo a través de su actividad económica, se genera desarrollo a nivel nacional; realizar un estudio de derecho comparado con las legislaciones sobre el voto en el exterior, que ya se encuentran vigentes en otras naciones y que permiten que sus ciudadanos tengan una activa participación en las decisiones políticas de especial trascendencia y analizar los instrumentos legales y administrativos que son necesarios para generar una ley que permita el voto de los guatemaltecos residentes en el exterior.



En el desarrollo de la investigación se utilizaron los siguientes métodos de investigación: deductivo al estudiar las generalidades del fenómeno de migraciones, cómo han impactado social y económicamente al país y cómo, la enorme cantidad de ciudadanos guatemaltecos, no pueden ejercer uno de los más importantes derechos: el voto. Se utilizó también el método inductivo al analizar el derecho al voto que tiene todo ciudadano, el cual no se le ha facilitado o permitido a los guatemaltecos residentes en el exterior del país, para arribar al análisis de la nueva legislación al respecto. También se utiliza el método inductivo al realizar un análisis comparado de las legislaciones de Colombia, México, Honduras, Panamá y Argentina, para el efecto de verificar el ejercicio del voto en el extranjero en estas. Se empleó el método estadístico para conocer el impacto de las migraciones en la sociedad guatemalteca y como, a pesar de estar fuera del país, estos ciudadanos impactan en la forma de vida de la nación. Por otro lado, la técnica de investigación utilizada fue la documental a través de fuentes bibliográficas de referencia como las enciclopedias, diccionarios, tratados, manuales, libros de texto, tesis, publicaciones periódicas y documentos electrónicos a través de los diferentes servicios de buscadores existentes en internet.

Por lo tanto, se estableció que en Guatemala aproximadamente dos millones de ciudadanos se encuentran viviendo fuera de sus fronteras, de acuerdo con datos estimados del Ministerio de Relaciones Exteriores con base en la prestación de servicios consulares al año 2017 y de ellos, se considera que un 90% de dicha población es mayor de 18 años y que se encuentran empadronados, lo que les permitiría ejercer el derecho al voto y, sin embargo, no han podido realizarlo al encontrarse fuera de la República y por ende, no han sido considerados en la discusión pública de los problemas nacionales, y no se les ha tomado en cuenta para formular políticas de Estado, proyectos de inversión, así como propuestas de iniciativas de ley, además de generar una falsa idea de abstencionismo o de falta de cultura democrática en cada proceso de elecciones generales.

## CAPÍTULO I



### Teoría sobre el derecho constitucional a elegir y ser electo

El tema central de la presente investigación se relaciona con el derecho al voto para los ciudadanos en el extranjero, que consiste en una arista del principio básico en la vida democrática como lo constituye la universalidad del sufragio, en donde todo ciudadano tiene el derecho a participar en las elecciones directas de representantes de los órganos estatales de su país de origen, toda vez que la igualdad formal para todos los ciudadanos está garantizada por la Constitución y que, a su vez, es parte de los derechos humanos, por lo que desde esta perspectiva, se concibe al sufragio universal como un derecho individual, que cumple con dos funciones fundamentales en la vida democrática: a) la contribución que el voto popular realiza a la creación de las instituciones estatales y b) otorgar la importancia de la participación electoral en la legitimidad de las instituciones electas.

Por lo anterior, antes de analizar el voto en el extranjero y particularmente su creación y desarrollo en Guatemala, se hace necesario conocer la teoría sobre el derecho a elegir y ser electo, por lo que en el presente capítulo se desarrolla su teoría, con el objetivo de analizar el concepto del sufragio, abordándolo, en primer lugar, desde el punto de vista del voto en general, para concluir con la introducción del tema del voto en el extranjero que se constituye en la variante del sufragio que es sujeto de análisis en la investigación. En el presente capítulo se hace un breve estudio de los antecedentes históricos del derecho al voto a nivel mundial y específicamente en Guatemala a lo largo de los diversos períodos constitucionales que ha vivido el país, concluyendo con la presentación de la normativa actual para ejercer el voto en la legislación nacional y la integración y funciones del Tribunal Supremo Electoral, como autoridad en la materia.



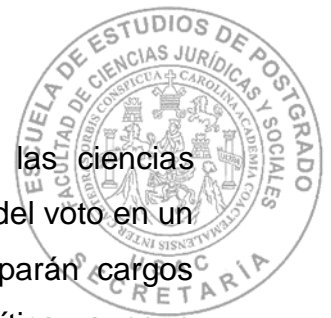


## 1.1. Voto o sufragio

Se debe iniciar apuntando que los términos voto y sufragio son sinónimos. Según Nieto Castillo en el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el concepto de voto, proviene del latín *votum*, que significa promesa y se usaba en el momento de prometer algo a los dioses de una forma solemne, utilizándose actualmente con un significado religioso o como un medio para expresar una opinión o preferencia. Es también, para efectos prácticos, el resultado de la acción de participar en un proceso de toma de decisiones y también la acción de seleccionar representantes o gobernantes (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017). El sufragio es entonces un derecho fundamental de naturaleza política, que tienen los ciudadanos para participar activamente en los asuntos públicos, ya sea en forma directa o por medio de representantes (Hernández Valle, 1990).

En otro concepto sobre el sufragio, Manuel Aragón en el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina apunta que:

El derecho de sufragio, además de ser subjetivo, en el doble sentido de derecho de sufragio activo y derecho de sufragio pasivo, es, sobre todo, un principio, el más básico o nuclear de la democracia, o hablando en términos más precisos, del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible en la medida en que, si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otro modo más veraz de comprobación de la voluntad popular que mediante el ejercicio del voto. Pero se comprende aún más claramente cuando se observa el derecho de sufragio como método para designar la representación popular, es decir, como principio no ya de la democracia en general, sino en partículas de la democracia representativa: difícilmente puede aceptarse que haya representación sin elección ni limitación temporal del poder sin elecciones periódicas. (2007, p. 165).



Según las definiciones que se encuentran en los diccionarios de las ciencias jurídicas y sociales, el sufragio se refiere al derecho de participar a través del voto en un sistema de elección en donde se elige entre los candidatos que ocuparán cargos especialmente en entidades públicas a través de la participación política, aunque también se puede encontrar en la forma de elegir en las entidades privadas. Proviene del vocablo latino *suffragium* y se refiere a la opción que una persona puede tomar al ser consultada, generalmente realizándola a través de un voto. Es el sistema electoral que se emplea para la designación de las personas que han de ocupar ciertos cargos y que se manifiesta por la emisión del voto de los sufragantes (Ossorio, 1994). El sufragio es aquella institución de carácter democrático de derecho público, que concede la facultad de elegir a sus gobernantes, o al menos a los legisladores y administradores locales, a todos los ciudadanos del país (Cabanellas, 1996).

Por su parte, Ribó Durán da una definición amplia al apuntar que:

El sufragio universal, se toma como el sistema de elección para los cargos públicos mediante la manifestación de la voluntad popular, anotando también que el actual sistema electoral general, establece el sufragio universal o concesión del derecho de voto a todos los ciudadanos mayores de edad, teniendo su origen este sistema en el sufragio restringido censitario, por el cual se atribuía el derecho de voto a las personas que acreditaran un determinado nivel de renta (2005, p. 45).

Al analizar las definiciones anteriores, se pueden establecer dos modalidades de sufragio: una primera modalidad activa que representa la posibilidad de selección de los representantes a los cargos de elección popular, lo que significa el puro derecho a elegir y una segunda modalidad pasiva, que consiste en la oportunidad de ser elegido para esos cargos públicos, que consiste en el derecho a ser electo. Estos dos derechos hacen del sufragio la columna vertebral de los derechos cívicos y políticos, parte de los derechos individuales que son, a su vez, parte integrante de los derechos humanos.

En ese sentido Manuel Aragón define el sufragio activo como aquel derecho individual de voto que posee cada ciudadano que tiene capacidad para participar en una elección y aunque es un derecho y, por lo tanto, debiese ser de libre ejercicio, en la mayoría de los países latinoamericanos es considerado también como un deber. Mientras que el sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible para un cargo público y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007).

Al analizar la doctrina legal guatemalteca, sobre el derecho al sufragio, la Corte de Constitucionalidad en Sentencia del 4 de junio de 1992, relacionada con el planteamiento de inconstitucionalidad parcial del artículo 6 de la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, Decreto 37-86 del Congreso de la República señaló que:

La Ley Electoral y de Partidos Políticos desarrolla los principios relativos al ejercicio de los derechos de los ciudadanos, entre ellos el del sufragio y que es para el efecto la participación en elecciones populares que mediante el ejercicio del sufragio, consistente en el proceso de manifestar la voluntad política, que se emite el voto en forma secreta. El artículo 136 de la Constitución establece el deber y el derecho de los ciudadanos en la participación política y el de velar por la pureza y efectividad del sufragio en el proceso electoral y que es en concordancia con todo ello, que debe estimarse lo estipulado en el artículo 23 numeral 1 inciso b) de la Convención Americana de los Derechos Humanos que reza: "Todos los ciudadanos deben gozar de los mismos derechos y oportunidades: b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores"; y el artículo 21 numeral 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que dice: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro

procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto" (Corte de Constitucionalidad, Expediente 44-92, 4 de junio de 1992).



Específicamente sobre el derecho al voto en el extranjero, la Corte de Constitucionalidad en Dictamen con ocasión de la propuesta de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenida en el Acuerdo 5-2013 del Congreso de la República, apuntó que:

La Corte reitera el criterio asumido en su oportunidad, en cuanto a que la iniciativa de reconocer y garantizar el voto de los guatemaltecos en el extranjero no conlleva contravención a los mandatos de la Constitución; por el contrario, de aprobarse la modificación por parte del Congreso de la República, la regulación pretendida supondría un afianzamiento del vínculo entre el Estado y los ciudadanos que, por diversas razones, no residen en territorio nacional -solo en el caso de Estados Unidos de América, según reportes de la oficina gubernamental en materia de censos poblacionales, United States Census Bureau, la cantidad de inmigrantes guatemaltecos se incrementó de trescientos setenta y dos mil cuatrocientos ochenta y siete (372487) en el año dos mil, a un millón cuarenta y cuatro mil doscientos nueve (1044209) en dos mil diez-, denotando un esfuerzo para que dichas personas ejerzan eficazmente los derechos políticos que les son inherentes, en armonía con los artículos 136 constitucional y 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Corte de Constitucionalidad, Expediente 5352-2013, 11 de julio de 2014).

También se puede apuntar sobre el tema que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos recoge el mismo principio en su artículo 25 al señalar que:

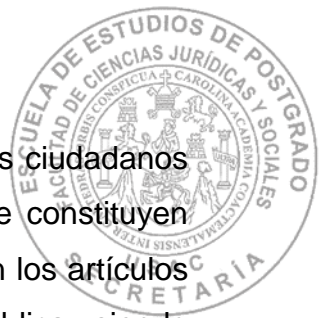
Todos los ciudadanos gozarán del derecho y oportunidad sin restricciones [...] b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Estas disposiciones sobre el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos para elegir y ser electo y lo relativo al voto, son derechos humanos que constituyen parte del derecho constitucional guatemalteco, por haber sido previstos en los artículos 136 inciso b) y c), 152 y 223 de la Constitución Política de la República, siendo desarrollados en los artículos 3, 12 y 13 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En conclusión, se puede construir un concepto propio de sufragio en el sentido de que consiste en la institución jurídico político, por medio de la cual los ciudadanos de un Estado tienen la posibilidad de elegir a sus autoridades, a través de un ejercicio democrático y libre.

En todo caso, al hablar de los derechos políticos, se debe tomar en cuenta que también se habla de ciudadanía, concepto que ha venido cambiando desde finales del siglo XX, pues ya Jürgen Habermas en 1990, al escribir sobre uno de los efectos en la relación entre ciudadanía e identidad nacional exponía que los gigantescos movimientos migratorios desde las regiones pobres del Este y del Sur, agudizarán la pugna entre los principios universalistas del Estado democrático de derecho, por un lado y las pretensiones particularistas de integridad de las formas de vida en que se ha crecido por otro, por lo que se empieza a configurar una ciudadanía postnacional, que la describe como una alternativa viable frente a conceptos clásicos de ciudadanía con nacionalidad y los conceptos aperturistas de una ciudadanía universal (Habermas, 2000).

Como conclusión de este punto, se puede apuntar que al hablar del derecho al voto en el extranjero, se habla del ejercicio de uno de los derechos más importantes vinculados a la ciudadanía, la cual se encuentra en evolución, otorgando a nivel mundial, derechos políticos a los inmigrantes que como apunta Habermas (2000):

Solo una ciudadanía democrática que no se cierre en términos particularistas puede, por lo demás, preparar el camino para un *status de ciudadano del mundo* o una *cosmo-ciudadanía*, que hoy empieza a cobrar ya forma en comunicaciones políticas que tienen un alcance mundial. [...] Puede afirmarse que se ha iniciado ya





la obsolescencia del “Estado de naturaleza” que aún perdura entre Estados belicistas, de cuya supuesta soberanía no queda ya en realidad demasiado. El Estado cosmopolita ya ha dejado de ser un puro fantasma, aun cuando nos encontremos todavía bien lejos de él. El ser ciudadanos de un Estado y el ser ciudadano del mundo constituyen un *continuum* cuyos perfiles empiezan ya al menos a dibujarse. (p. 643).

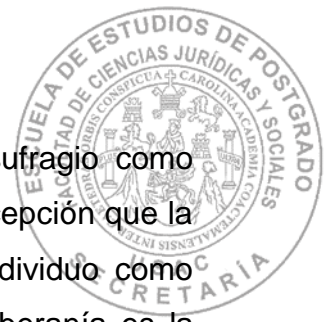
En ese mismo sentido Carbonell (2013) apunta lo siguiente:

La ciudadanía, como categoría normativa que marca diferencias entre quienes pertenecen a una sociedad y quienes son “extraños” o “extranjeros” parece no tener mucha razón de ser en la actualidad, porque en los hechos supone una cortapisa al reconocimiento universal de los derechos de participación política. La idea sería ir construyendo una suerte de “ciudadanía universal” que pudiera acompañar (con plenitud de derechos políticos) a la persona allí a donde fuera, sin importar su nacionalidad y mucho menos su lugar de nacimiento. (p. 72).

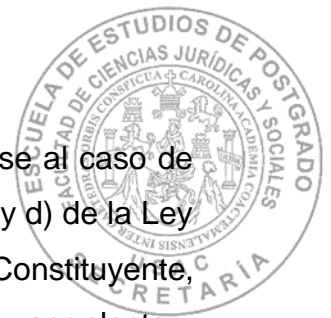
### 1.1.1. Naturaleza jurídica del sufragio

Aunque el sufragio es tan antiguo como la misma política, su definición y la creación de conceptos teóricos como la naturaleza jurídica del sufragio, ha sido tardía y se remonta en la doctrina legal occidental a la Revolución Francesa, en donde se pueden determinar cuatro teorías clásicas para calificarla:

- a. El Sufragio como derecho. La primera teoría es la que consiste en considerar al sufragio como derecho y se deriva de las teorías de Rousseau sobre el concepto de soberanía popular, entendida esta como la suma de todas las fracciones de soberanía que corresponde a cada individuo, por lo que se concluye que al ser el sufragio una manifestación de esa soberanía, es un derecho pre estatal e innato a la condición de persona (Herrera, 2006).



- b. El Sufragio como función. La segunda es la que considera al sufragio como función y fue desarrollada por Sièyes, en donde se parte de la concepción que la soberanía pertenece a la Nación como un todo, y no a cada individuo como detentador de una parte de ella, por lo que, si el titular de la soberanía es la primera, el poder electoral se atribuye a los ciudadanos solo como órganos encargados de ejercerlo “cumpliendo una función pública, y no ejercitando un derecho”. Dicho, en otros términos, son titulares del *jus suffragii* aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la elección de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función política (Hernández, 1990).
- c. El Sufragio como deber. La tercera considera al sufragio como deber, la que se tiene como una derivación de la anterior, supone que el sufragio no es un derecho disponible por el individuo, sujeto a su voluntad ejercerlo o no, sino que es un verdadero deber jurídico que se justifica en la necesidad de mantener el funcionamiento armónico de la estructura política estatal (Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2017).
- d. La teoría moderna del Sufragio. La cuarta teoría considera al sufragio como derecho-función y que resulta de una especie de híbrido que, además de ver al sufragio como un derecho del ciudadano, también lo conceptualiza como el ejercicio de una función pública obligatoria, de ahí que se analice esta teoría a partir de esa dualidad. Al respecto, se indica que el sufragio es, además de un derecho personal –aunque ejercido corporativamente- de carácter funcional, una función, pues a través de este se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral (Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 2017).



De las cuatro teorías enumeradas anteriormente, la que puede aplicarse al caso de la legislación guatemalteca es la cuarta, puesto que el artículo 3 incisos c) y d) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, establece que son derechos y deberes inherentes a los ciudadanos, elegir y ser electo y ejercer el sufragio, por lo que se habla del sufragio como la conjunción entre un derecho y una obligación de los ciudadanos, que, aunque el voto en Guatemala no es una obligación taxativa en la ley, resulta siendo un deber inherente al ejercicio de la ciudadanía.

### **1.1.2. Características del sufragio**

Las características que se pueden encontrar en la doctrina occidental señalan especialmente las siguientes:

a) El sufragio es universal:

Supone que su ejercicio debe ser practicado por todos los ciudadanos sin distinción alguna y sin sujeciones a ningún tipo de condición (censatario, por ejemplo), más que las impuestas previamente por la ley en lo que a limitación del ejercicio de la ciudadanía respecta.

Fletes Arjona apunta:

La universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto. Con esta se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. En otros términos, quiere decir que les corresponde a todas las personas que pertenecen a la comunidad política de un Estado determinado (ciudadanía), sin distinción por algún otro factor como sexo, raza, lengua, ingreso o patrimonio, estrato o clase, educación o convicción política, en tanto cumpla con algunos requisitos





indispensables (nacionalidad, edad determinada, residencia, capacidad civil o mental) (2014, p. 4).

b) El sufragio es secreto:

Se encuentra establecida con mayor propiedad en el artículo 12 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, al establecer que el voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía y que es universal, secreto, único, personal, y no delegable. Por lo tanto, es un acto absolutamente personal que se emite de manera directa y secreta. Esto es así, porque solo frente a esta característica, el elector tendrá la garantía de que no será perseguido por su comportamiento electoral.

c) El sufragio es directo:

Al analizar la evolución histórica del sufragio, se puede ver que mayoritariamente en el constitucionalismo decimonónico, su ejercicio se realizó de manera indirecta a través de colegios o asambleas de electores que eran a su vez, los encargados de elegir a los altos cargos eleccionarios. No obstante, a partir de 1879, el sufragio se definió como directo, esto es, que los electores votan directamente ante juntas electorales por aquellos ciudadanos interesados en ocupar los cargos de elección popular, y no a través de terceros que eran escogidos por los primeros para ese efecto (Revista de Derecho Electoral, 2017).

d) El sufragio es libre:

El sufragio libre y secreto se refiere no al derecho de voto, sino a su emisión misma, a la forma como se realiza la elección. El acto de votar debe ser su ejercicio sin coacción ni presiones; complementariamente el voto se garantiza con el anonimato del sentido en que lo emite el votante (Diccionario Jurídico MX, 2018). El sufragio debe encontrarse desprovisto de cualquier forma de intimidación o coacción que tenga por objetivo influir en la decisión del elector, por lo que no en vano se afirma que las



elecciones no pueden ser libres, si quienes gobiernan pueden manejarlas para afianzarse en el poder, porque las elecciones libres tienen como finalidad esencial la legitimación y la limitación del poder.

Al respecto, la Ley Electoral y de Partidos Políticos en su artículo 13 norma que los ciudadanos gozan de absoluta libertad para emitir su voto y nadie podrá directa o indirectamente, obligarlos a votar o a hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político o a pronunciarse en determinado sentido en el caso de las consultas populares reguladas en el artículo 173 constitucional.

### **1.1.3. Clases de sufragio**

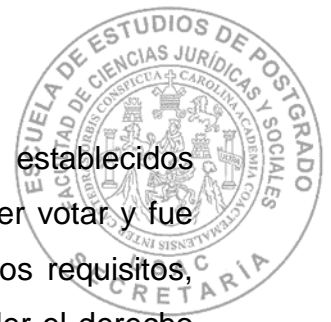
Las clases de sufragio que se pueden encontrar en la teoría del Derecho Electoral consisten en la siguiente enumeración:

#### **1.1.3.1. Sufragio capacitario**

Es aquel sufragio que solo puede ser ejercido por personas que tienen un grado determinado de instrucción. También se puede apuntar que es aquel que alude a la exigencia de una determinada capacidad intelectual para participar en la elección de sus representantes públicos; dicha capacidad -dice Andrade- se establece por el grado de inclusión (Quiroz Acosta, 2012).

#### **1.1.3.2. Sufragio censatorio**

El sufragio censitario es el proceso electoral en el que, de manera previa, se establecen los criterios que determinaran cuáles son las personas aptas para aparecer en el padrón electoral o lista de electores autorizados. Por lo tanto, es la antítesis al sufragio igualitario. Estados Unidos de América fue el primer país en promover las elecciones generales de representantes a través del sufragio masivo, pero el proceso



electoral estaba lejos de ser universal, puesto que inicialmente, fueron establecidos requisitos de pago de contribución o de tenencia de propiedad para poder votar y fue hasta la en la década de 1850 que se habían eliminado casi todos estos requisitos, permitiendo así que la clase trabajadora masculina blanca votara. Extender el derecho del voto a los negros y a las mujeres tomó más tiempo (Galán Felipe, 2016).

### **1.1.3.3. Sufragio directo**

Se denomina sufragio directo o elección directa cuando los votantes eligen a sus gobernantes directamente, sin trámites ni funcionarios intermedios. Se trata de un sistema opuesto al sufragio indirecto. El modelo de elección directa es, en general, considerado como más democrático que el sufragio indirecto, en el que la población no conoce puntualmente quién será su representante y ha ido reemplazando progresivamente a este último (Martínez, 2018). Llamado también de primer grado y existe cuando los electores nombran directamente a los elegidos. Es el que existe en Guatemala, en donde se elige directamente a los candidatos propuestos por los Partidos Políticos o Comités Cívicos Electorales.

### **1.1.3.4. Sufragio indirecto**

También llamado de segundo grado, se da cuando el cuerpo electoral nombra a electores que a su vez eligen a aquellas personas que han de desempeñar los cargos (Ossorio, 1994). El sufragio indirecto es entonces un proceso en el cual los votantes no eligen entre candidatos a un cargo, sino a representantes que seleccionarán a quien deba ejercer el cargo público correspondiente. Es, por lo tanto, opuesto al sufragio directo. El caso más conocido en política internacional es la elección del presidente de los Estados Unidos de América y un ejemplo de política gremial interna en Guatemala, sería la elección del Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que es nombrado por 34 cuerpos electorales.



### **1.1.3.5. Sufragio restringido**

Cuando no puede ser ejercido por todos los ciudadanos, sino por una parte de ellos, como ocurre con el capacitario y con el censatario. Este tipo de sufragio se extendió a la mayoría de las democracias que existían en los siglos XVIII y XIX, implicando diversas restricciones para que los hombres pudiesen ser incluidos en el denominado censo electoral, para lo que se necesitaban exigencias como contribuciones extraordinarias y demostrar la propiedad de bienes o cierto nivel de ingresos. Existían otras restricciones vinculadas con el analfabetismo, el origen étnico y la profesión u ocupación, señalándose que durante muchos años se debatió acerca de la pertinencia de pasar del voto censatario al voto universal (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017).

Es importante señalar que una de las expresiones del voto restringido, lo ha constituido a nivel mundial el voto de las mujeres, tema en el que Nieto Castillo ilustra en el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos:

Las luchas por el voto femenino tuvieron muchas precursoras. Una de las más importantes fue la escritora Olympe de Gouges, quien en 1791 publicó su Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana. Fue, entre otras cosas, un fuerte rechazo al voto masculino y censatario de la Constitución francesa de ese mismo año. Las luchas por el voto universal que incluyera el femenino se extendieron por el mundo, con éxito muy diverso. En nuestro mundo, el Iberoamericano, se logró en Uruguay en 1927, España en 1931, Ecuador en 1941, Argentina en 1947, Chile en 1949 y México en 1953 (2017, p. 1171).

Aunque el mencionado autor no lo recoge, en el caso de Guatemala, el voto femenino se instituye en la Constitución de 1945, pero únicamente para las mujeres alfabetas.



### **1.1.3.6. Sufragio universal**

La primera edición del Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), apunta lo siguiente:

El sufragio ha de ajustarse a unas pautas determinadas para que las elecciones puedan calificarse de democráticas, pautas que parten de una condición previa: la universalidad del sufragio. La universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto. Con esta se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. La definición del sufragio universal solo puede hacerse de modo negativo. El sufragio es universal cuando no se restringe ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (capacitario). El sufragio universal significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos -sin discriminación de grupos sociales específicos- que cumplen determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles y políticos e inscripción en el censo). Fuera de estas condiciones de carácter técnico, cualquier otra resulta inadmisibles o incompatible con la universalidad del sufragio, que hoy constituye una conquista irrenunciable en los Estados democráticos (1989, p. 683).

También se puede escribir que inversamente al restringido, se ejerce por todos los ciudadanos, con raras excepciones derivadas de la edad, a veces del sexo, de la incapacidad mental, de la indignidad, del cumplimiento de condena penal o de la prestación de servicio militar (Ossorio, 1994). A pesar de que se le considera como un gran logro de la democracia y necesario en los sistemas políticos modernos, aún en la actualidad el sufragio universal tiene excepciones que varían entre países. Especialmente estas tienen que ver con la condición de ser ciudadano extranjero y con la limitación de la capacidad de las personas por cuestiones de edad, obediencia debida o salud mental, así como las personas que se encuentran legalmente privadas de libertad.



## 1.2. El sufragio como derecho constitucional

En los países occidentales se estima que tener elecciones democráticas es un paso clave hacia la gobernabilidad de las naciones y, en ese sentido, la legitimidad de los procesos electorales y la aceptación de los resultados son decisivos para la sostenibilidad de los gobiernos, en donde la inclusión es una cuestión crítica que resulta ser indispensable para garantizar un proceso electoral legítimo y participativo. En la Constitución Política de la República de Guatemala se establece en el artículo 136 que son derechos y deberes para los ciudadanos, entre otros, elegir y ser electo; velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral y participar en actividades políticas. Por su parte, el artículo 223, segundo párrafo de la Constitución Política apunta que todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia, que es la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, que en su artículo 12 establece que el voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía y lo clasifica como universal, secreto, único, personal, y no delegable.

Sobre el tema del derecho de elegir y ser electo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos otorga a los ciudadanos de los Estados que lo han ratificado, el derecho “de votar y ser elegidos en período de elecciones [...] con restricciones razonables”. Sin embargo, muchos de esos Estados han continuado restringiendo el derecho de voto a los ciudadanos residentes en el extranjero por considerar esta situación como “restricción razonable”, la cual significa y se relaciona con la teoría de que en relación con el voto en el extranjero, en el sentido de que un ciudadano residente, en un país, no debe tener influencia sobre la elección del gobierno de otro país, aunque sea en el cual la persona nació y, por lo tanto, del cual aún es ciudadano. También la idea de que el ciudadano residente en el extranjero no puede contribuir al fisco de su país de origen.



Según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores con base en la prestación de servicios consulares al año 2017, en Guatemala, aproximadamente dos millones de ciudadanos se encuentran viviendo fuera de sus fronteras y de ellos, se considera que un 90% de dicha población es mayor de 18 años y que se encuentran empadronados, lo que les permitiría ejercer el derecho al voto (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Sin embargo, puede no realizarlo al encontrarse fuera de la República y, por ende, no son considerados en la discusión pública de los problemas nacionales, no se les toma en cuenta en la formulación de políticas públicas, proyectos de inversión y propuestas de iniciativas de ley y genera una falsa idea de abstencionismo o de falta de cultura democrática en cada proceso de elecciones generales.

En el aspecto económico, según las estadísticas del Banco de Guatemala, señalan que, durante el 2018, los inmigrantes enviaron a sus familias en concepto de remesas un total de 9,287,355.3 millones de dólares, lo que representa aproximadamente 69,600 millones de quetzales. Por lo que las remesas familiares enviadas por los inmigrantes guatemaltecos, principalmente desde Estados Unidos de América, representan cerca del 11% del Producto Interno Bruto y junto a las exportaciones y el turismo son los tres principales rubros de la economía guatemalteca (Banco de Guatemala, 2019).

Luego de diversas propuestas de modificación a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Congreso de la República aprobó el Decreto 26-2016 que, entre otros cambios, introduce la opción del voto para los ciudadanos residentes en el extranjero, habiéndose derivado que el Tribunal Supremo Electoral emitiera el Acuerdo 274-2016, que constituye el Reglamento de Voto en el Extranjero, que no desarrolla pormenorizadamente la forma en que el voto se efectuará y presenta retos y desafíos para permitir que los ciudadanos puedan ejercer el derecho constitucional establecido en el artículo 136 de la Constitución Política de la República, relativo a los deberes y derechos políticos de elegir y ser electo. Sin embargo, antes de analizar la legislación guatemalteca y los posibles resultados de su aplicación, se hace necesario conocer la



teoría sobre el sufragio y los antecedentes históricos y legales del derecho electoral a nivel mundial y en Guatemala.

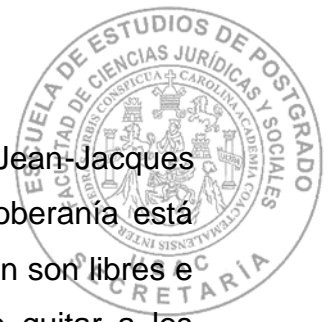
### **1.3. Antecedentes históricos del derecho a elegir y a ser electo**

Se sabe que fue en Atenas, Grecia, entre los siglos V y VI A.C., donde surge y se desarrolla la democracia. El punto de confluencia de este sistema es la *ekklesia* o llamada asamblea de ciudadanos, que era donde se tomaban las decisiones cruciales para la sociedad ateniense. Bajo este sistema, quienes tomaban las decisiones eran los denominados ciudadanos, que se reunían las veces que se consideraba necesario para adoptar leyes, tratar temas de orden público, abordar las finanzas de la ciudad-estado y elegir a los funcionarios a los que se delegaban dichas responsabilidades. Aunque se aplaude la democracia ateniense, la participación de sus “ciudadanos”, hacía que esta fuera restringida a los varones adultos que eran los únicos que lo podían hacer, el resto de la población como las mujeres, los esclavos y los extranjeros, aunque tuviesen años residiendo en Atenas, estaban imposibilitados de participar (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

Por su parte, en Roma, la denominada ciudadanía la constituían los patricios y los plebeyos que tenían la potestad de ejercer el voto para elegir magistrados para el Senado, haciendo la salvedad que quienes podían ser candidatos cumplían una posición social y económica y a que no todos tenían ese derecho, porque eran excluidos las mujeres, los esclavos y los parias. Posteriormente, toda participación ciudadana desapareció con la caída del Imperio romano, el surgimiento de la Edad Media y la posterior formación de las monarquías absolutas, en donde el sufragio universal y la participación popular eran algo impensable, porque la designación del monarca era por “voluntad divina” (Calderón, 2003).

Avanzando en el tiempo, el siglo XVII trajo consigo un cambio radical en el mundo del pensamiento político, se entra en la época del racionalismo y del iluminismo, en





donde se cuestiona la autocracia y la divinidad real. En este período, Jean-Jacques Rousseau profundiza sobre el tema de la soberanía y escribe que la soberanía está encarnada en el pueblo donde reside el poder, los miembros de una nación son libres e iguales y el derecho de voto es un derecho que nada ni nadie puede quitar a los ciudadanos, es la soberanía popular que será tomada como bandera de lucha por los líderes de la Revolución francesa. En dicha revolución se concretan estos postulados, habiéndose desarrollado la Constitución de 1791 que establece la ciudadanía activa y pasiva, los activos eran los que poseían fortuna y pagaban impuestos y los pasivos, aquellos que no los pagaban. Para elegir a los electores, quienes a su vez eran los que elegían a los diputados a la Asamblea Nacional, solo lo hacían los ciudadanos activos, la llamada Constitución Girondina, por ser elaborada por la mayoría de diputados de esa tendencia política, instituyó el voto censitario y excluía a la mujer de la toma de decisiones (Carpizo y Valadés, 1998).

Siempre en Francia, la Constitución de 1793, elaborada por la mayoría Jacobina, estableció el sufragio universal masculino y establecía el derecho a la rebelión y la igualdad de derechos para todos los franceses. En este momento histórico, Robespierre, uno de los impulsores de esta constitución, manifestó que todos los funcionarios designados por el pueblo podían ser revocados por él. Sin embargo, esa Constitución no entra en vigencia y el sufragio universal tuvo que esperar hasta las rebeliones de 1848 en París, donde se puso definitivamente en vigencia, junto con otros logros sociales de su tiempo como la jornada laboral en 10-11 horas y reconoció el derecho del trabajo para todos los ciudadanos. Mientras tanto, en Inglaterra, se iniciaron reformas importantes en el aspecto electoral durante la llamada Reform Act de 1832, a partir de la cual, las normas se fueron modificando o reformando para lograr ampliar las bases del sufragio hasta llegar al universal. En 1918 se logra incorporar el voto de la mujer, por lo que de esa manera la sociedad británica se vuelve una de las más inclusivas (Carpizo y Valadés, 1998).



#### 1.4. El derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero

Carlos Navarro en el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, anota lo siguiente:

Una primera tarea que se impone es la de delimitar con la mayor claridad y precisión lo que ha de entenderse, al menos para efectos de este estudio, por “voto en el extranjero” o, como algunos lo llaman, con un rigor semántico que enfatiza y distingue al mismo tiempo el espacio geográfico en el cual se emite el voto de aquel en que surte efecto, voto “desde el extranjero”. En cualquier caso, lo entendemos como la posibilidad que considera y regula expresamente la normativa electoral de un determinado país para que sus ciudadanos residentes o incluso en tránsito por el extranjero tengan la oportunidad y dispongan de facilidades para ejercer su derecho al sufragio fuera del territorio nacional y, por supuesto, para actos electorales que tienen validez y efectos dentro del país de origen o pertenencia (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2007).

José Reynoso en el *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017) anota que: “El término voto en el extranjero designa a la posibilidad que reconoce la legislación electoral de un país para que los ciudadanos que se encuentran fuera de sus territorios puedan ejercer su derecho al sufragio” (p. 1195).

El derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero es un fenómeno reciente incluso en democracias establecidas desde hace tiempo, solamente países como Estados Unidos, Francia o Nueva Zelandia, lo implementaron a principios del siglo XX, habiendo sido Colombia el pionero en América Latina al establecerlo en 1961, y no se empezó a otorgar en diversos países hasta la década de los años ochenta en la entonces República Federal de Alemania y en Gran Bretaña o en los años noventa en Japón. Se relaciona con el principio democrático de la universalidad del sufragio y su idea básica es que todo ciudadano tiene el derecho a participar en cada elección directa de representantes de los órganos estatales, toda vez que la igualdad formal de todos



los ciudadanos está garantizada por la ley o la Constitución y basa su argumentación en las diversas declaraciones internacionales que reconocen el sufragio universal, igual, libre y secreto como una parte inalienable de los derechos humanos, como en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes Humanos acordada en 1948 y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (Navarro, 2007).

En Europa, a finales de la década de los años setenta y en el marco de los debates e iniciativas para controlar los movimientos migratorios internacionales, se produjo en el seno de la Comunidad Europea lo que se convertiría en la apertura en la materia, habiéndose suscrito en 1977 la Convención Europea sobre el Estatuto Legal de los Trabajadores Migrantes, la cual constituye el primer instrumentos jurídico internacional que reconoce específicamente los derechos políticos de los trabajadores migrantes y el de poder votar y ser elegidos en elecciones realizadas en un Estado de origen, aunque limitándolos estrictamente a los nacionales de los Estados miembros del entonces Consejo Europeo. La mencionada Convención Europea entró en vigor en 1983 y originó el movimiento para que algunos países de la región empezaran a reconocer derechos políticos, a ciertas categorías del extranjero o migrantes ajenos a la Comunidad, pero sobre todo para que el tema empezara a adquirir mayor importancia y visibilidad en el debate y la agenda política internacional.

Sin embargo, el documento internacional que marca el cambio definitivo en el tema es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, que entró en vigencia en julio de 2003 al ser ratificada por 20 Estados, constituye el esfuerzo más riguroso por integrar y reafirmar todos los derechos humanos que resultan sustanciales en un instrumento jurídico internacional expresamente dirigido a los trabajadores migrantes y sus familiares y que en su artículo 41 establece explícitamente que:

Los trabajadores migrantes y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones



celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación. Los Estados en cuestión facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, 1990).

Actualmente, más de 150 países y territorios cuentan con preceptos legales que permiten el voto a sus ciudadanos que se encuentran en el extranjero, siendo su actual relevancia derivada claramente de los cambios políticos acontecidos a nivel mundial a finales del siglo pasado, como el rápido incremento en el número de democracias después del derrumbe del bloque comunista y la relevancia que genera una mayor migración a nivel mundial (Instituto Nacional Electoral de México, 2016), temas que se abordarán con mayor detenimiento en los siguientes capítulos del presente trabajo.

### **1.5. El derecho al voto en Guatemala**

Para el mejor análisis de este tema es necesario iniciar recordando que la Constitución, además de contener disposiciones preceptivas que son aquellas que generan derechos y obligaciones; disposiciones organizativas, que son las que organizan las instituciones constitucionales, están las disposiciones programáticas, que son las que establecen directivas de acción para los poderes constituidos. Como escribió Karl Loewenstein, las disposiciones programáticas de una constitución, son para los agentes estatales, estímulo y guía de la acción pública y para el pueblo representan la esperanza de que algún día se acatarán (Loewenstein, 1979).

El derecho a elegir y ser electo contenido en el artículo 136 de la Constitución Política de la República pertenece a dichas disposiciones programáticas, porque aun por el carácter declarativo de las normas programáticas que conduce a que no sean accionables, esto es, a que no se puedan hacer valer en juicio y que el ciudadano no tenga el derecho a la tutela jurisdiccional para que la autoridad obligue coactivamente al Estado a que haga efectiva una norma programática, lo cierto es que el favorecer o



asegurar la universalidad del voto, permite a la población, una mayor participación en la toma de decisiones de trascendencia para un país.

Siendo entonces el voto una norma de tipo programática, se hace a continuación el estudio de la historia guatemalteca en relación con el derecho al voto, se puede iniciar diciendo que en la época colonial Guatemala estaba bajo la dominación de la corona española, por lo que, al existir un gobierno monárquico, no existía ninguna posibilidad de participación ciudadana en el nombramiento de las autoridades. En esa época, el Rey nombraba a la Real Audiencia de Guatemala, con funcionarios españoles que representaban directamente al Rey y el Cabildo o Ayuntamiento, que representaba legalmente a las ciudades eran dirigidos por las elites locales (descendientes directos de los conquistadores originales de las tierras americanas). Aunque estas dos instituciones, en muchas ocasiones estaban enfrentadas, la primera como burocracia real y la segunda como representación del criollismo, en ambos casos, el nombramiento era por designación de la corona española, no por procesos democráticos (Martínez Peláez, 1994).

La primera Constitución en el reino de España, consistió en la de Bayona, impuesta por el Emperador francés Napoleón Bonaparte, en la que no existió ninguna representación de la población, mucho menos de la población de las tierras conquistadas. En la Constitución de Cádiz de 1812, conocida como Constitución Política de la Monarquía Española, se contó con la participación de Antonio de Larrazábal, como representante del Reino de Guatemala, habiendo sido nombrado por el cabildo municipal, de acuerdo con la convocatoria realizada. El mencionado Cabildo Municipal, estaba integrado por criollos descendientes de conquistadores o terratenientes españoles venidos a América, lo que tampoco supone una elección democrática para tal participación (Diccionario Histórico Biográfico de Guatemala, 2004).

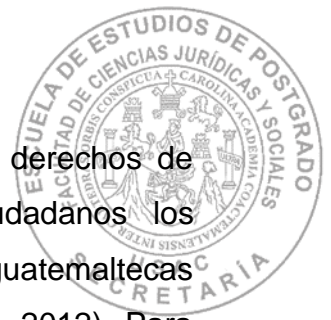
Después de la independencia de 1821, se dan una serie de Constituciones que permitieron la elección de autoridades, pero únicamente votando los criollos,



descendientes de españoles, terratenientes, nuevos comerciantes y beneficiarios de las decisiones económicas emanadas de los gobiernos centrales, teniendo la característica de que votaba únicamente el género masculino. En la Constitución liberal de 1879, conocida como la Ley Constitutiva de la República de Guatemala, se establece en el artículo 8, que eran ciudadanos: a) Los guatemaltecos mayores de veintiún años que supieran leer y escribir o que tuviesen renta, industria, oficio o profesión que les proporcionara medios de subsistencia; y, b) Todos los que perteneciera al ejército, siendo mayores de dieciocho años (Luján Muñoz, 2003). En dicha Constitución, que estuvo vigente de 1879 a 1944, no se permitía el voto de las mujeres y se excluía a la mayoría de la población indígena que era analfabeta.

Toca ahora apuntar sobre las Constituciones más recientes iniciando por lo sucedido con posterioridad al período revolucionario de 1944. La primera de ellas, que entró en vigencia el 15 de marzo de 1945, se incorporan, además de los derechos individuales, ya reconocidos, los económicos y sociales tales como: salario mínimo, jornadas de trabajo, descansos y vacaciones, sindicalización libre, huelga y paro, trabajo de mujeres y menores, indemnización por despido, jurisdicción privativa, seguridad social y servicio civil. En el tema del sufragio, el artículo 9 de la Constitución declaró: a) el voto obligatorio y secreto para los ciudadanos alfabetos; b) optativo y público para los analfabetos y c) optativo y secreto para las mujeres (Diccionario Histórico Biográfico de Guatemala, 2004). Esta Constitución, fiel al movimiento revolucionario en la que tiene su origen, constituye un gran avance en los derechos sociales, económicos y políticos para la población guatemalteca, especialmente para el voto de las mujeres y para el voto de la mayoría indígena. Junto con la Constitución de 1945, la norma que regulaba el tema electoral fue el Decreto 255 del Congreso de la República, emitido el 24 de junio de 1946.

En 1954 se da el movimiento contrarrevolucionario y aunque se mantienen en lo formal los derechos sociales y económicos alcanzados en la época revolucionaria, se deroga la constitución de 1945, los sindicatos y los partidos políticos. Se instaló una nueva Asamblea Nacional Constituyente en octubre de 1954, emitiéndose una nueva



norma con vigencia a partir del 1 de marzo de 1956. En cuanto a los derechos de participación política, se establece en el artículo 16 que son ciudadanos los guatemaltecos varones mayores de dieciocho años y las mujeres guatemaltecas mayores de dieciocho años que sepan leer y escribir (García Laguardia, 2012). Para esta Constitución, la norma que regulaba el proceso electoral fue el Decreto 1069 del Congreso de la República del 19 de abril de 1956.

La Constitución de 1956 fue derogada en 1963, con posterioridad al golpe de estado perpetrado en contra del presidente Miguel Ydigoras Fuentes, por parte de su Ministro de la Defensa Enrique Peralta Azurdia. Derivado de dicho golpe de estado, en 1965 se genera una nueva Constitución que cobra vigencia en mayo de 1966, consolidando la tendencia anticomunista iniciada en 1956. En relación con la participación política, el artículo 19 de esta instituye el sufragio universal y secreto, obligatorio para los electores que sepan leer y escribir y optativo para los electores analfabetos. El Decreto Ley 387 del 23 de octubre de 1965 fue la norma que reguló todo lo relacionado con los procesos electorales y el ejercicio de la ciudadanía previsto en la Constitución de 1965 (García Laguardia, 2012).

A partir del año 1963, se desarrolla en Guatemala el conflicto armado interno que, aunque finaliza con la firma de la paz en 1996, tuvo su punto máximo de confrontación en las décadas de los años setenta y principios de la de los ochenta, habiéndose generado una serie de gobiernos militares, con violación a los derechos humanos y procesos eleccionarios señalados de fraudulentos, habiéndose irrespetado tanto la Constitución vigente, como la norma electoral vigente en aquella época. esta situación empezó a cambiar con el golpe de Estado perpetrado en contra del presidente del período 1978-1982, General Romeo Lucas García, efectuado el 23 de marzo de 1982 y un nuevo golpe de Estado realizado el 16 de agosto de 1983.

Derivado del golpe de Estado de 1983, se inicia la actual apertura democrática, siendo el primer paso la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para la creación de una nueva Constitución Política de la República que sustituyera a la



promulgada en 1965. Sin embargo, considerando que la normativa electoral vigente había sido seriamente señalada de no garantizar un proceso electoral acorde al momento histórico, se decidió crear un nuevo andamiaje jurídico electoral, consistiendo el Decreto Ley 3-84, Ley Electoral, específica para la elección de Asamblea Nacional Constituyente del 19 de enero de 1984, así como la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral a través del Decreto Ley número 30-83, la Ley del Registro de Ciudadanos, Decreto Ley No. 31-83 y la Ley de Organizaciones Políticas, Decreto Ley No. 32-83.

Bajo la estructura de los Decretos Ley mencionados, se realizaron las elecciones para Asamblea Nacional Constituyente el 1 de julio de 1984, la cual, tras tomar posesión, crea el Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, promulgado el 3 de diciembre de 1985, que es la que regula hasta la actualidad lo concerniente a la materia electoral en Guatemala.

En este devenir histórico, se llega a la actual Constitución Política de la República, promulgada el 31 de mayo de 1985 y que se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986. Se ha escrito mucho en el sentido de que la actual Constitución es similar a la de 1945 en cuanto a los adelantos en la protección a los derechos civiles, políticos, económicos y derechos humanos, lo que la hace una de las mejores que ha tenido Guatemala, por poseer un alto contenido humanista. En relación con la participación política, establece el artículo 147 que son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Lo anterior ha abierto la puerta a la participación de toda la población, independientemente de si se es hombre o mujer, o del origen de etnia.

Como un resumen de los puntos esenciales que han definido la legislación electoral guatemalteca a partir de la revolución de octubre de 1944 a la fecha, se puede mencionar el Dictamen emitido el 25 de noviembre de 1986, por la Corte de Constitucionalidad con ocasión de solicitud del Organismo Legislativo sobre iniciativa de ley para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el que sobre el tema apuntó:





La Constitución de 1945 establecía como derechos y deberes inherentes a la ciudadanía: elegir, ser electo y optar a cargos públicos (artículo 9). La de 1956 se refiere a los mismos derechos únicamente como derechos inherentes a la ciudadanía (artículo 17) separadamente de los deberes de los ciudadanos. La de 1965 vuelve al concepto de derechos y deberes inherentes a la ciudadanía (artículo 19). La de 1986 los incluye entre los derechos y deberes de los ciudadanos (artículo 136). La obligatoriedad del voto estaba constitucionalizada en la de 1945 (artículo 9), en la de 1956 (artículo 30) y en la de 1965 (artículo 19) para los ciudadanos que saben leer y escribir. La Constitución Política no dispone sobre la materia, remitiendo a la ley constitucional su regulación (artículo 223). En cuanto a su desarrollo en la ley, la de 1946 determina que el voto es "un acto estrictamente personal y libre" (artículos 3 y 4); la de 1956 lo define como "función personal no delegable" (artículo 1); la de 1965 como "un deber inherente a la ciudadanía"; la de 1984, Ley Electoral Específica para la Elección de la Asamblea Nacional Constituyente y la de 1985, vigente al mismo tiempo que la Constitución, como "derecho-obligación". Secuencialmente aparecen los conceptos de "acto", "función", "deber inherente" y "derecho obligación" (Corte de Constitucionalidad, Dictamen 96-1986, 25 de noviembre de 1986).

#### **1.6. Normativa actual para ejercer el voto en la legislación guatemalteca**

A partir de la apertura democrática efectuada en Guatemala en 1984, fecha en la que se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente, se crean tres normas fundamentales en el desarrollo del Estado de derecho: a) La Constitución Política de la República; b) La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85; y, c) La Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86. En el caso específico del derecho al voto, este se rige por la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que establece lo relativo a la ciudadanía y el voto, autoridades y órganos electorales, organizaciones políticas y el proceso electoral. Para el desarrollo de la mencionada Ley, se crea el Reglamento contenido en el Acuerdo 18-2007 del Tribunal Supremo



Electoral. Asimismo, para cumplir con varios aspectos que se encuentran contenidos en las reformas electorales contenidas en el Acuerdo 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala, el mismo Tribunal crea tres reglamentos que consisten en:

- a. Reglamento de Voto en el Extranjero;
- b. Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas; y,
- c. Reglamento de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión.

### **1.6.1. La Ley Electoral y de Partidos Políticos**

La norma rectora en material electoral y política es la Ley Electoral y de Partidos Políticos, autorizada a través del Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, el 3 de diciembre de 1985, habiéndose creado bajo su amparo el Tribunal Supremo Electoral, el cual ha desarrollado hasta la fecha, 23 eventos electorales, que incluyen 9 elecciones generales, 3 consultas populares, así como elecciones municipales de medio período hasta antes de las reformas constitucionales de 1993. Por haber sido aprobada con el voto favorable de más de las dos terceras partes del número total de diputados que integraban la Asamblea Nacional Constituyente, la mencionada Ley se considera parte del denominado bloque constitucional, junto con la Ley de Orden Público, la Ley de Libre Emisión del Pensamiento y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

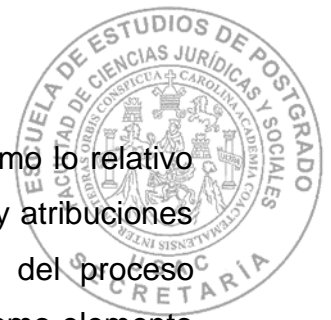
La Ley Electoral y de Partidos Políticos se divide en 4 libros: el primero representa la parte dogmática de la ley y desarrolla la ciudadanía y el voto, dividido en 15 artículos. El segundo libro trata sobre las organizaciones políticas, subdividido en cuatro títulos que regulan sobre los principios generales de las organizaciones políticas, los partidos políticos, los comités cívicos electoras y las asociaciones con fines políticos. En el tercer libro se aborda el tema de las autoridades y órganos electorales, a través de tres



títulos que rigen lo relativo al Tribunal Supremo Electoral, integración y atribuciones de este, órganos electorales y medios de impugnación y el cuarto libro desarrolla el proceso electoral, a través de un único título que norma la convocatoria a elecciones, la postulación e inscripción de candidatos, propaganda electoral, padrón electoral, documentos y materiales electorales, votación, verificación y calificación de los documentos electorales, recursos durante el proceso electoral y delitos y faltas electorales.

La mencionada Ley ha estado sujeta, a lo largo de los años, a diversas propuestas de modificación que no habían sido aprobadas y entre las que se pueden mencionar las presentadas por el propio Tribunal Supremo Electoral, el Organismo Legislativo, el Organismo Ejecutivo, el Consorcio formado por la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad Rafael Landívar y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales y otras instituciones con carácter de Organismos no gubernamentales, las que fueron presentadas a lo largo de más de una década, sin que fueran aprobadas por el Organismo Legislativo.

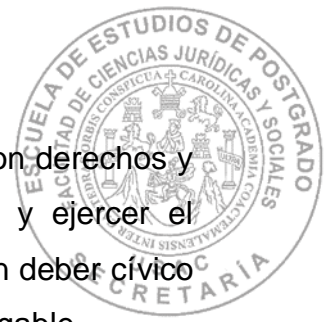
Aunque en el capítulo IV del presente trabajo, se genera un mayor análisis de las iniciativas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se puede mencionar acá las tres propuestas que llegaron al Congreso de la República de Guatemala y que se identificaron como las iniciativas 4254, 4783 y 4974. La primera de ellas, la 4254, contenía propuestas de reformas a los artículos 220, 221, 222 y 223 Bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, relacionadas con adicionar, suprimir o variar el contenido de normas que regulan aspectos tales como el financiamiento de los partidos políticos, la propaganda electoral, medios de comunicación y el voto en el extranjero. A pesar de contar con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad; sin embargo, a pesar de contar con la aprobación a la mayoría de las propuestas de modificación, estas ya no fueron conocidas por el Congreso, puesto que se inició el proceso para las elecciones generales de finales de 2011, por lo que ya no se avanzó con la discusión de las reformas.



La segunda iniciativa, la número 4783, abarcaba distintas materias como lo relativo al funcionamiento y financiación de los partidos políticos, la organización y atribuciones de las autoridades electorales, la propaganda electoral, el desarrollo del proceso electoral, el sufragio para ciudadanos guatemaltecos en el extranjero y, como elemento innovador en el ámbito de la postulación de candidatos a cargos de elección popular, el establecimiento de cuotas de participación por razón de género y origen étnico. La Corte de Constitucionalidad conoció de esta iniciativa y dictaminó favorablemente; sin embargo, una vez más, el Congreso optó por no entrar a conocerlas, por lo que su discusión final fue suspendida.

Finalmente, se trabajó sobre la iniciativa 4974, para la cual, el Tribunal Supremo Electoral, de conformidad con la facultad que le confiere el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ejerciendo su iniciativa de ley, presentó un proyecto de reformas que fue conocido y dictaminado en forma favorable por la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República, fue sometido a discusión por el Organismo Legislativo y finalmente fue enviado a la Corte de Constitucionalidad para que se emitiera el dictamen correspondiente, cuyo resultado fue positivo para la mayoría de propuestas de reformas. Posteriormente, se procedió a la discusión final por parte del Congreso, habiéndose finalmente aprobado, siendo ratificado por el Organismo Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial el 25 de mayo de 2016.

En las reformas del año 2016, se modifican varios artículos, en lo que se constituye como un cambio sustancial a buena parte de la Ley entre los que destacan: se instituye el voto para los guatemaltecos radicados en el extranjero, libertad de voto, participación ciudadana, fiscalización, financiamiento público, sanciones, multas, rotación en la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral, forma de integración del Congreso de la República, transfuguismo, requisitos de inscripción en procesos electorales y normativa sobre la propaganda. A pesar de los cambios del 2016, se discute una nueva propuesta de modificación a la Ley, que contempla los aspectos relacionados con el financiamiento ilícito a las campañas electorales y los delitos derivados de ello.



En el tema del derecho al voto, la Ley establece en el artículo 3 que son derechos y deberes inherentes a los ciudadanos, entre otros, elegir y ser electo y ejercer el sufragio; por su lado, el artículo 12 estipula que el voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal, y no delegable.

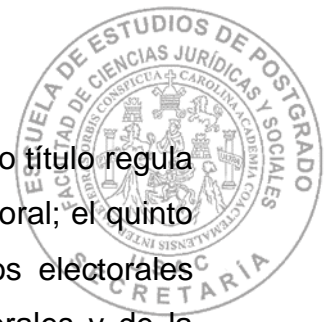
En relación con las clases de comicios, la Ley establece cuatro tipos:

- a) Elecciones generales (presidente y vicepresidente de la República, diputados al Congreso de la República y Corporaciones Municipales);
- b) Elección a diputados a la Asamblea Nacional Constituyente;
- c) Elección de diputados al Parlamento Centroamericano; y,
- d) Consulta popular.

Durante su vigencia, la Ley Electoral y de Partidos Políticos ha regido 23 procesos electorales: primera y segunda vuelta en cada una de las elecciones generales de los años 1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019; dos elecciones para Corporaciones Municipales de medio período en 1987 y 1993; dos consultas populares para reformar la Constitución Política de la República en 1994 y 1999 y una consulta popular para solucionar el Diferendo Limítrofe, Insular y Marítimo entre Guatemala y Belice en el año 2018 (Tribunal Supremo Electoral, 2018).

### **1.6.2. El Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos**

A la Ley Electoral y de Partidos Políticos le coadyuva el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, creado 22 años después, a través del Acuerdo número 18-2007 del Tribunal Supremo Electoral, que tiene por objeto desarrollar en un solo cuerpo, las disposiciones contenidas en la Ley, referentes a los procedimientos de constitución y funcionamiento de las organizaciones políticas y al desarrollo del proceso electoral. Se divide en doce títulos: el primero con el epígrafe de parte general; el segundo título que regula sobre la inscripción del ciudadano y la formación del padrón



electoral; el tercer título apunta sobre las organizaciones políticas; el cuarto título regula sobre la actividad de las organizaciones políticas durante el proceso electoral; el quinto título establece lo relativo a los procedimientos a cargo de los órganos electorales temporales; por su parte el título sexto trata sobre los materiales electorales y de la fiscalización en general; mientras que el séptimo título aborda el tema de las elecciones; el octavo título sobre la calificación de elecciones; el noveno título sobre el procedimiento para realizar consulta popular; el décimo título norma lo relativo a la repetición de la elección; el título décimo primero norma sobre el presupuesto del Tribunal Supremo Electoral y finaliza con el título décimo segundo trata sobre las disposiciones finales.

### **1.6.3. Reglamento de Voto en el Extranjero**

Se crea a través del Acuerdo número 274-2016 del Tribunal Supremo Electoral, regula lo relativo al ejercicio del voto de los ciudadanos guatemaltecos, residentes en el extranjero, para elegir presidente y vicepresidente de la República, cumpliendo con el artículo 67 del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, en el que se establece que el referido voto debía implementarse a partir de las elecciones de 2019. Está integrado por ocho capítulos. El Primero regula sobre disposiciones generales; el segundo sobre el padrón electoral; el tercer capítulo norma sobre el ejercicio del voto; el cuarto regula al respecto de los órganos temporales y resultados electorales; el capítulo quinto aborda la propaganda electoral; el sexto trata sobre la fiscalización y observación electoral; el capítulo séptimo regula sobre la Información y divulgación y el capítulo octavo contiene las disposiciones finales.

El análisis de este reglamento es una de las partes torales del presente trabajo, por lo que será abordado con detenimiento en el capítulo IV.



#### **1.6.4. Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas**

Este Reglamento fue creado a través del Acuerdo número 306-2016 del Tribunal Supremo Electoral, teniendo por objeto establecer las normas de control y fiscalización sobre el origen, monto y destino de los recursos dinerarios, y no dinerarios públicos y privados, que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades de proselitismo, de funcionamiento y de propaganda o campaña electoral. Está integrado por 38 artículos y en su parte fundamental se crea la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos, como responsable de la verificación de las finanzas de dichas organizaciones.

#### **1.6.5. Reglamento de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión**

El Acuerdo número 307-2016 del Tribunal Supremo Electoral crea este Reglamento que tiene por objeto establecer la distribución igualitaria de los recursos públicos para espacios y períodos de tiempo en los medios de comunicación social, para las organizaciones políticas, tanto en el proceso electoral como en período no electoral. A través de este reglamento, se desarrolla el funcionamiento de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, que es la encargada de monitorear y fiscalizar los medios de comunicación, así como formular el plan integrado de distribución igualitaria de recursos públicos, espacios y tiempos en los medios de comunicación entre las organizaciones políticas; y estudios de opinión y/o encuestas en época electoral.



## 1.7. El Tribunal Supremo Electoral

En los años ochenta, Guatemala enfrenta una coyuntura histórica y política muy particular, puesto que se vivieron algunos de los momentos más cruentos de la guerra interna y se acusaba a los gobiernos de turno de haber fraguado fraudes en los procesos electorales realizados en las elecciones de 1978 y 1982. Para ese entonces el órgano denominado Registro Electoral era el ente designado por el Ejecutivo para llevar a cabo las Elecciones. Sin embargo, en 1982, después del Golpe de Estado, el Gobierno de facto que asumió el poder, creó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral a través del Decreto Ley número 30-83, en el que ya se le regula como un órgano autónomo, no supeditado a ninguna otra autoridad. Además, se crea la Ley del Registro de Ciudadanos, con el Decreto Ley No. 31-83 y la Ley de Organizaciones Políticas, por medio del Decreto Ley No. 32-83 (Tribunal Supremo Electoral, 2018).

El Tribunal creado a través del Decreto Ley número 30-83 del Jefe de Estado, fue el encargado de convocar a la Asamblea Nacional Constituyente, la cual, previo a promulgar la Constitución Política de la República vigente, decretó la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85 y que terminó de formalizar la creación del Tribunal Supremo Electoral. De acuerdo con la Constitución Política de la República, esta institución fue creada para ser la responsable de normar todo lo relativo al ejercicio de los derechos ciudadanos: organizaciones políticas, el ejercicio de los derechos políticos y la organización, funcionamiento de las autoridades electorales y como se ha anotado supra, ha efectuado 23 procesos electorales entre elecciones generales, elecciones para Corporaciones Municipales de medio período, consultas populares para reformar la Constitución Política de la República y una consulta popular para solucionar el Diferendo Limítrofe, Insular y Marítimo entre Guatemala y Belice (Tribunal Supremo Electoral, 2018).





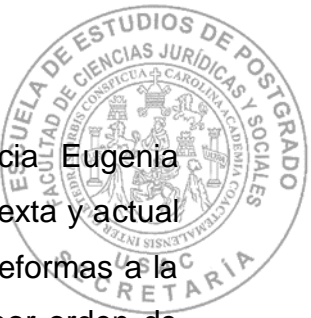
### 1.7.1. Integración del Tribunal Supremo Electoral

El Tribunal Supremo Electoral está integrado, por cinco magistrados titulares y cinco magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República, con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por la Comisión de Postulación. Los magistrados duran en sus funciones un período de seis años. Desde su creación en 1983, han regido la institución una magistratura previa a que la institución fuera considerada de rango constitucional, conformada por: Lic. Arturo Herbruger Asturias, presidente; Lic. Justo Rufino Morales Merlos, vocal I; Lic. Gonzalo Menéndez de la Riva, vocal II; Lic. Manuel Ruano Mejía, vocal III y Lic. Ricardo René Búcaro Salaverría, vocal IV.

Posteriormente, ya con la vigencia del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, lo han dirigido seis magistraturas: la primera de 1984 a 1990, conformada por: Lic. Arturo Herbruger Asturias, presidente; Lic. Gonzalo Menéndez de la Riva, vocal I; Lic. Manuel Ruano Mejía, vocal II; Lic. César Ordóñez Polanco, vocal III y Lic. John Schwank Durán, vocal IV. La segunda magistratura de 1990 a 1996, integrada por: Lic. Arturo Herbruger Asturias, presidente; Lic. Manuel Ruano Mejía, vocal I; Lic. Fernando Bonilla Martínez, vocal II; Lic. Mario Roberto Guerra Roldán, vocal III y Lic. Gabriel Antonio Medrano Valenzuela, vocal IV.

La tercera magistratura de 1996 a 2002, se conformó por el Lic. Félix Castillo Milla, presidente; Lic. Gabriel Antonio Medrano Valenzuela, vocal I; Lic. Mario Roberto Guerra Roldán, vocal II; Lic. César Augusto Conde Rada, vocal III y Lic. Osmundo Romeo Villatoro Díaz, vocal IV. La cuarta magistratura que se desarrolló de 2002 a 2008 se integró con el Lic. Oscar Edmundo Bolaños Parada, presidente; Lic. Ángel Alfredo Figueroa, vocal I; Lic. Roberto Aníbal Valenzuela Chinchilla, vocal II; Lic. Raymundo Caz Tzub, vocal III y Licda. Zoila Alicia Villela Villalobos, vocal IV.

La quinta magistratura se efectuó en los años de 2008 a 2014, conformada por Dra. María Eugenia Villagrán de León, presidente; Lic. Elder Ulises Gómez, vocal I; Licda.



Mirtala Concepción Góngora Zetina de Trujillo, vocal II; Licda. Patricia Eugenia Cervantes Chacón, vocal III y Lic. Marco Tulio Melini Minera, vocal IV. La sexta y actual magistratura se conforma para el período 2014 a 2020 y derivado de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 2016, la Presidencia es rotativa por orden de edad de los magistrados, por lo que para el año 2018 se conforma con el Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi, presidente; Lic. Julio René Solórzano Barrios, vocal I; Dr. Rudy Marlon Pineda Ramírez, vocal II; Dr. Jorge Mario Valenzuela Díaz, vocal III y Msc. María Eugenia Mijangos Martínez, vocal IV (Tribunal Supremo Electoral, 2018).

De acuerdo con la Constitución Política de la República y a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dentro de las funciones de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, se puede mencionar como básica la de velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos, convocando y organizando los procesos electorales, definiendo la fecha para la convocatoria y de las elecciones dentro de los parámetros de la ley; declarar el resultado y validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de estas; así como adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaración de su elección.

### **1.7.2. Otros funcionarios del Tribunal Supremo Electoral**

Además de los magistrados, la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que son funcionarios del Tribunal:

- a) El Secretario General;
- b) El Inspector General;
- c) El Auditor; y,
- d) El Jefe de Contabilidad



El Secretario General es el encargado administrativo de las oficinas del Tribunal, asiste a las sesiones del pleno de magistrados y elabora las resoluciones y acuerdos que le correspondan, así como velar, porque se practiquen las notificaciones pertinentes, formula las minutas respectivas, redacta y firma las actas correspondientes, es el responsable de organizar y manejar el archivo del tribunal, extiende las credenciales que correspondan, es el responsable de los sellos de seguridad, así como de formular y ordenar las publicaciones que ordene la ley.

El Inspector General tiene dentro de sus funciones la de vigilar el estricto cumplimiento de la Ley en materia político electoral, vigilando el funcionamiento de las organizaciones políticas y el desarrollo de la propaganda electoral, investigar de oficio o a instancia de parte, los hechos que constituyan transgresiones a la ley, denunciando ante las autoridades competentes los hechos que constituyan delitos o faltas electorales. Todos los órganos, autoridades y dependencias del Estado, incluyendo sus entidades autónomas y descentralizadas, deben prestar colaboración al Inspector General, para que desempeñe sus funciones bajo la responsabilidad de quien sea requerido.

El Auditor tiene dentro de sus atribuciones la de verificar las actividades, materiales, elementos y operaciones de los órganos electorales dentro del proceso electoral, de conformidad con el reglamento respectivo, a fin de garantizar la pureza de este, así como la de informar por la vía más rápida al Tribunal Supremo Electoral, con copia al Inspector General, de cualquier anomalía que observe en el desarrollo del proceso electoral.

Desde su existencia, la institución ha ido creciendo y se ha ido conformando por una diversidad de direcciones, departamentos y secciones que se han creado al amparo de la Facultad que tiene el Tribunal de crear las dependencias pertinentes para el mejor desarrollo de sus funciones.



### 1.7.3. Órganos electorales

Existe en la ley, la figura de los órganos electorales, que son las autoridades con competencia durante un proceso electoral y que se conforman de la siguiente forma:

- a. El Registro de Ciudadanos;
- b. Juntas electorales departamentales;
- c. Juntas electorales municipales; y,
- d. Juntas receptoras de votos.

En cuanto al Registro de Ciudadanos, el artículo 155 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos menciona que tiene como funciones principales las de lo relacionado con las inscripciones de ciudadanos, padrón electoral, cumplir las resoluciones y sentencias judiciales que se le comuniquen en relación con actos de naturaleza electoral, inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento, inscribir a los ciudadanos a cargos de elección popular, conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas, notificar a los partidos políticos de las renunciaciones de sus afiliados y mantener actualizado el registro de afiliados de los partidos políticos. Se conforma por la Dirección General, el Departamento de Inscripción de Ciudadanos y elaboración de padrones, el Departamento de Organizaciones Políticas y la Unidad Coordinadora de Delegaciones y Subdelegaciones, la que a la vez cuenta con una delegación con sede en cada una de las cabeceras departamentales y una subdelegación en cada una de las cabeceras municipales.

Caso especial lo constituyen las juntas electorales departamentales y municipales y las juntas receptoras de votos que, dentro del orden temporal de sus funciones, tienen carácter de funcionarios públicos, con determinación propia y sujetos a todas las responsabilidades que para estos determina la Ley. De acuerdo con el artículo 171 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las juntas electorales departamentales y municipales son órganos con carácter temporal, encargados de un proceso electoral en



su respectiva jurisdicción y tendrán su sede en la cabecera departamental o municipal correspondiente. Las juntas receptoras de votos, según el artículo 180 de la mencionada Ley, son órganos de carácter temporal que tendrán a su cargo y serán responsables de la recepción, escrutinio y cómputo de los votos que les corresponda recibir en el proceso electoral.

#### **1.7.4. Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero**

Con la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos aprobada en el 2016, se estableció que se debía implementar en las Elecciones de presidente y vicepresidente, a partir de las que se efectuaron en 2019, el voto para los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior del país. Por lo que, para dar cumplimiento a esa reforma, el Tribunal Supremo Electoral, a través del Acuerdo 391-2018 del 8 de agosto de 2018, aprobó la creación de la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero, que es la responsable de llevar a cabo todas las actividades en materia de estudios, análisis, metodología, asistencia técnica, apoyo logístico e informático, para hacer efectivo el derecho al voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

Entre las principales funciones que tiene esta Unidad Especializada, están la de definir la modalidad a implementar de voto para los guatemaltecos residentes en el extranjero, entre las que se pueden mencionar la presencial, electrónico presencial, electrónico a distancia, etc. También debe definir los procedimientos para llevar a cabo el empadronamiento y actualización de datos de los guatemaltecos residentes en el extranjero, así como el desarrollo de campañas de información y llamamiento a la inscripción y actualización de datos, así como del voto. La organización con que inicia sus operaciones depende jerárquicamente de la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral, de la cual recibirá los lineamientos, directrices y coordinación para el desarrollo de sus funcionarios, así como la retroalimentación derivada del monitoreo y seguimiento, contando básicamente con una estructura dividida en dos áreas: a) Sistemas Informáticos y b) Asesoría Legal.



En el capítulo IV del presente trabajo de investigación se desarrollará con mayor detenimiento el análisis de esta Unidad, puesto que es parte central del tema tratado.

Para finalizar el presente capítulo, se puede concluir que la Constitución Política de la República en el artículo 136 establece el deber y el derecho de los ciudadanos en la participación política y el de velar por la pureza y efectividad del sufragio en el proceso electoral y que en el mismo sentido la Convención Americana de los Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que todos los ciudadanos deben gozar de los mismos derechos y oportunidades, incluyendo el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, estableciendo, además, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas. En ese sentido, la Ley Electoral y de Partidos Políticos desarrolla los principios relativos al ejercicio de los derechos de los ciudadanos, entre ellos el del sufragio y que es para el efecto la participación en elecciones populares que, mediante el ejercicio del sufragio, consistente en el proceso de manifestar la voluntad política, que se emite el voto en forma secreta.

En el caso particular del tema del voto en el extranjero, este no conlleva contravención a los mandatos de la normativa interna de los países, sino que muy al contrario, este tipo de legislación genera un afianzamiento del vínculo entre el Estado y los ciudadanos que, por diversas razones, no residen en el territorio nacional de donde son originarios y que, en el caso de Guatemala, representan un importante número de población migrante.



## CAPÍTULO II



### **Impacto social y económico de los migrantes guatemaltecos y su participación en las decisiones políticas trascendentales**

El presente capítulo privilegia el método estadístico para analizar el impacto social y económico de los migrantes guatemaltecos y su participación en las decisiones políticas trascendentales, presentando, en primer lugar, un estudio estadístico del fenómeno migratorio en Guatemala a través de los años, especialmente en la última etapa del siglo XX y principios del XXI. Se presenta también el impacto de las remesas en el desarrollo económico del país a través de gráficas y tablas que al analizarlas sacan a luz los datos sobre el hecho de que las remesas representan uno de los tres rubros que sostienen la economía nacional. Se analiza también las características de la población beneficiaria de las remesas y los destinos que se les da, finalizando el capítulo con un estudio de la participación e incidencia en la vida política por parte de los guatemaltecos residentes en el exterior, que en su momento impulsaron la agenda legislativa para el logro del derecho al voto en el extranjero.

Por lo anterior, se puede iniciar apuntando que, cualitativamente, los recursos económicos que generan los inmigrantes guatemaltecos, representan para la economía del país cerca del 11% del Producto Interno Bruto y junto a las exportaciones y el turismo son los tres principales rubros de la economía guatemalteca (Banco de Guatemala, 2018); sin embargo, esta población, no puede ejercer el derecho al sufragio y por ende, no son considerados en la discusión pública de los problemas nacionales, y no se les toma en cuenta en la formulación de políticas públicas, proyectos de inversión y propuestas de iniciativas de ley. Según estimaciones, se considera que un 90% de la población migrante es mayor de 18 años y que se encuentran empadronados (Tribunal Supremo Electoral, 2018), lo que les permitiría ejercer el derecho al voto, sin que puedan realizarlo al encontrarse fuera de la República, lo que genera una falsa idea de abstencionismo o de falta de cultura democrática en cada proceso de elecciones generales.



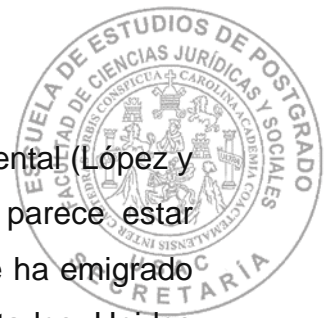


Los países que aún no han instituido el voto en el extranjero para sus ciudadanos se escudan en la idea de que al salir del país, se pierde la influencia y el interés en la vida institucional y económica del país de salida y solo se adquiere compromiso con la nación de acogida, pero en el caso guatemalteco esa idea es errónea, puesto que como se analizará a continuación, el impacto económico y por ende, social que los migrantes guatemaltecos tienen sobre la estructura financiera del país es decisivo, generando estabilidad económica para un gran segmento de la población, por lo que la idea de que los ciudadanos al salir del país, pierden el contacto y la influencia con él, resulta siendo alejada de la realidad.

## **2.1. El fenómeno migratorio en Guatemala**

Según la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, la emigración es el acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro, una decisión que implica dejar temporal o definitivamente a la familia, la comunidad, las redes sociales locales y el país de origen (2006, p. 25). Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2008) sobre los migrantes cuyo objetivo es la consecución de oportunidades laborales anota que si bien un signo distintivo de la era actual de las migraciones internacionales es su carácter global, la principal causa o motivación a gran escala siguen siendo fundamentalmente la razón económica, debido en buena medida, por el hecho de que los patrones de crecimiento dominantes han acentuado las diferencias regionales y los procesos de polarización socio-económicos al interior de la mayoría de los países del mundo, por lo que no es de extrañar que una cantidad cada vez mayor de personas vea a la migración internacional como un medio para tratar de huir del desempleo, la pobreza u otras presiones socio-económicas.

En Guatemala, desde la época colonial, la actividad económica generadora de riquezas se concentró en la extracción de recursos, actividad facilitada por una amplia disponibilidad de mano de obra que se nutrió de desplazamientos. Obviamente, este modelo ha sufrido algunas adaptaciones; por ejemplo, cuando en el siglo XIX, la finca



se volvió el centro de las actividades y modelo para toda una estructura mental (López y Rivera, 2013). En las poblaciones indígenas, históricamente, la gente parece estar acostumbrada a migrar para encontrar empleo. Durante mucho tiempo se ha emigrado hacia las fincas o las ciudades; hoy, la mayoría se dirige hacia Estados Unidos (Balsells, 2015). Por su parte, Vargas, afirma que Centroamérica es toda una historia de migraciones y que la migración es una estrategia para sobrevivir en un ambiente económico tradicionalmente desfavorable (SG-SICA, 2017).

En Guatemala, los flujos migratorios se inician durante la década de los años 50 en el siglo pasado, habiendo influido el desarrollo de las comunicaciones, tanto telefónicas, como aérea y terrestre y la presencia de empresas de capital estadounidense en Guatemala. A esto se sumó la posibilidad para estudiar en Estados Unidos de América y la demanda de fuerza de trabajo para ciertos servicios como los domésticos, jardinería, restaurantes, agricultura y construcción, ofreciéndose mejores salarios y una laxa normatividad para emigrar. Según el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América, en aquella época los principales destinos de los pioneros fueron ciudades y estados como Los Ángeles, California; Miami, Florida; Chicago, Illinois y Nueva York y para la década de los años 60, se registraba un total de 14,357 guatemaltecos con residencia permanente en dicho país (Homeland Security, 2012).

Durante la década de los 70, aumenta la emigración derivada del terremoto que devastó Guatemala en 1976, seguido de los problemas políticos generados por el conflicto armado interno y la espiral de violencia de los años setenta y ochenta, que obligaron a miles de guatemaltecos, especialmente provenientes de la parte occidental del país, a migrar hacia México y Estados Unidos. Estos hechos repercutieron negativamente en la situación económica de los guatemaltecos, la cual se deterioró sensiblemente traduciéndose en altos niveles de pobreza que afectaron a amplios segmentos de la población del área rural y marginal urbana. Durante ese periodo se constituyeron núcleos indígenas en Estados Unidos de América, que después sirvieron de puente, cuando la integración de Guatemala al proceso de globalización aceleró la migración al Norte. El Censo de los Estados Unidos de América y el Servicio de



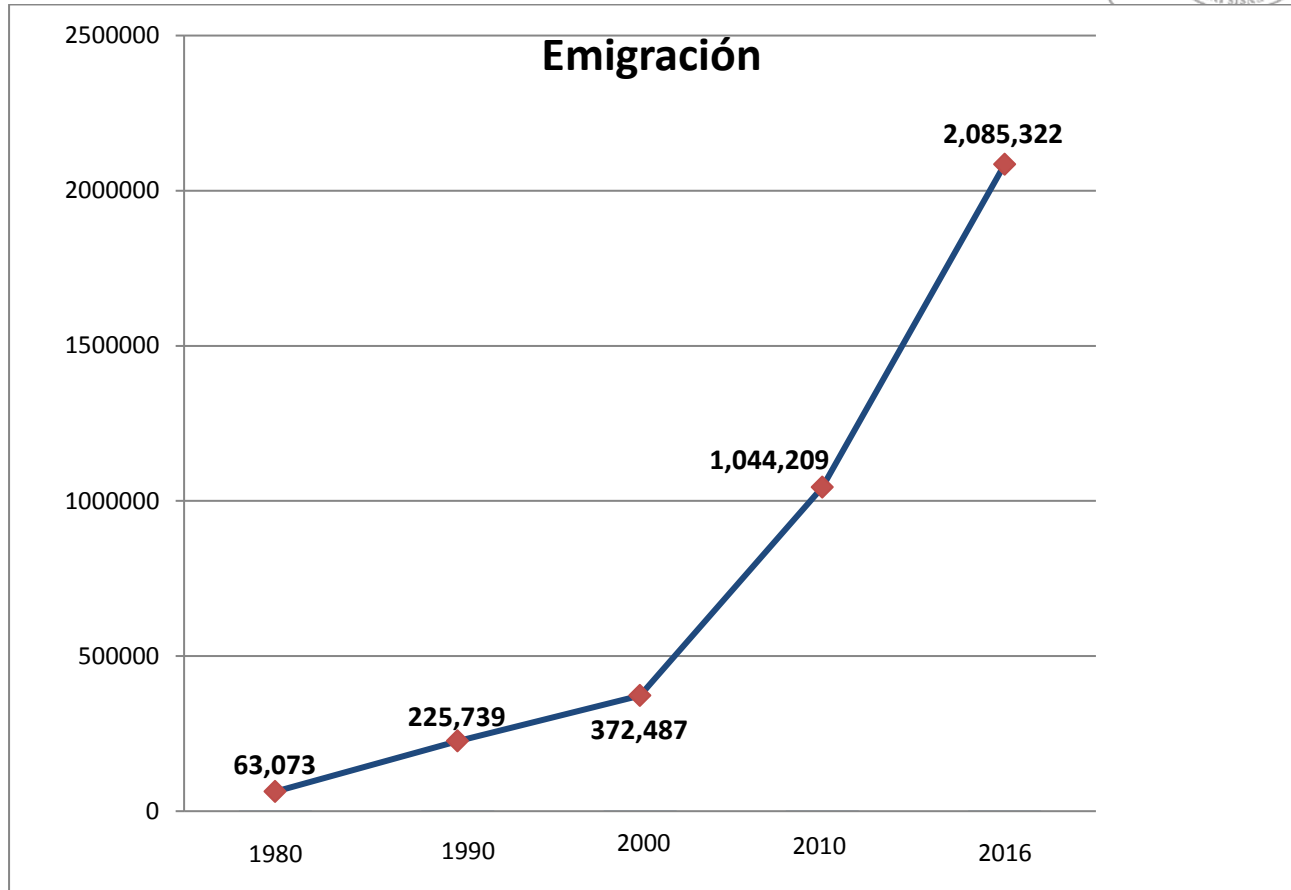
Inmigración reflejan el crecimiento de la comunidad emigrante guatemalteca, porque entre 1980 y 1990 se otorgaron 58,847 residencias permanentes, mientras que el mismo Departamento de Seguridad Interna confirma en el mencionado documento que para la década de los 80 radicaban en Estados Unidos, 137,418 inmigrantes guatemaltecos (Homeland Security, 2012).

A partir de los años 90, la emigración tiene su origen en los problemas socio-económicos, que incluye la falta de oportunidades de trabajo, clima de violencia y reunificación familiar de quienes viajaron y legalizaron su estadía en otros países, por lo que pudieron efectuar los procedimientos necesarios para legalizar la residencia de cónyuges y descendientes. Miles de guatemaltecos han dejado el país, en su mayoría con rumbo a México y a los Estados Unidos de América, con el objeto de alcanzar el bienestar de sus familias y superarse para lograr una vida más digna. El censo de población de los Estados Unidos de América da cuenta de que la cantidad de inmigrantes guatemaltecos, registrados, pasó de 63,073 en 1980 a 225,739 en 1990, generando una tasa de crecimiento de 13.6% entre cada censo. Para el año 2000 se contabilizaban 372,487 y el censo de 2010 informa la cantidad de 1,044,209 (Oficina del Censo de los Estados Unidos de América, 2012).

Según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, con base en la prestación de servicios consulares anuales, en la actualidad, Guatemala cuenta con más de dos millones (2,000,000) de ciudadanos viviendo fuera de sus fronteras (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Se considera que esta cifra puede ser mayor, pero debido a la situación de ilegalidad de la mayoría de migrantes en Estados Unidos de América, la cifra exacta no puede ser determinada. A continuación, la Gráfica número 1 muestra la tendencia de la emigración guatemalteca hacia los Estados Unidos de América, como principal destino utilizado históricamente desde los años 50, pero con énfasis a partir de los años 80 y que muestra el aumento a gran escala que se ha desarrollado, aprovechando la cercanía de la frontera estadounidense y que hace que los ciudadanos guatemaltecos, a pesar de ser un país relativamente pequeño, se constituya en una gran colonia en varios estados en aquel país de Norteamérica:

### Gráfica 1

Tendencias de la emigración guatemalteca en los Estados Unidos de América



Fuente: elaboración propia con base en Censos de los Estados Unidos de América, publicados a través del Homeland Security, 2017.

En la Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016 efectuada por la Organización Internacional para las Migraciones –OIM– da cuenta que en ocho regiones del país la población guatemalteca que tiene familiares residiendo en el extranjero es del orden del 36% de la población total. De ese universo el 38.6% reside en áreas urbanas y el 61.4% en áreas rurales. De los que residen en áreas urbanas es la Región Metropolitana y Central, donde se ubica el 72% de la población con familiares en el extranjero (2017, p. 56).

En la tabla número 1 se puede visualizar los porcentajes por región de origen de la población que ha migrado al extranjero:



**Tabla 1**

Origen por región de migrantes guatemaltecos al extranjero

| Región               | Departamentos   | %    |
|----------------------|---|------|
| Región metropolitana | Departamento de Guatemala   | 15.9 |
| Región norte         | Baja Verapaz y Alta Verapaz   | 8.9  |
| Región nororiental   | El Progreso, Izabal,<br>Zacapa y Chiquimula                                   | 10.6 |
| Región suroriental   | Santa Rosa, Jalapa y Jutiapa  | 15.8 |
| Región central       | Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla                                       | 12.1 |
| Región suroccidental | Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango<br>Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos | 24.7 |
| Región noroccidental | Huehuetenango y Quiché  | 8.6  |
| Región Petén         | Petén   | 3.3  |

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016 (OIM, 2017).

### **2.1.1. Tendencia de los flujos migratorios guatemaltecos**

Al analizar la información precedente se puede concluir que la cantidad de personas guatemaltecas que sale del país es constante y ascendente. En los últimos años, ha crecido en volumen, complejidad, importancia demográfica y socioeconómica. En 2016, se alcanzó una tasa de migración de 14.1%, superior a la de 2010 que fue de 10.0%. La



investigación de la OIM descubrió que existen 2,301,175 personas guatemaltecas que viven en el exterior. Se estima que, en los últimos seis años, ha habido un promedio aproximado anual de 110,676 que salen del país, es decir, 303 personas diariamente y de ellas el 63.0% llegan al país de destino. El 2.5% corresponde a niñas, niños o adolescentes (2017, p. 136). En la tabla número 2 se puede apreciar cómo, continuamente desde el año 2002, la tasa de emigración en el país se ha ido incrementando en relación con el total aproximado de población total estimada:

**Tabla 2**  
Estimaciones de emigración internacional guatemalteca

| Período 2002-2016 |                              |   |   |
|-------------------|------------------------------|---|---|
| Año               | Población total estimada (*) | Población residente en el extranjero (**) | Tasa de emigración (por 100 habitantes) |
| 2002              | 11,799,056                   | 1,237,162                                 | 10.5                                    |
| 2003              | 12,084,398                   | 1,273,658                                 | 10.5                                    |
| 2004              | 12,388,861                   | 1,312,000                                 | 10.6                                    |
| 2005              | 12,699,780                   | 1,364,546                                 | 10.7                                    |
| 2006              | 13,017,715                   | 1,413,486                                 | 10.9                                    |
| 2007              | 13,364,534                   | 1,482,247                                 | 11.1                                    |
| 2008              | 13,696,912                   | 1,539,987                                 | 11.2                                    |
| 2009              | 14,017,000                   | 1,590,832                                 | 11.3                                    |
| 2010              | 14,376,054                   | 1,637,119                                 | 11.4                                    |
| 2016              | 16,545,589                   | 2,301,175                                 | 13.9                                    |

(\*) Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones de Población.

(\*\*) Fuente: OIM. Estimaciones Estudios Sobre Emigración Internacional.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en la Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016 (OIM, 2017).

Según la publicación *El Perfil Migratorio de Guatemala 2012* de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, de la población que está migrando, el 97.1% de las personas guatemaltecas en el exterior se encuentra en Estados Unidos y dentro

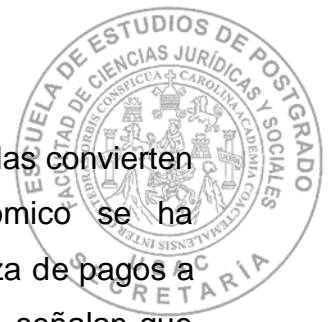


de las principales causas por las que migraron las personas encuestadas son: la búsqueda de empleo (31.0%); por motivos económicos (24.2%); por la reunificación familiar (18.6%); por sufrir expresiones de discriminación derivadas de su identidad sexual (2.4%); debido a la inseguridad (1.7%); por problemas con maras o amenazas (1.2%); por la violencia (0.5%). Mientras que las principales causas por las que las personas retornadas migraron son: económicas (64.1%), por reunificación familiar (9.1%), por algún tipo de violencia (3.3%) y por discriminación por diversidad sexual (0.4%) (2013, p. 84).

## **2.2. Impacto de las remesas y el desarrollo económico local en Guatemala**

Las remesas representan una de las expresiones más interesantes de la migración internacional. En 2015, Latinoamérica recibió 66,700 millones de dólares, de los cuales US\$ 6,284,978 llegaron a Guatemala. En el país, estas transferencias son una importante fuente de divisas que fortalecen los capitales locales en las comunidades de origen. Las remesas cuentan con potencial para inversión, permiten el sostenimiento familiar y estimulan el consumo. Esto cobra especial relevancia en un contexto en el que la industria y la agro-exportación son actividades livianas que hacen que la economía nacional esté cerca de ser emergente (Banco Mundial, 2016). La mayor parte de estos envíos provienen de Estados Unidos de América, porque es ahí donde se establece la mayoría de personas migrantes guatemaltecas debido a su atractivo económico y su cercanía geográfica. Así, el volumen de remesas es generado, en una mayor proporción, por migrantes irregulares. Esto es porque las personas regularizadas en el país de destino, generalmente, tienen a su familia con ellas, por lo que el vínculo con el país de origen es menor.

En cuanto al impacto en la economía guatemalteca de las remesas enviadas por los migrantes, se puede iniciar diciendo que implican un vínculo internacional que tiene efectos decisivos sobre el desarrollo de las economías rurales y urbanas empobrecidas a nivel local, las cuales se manifiestan de diversas maneras y representan frutos



específicos en cada lugar. La magnitud de las remesas hacia Guatemala, las convierten en un asunto de indudable significación, pues su impacto económico se ha incrementado en los últimos diez años, cobrando importancia en la balanza de pagos a partir del 2001. En ese sentido, las estadísticas del Banco de Guatemala, señalan que durante 2017, los inmigrantes enviaron a sus familias, en concepto de remesas, un total de 8,192,213.1 millones de dólares (aproximadamente 61,441 millones de quetzales). Por lo que las remesas familiares enviadas por los inmigrantes guatemaltecos, principalmente desde Estados Unidos de América, representan cerca del 11% del Producto Interno Bruto y junto a las exportaciones y el turismo, son los tres principales rubros de la economía guatemalteca (Banco de Guatemala, 2018).

Al hacer un análisis de los últimos 15 años, se puede constatar que las cantidades en ingreso de divisas derivadas del envío de remesas se han ido incrementando, pasando de 2,550,623.1 millones de dólares en 2004, llegando en 2010 a 4,126,784.1 millones, para situarse en 8,192,213.1 millones de dólares en 2017, previéndose que dicho monto sea superior en 2018, en donde hasta agosto ya se había alcanzado la cantidad de 6,077,858.9 millones de dólares a pesar de la persecución migratoria que se ha desarrollado por parte del gobierno norteamericano a partir de 2016 (Banco de Guatemala, 2018).

**Tabla 3**

Guatemala: ingreso de divisas por remesas familiares, período: 2004 – 2018

-En miles de millones de US dólares-

| <u>AÑO</u> | <u>TOTALES</u> |
|------------|----------------|
| 2018       | 9,287,355.3    |
| 2017       | 8,192,213.1    |
| 2016       | 7,159,967.6    |
| 2015       | 6,284,977.8    |
| 2014       | 5,544,097.6    |
| 2013       | 5,105,189.0    |
| 2012       | 4,782,728.7    |





|             |                    |
|-------------|--------------------|
| 2011        | 4,378,032.0        |
| 2010        | 4,126,784.1        |
| 2009        | 3,912,286.8        |
| 2008        | 4,314,730.6        |
| 2007        | 4,128,407.6        |
| 2006        | 3,609,813.1        |
| 2005        | 2,992,822.5        |
| <u>2004</u> | <u>2,550,623.1</u> |

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Departamento de Estadísticas Macroeconómicas del Banco de Guatemala, 2019.

En la tabla 3 se puede observar el desarrollo de los ingresos de divisas por remesas familiares del año 2004 a la fecha, en donde se deduce el importante incremento que año con año se ha venido dando en dicho rubro.

La Encuesta Sobre Remesas 2010 de la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, apunta que, en el tema de remesas, el volumen y los mecanismos de transferencia utilizados por las personas remitentes se relacionan con los sistemas de pago usados por las y los receptores (2011, p. 72). Para el año 2016, un nuevo informe de la Organización Internacional para las Migraciones apuntó que el 73.6% de las personas recibían las transferencias a través de bancos; el 11.0% utilizaban cuentas bancarias; el 9.8% por medio de empresas remesadoras y el 0.3% a través de la Internet. En tanto que el 5.4% los obtenían de personas conocidas que viajan frecuentemente entre los países de origen y destino o familiares (2017, p. 47). De acuerdo con el análisis realizado por la OIM, el 48% de las remesas se orientan a gastos de consumo, incluyendo principalmente gastos de alimentos, vestido, calzado, artefactos del hogar y otro tipo de gastos de consumo; el 25.1% se destina a la inversión; lo que demuestra el significativo impacto económico de las remesas, porque la cuarta parte de estas van directamente a financiar la construcción de viviendas, el funcionamiento de negocios, la compra de activos y el ahorro (2017, p. 71). En la tabla 4 se visualiza el top 10 de los departamentos guatemaltecos que más reciben remesas y el destino que se le da a estas.



Analizando los datos que se proporcionan en la tabla 4 se puede observar que, además del Departamento de Guatemala, que obviamente es el más numeroso del país, también se puede encontrar que los principales departamentos del occidente se cuentan entre los que reciben mayor cantidad de remesas pues es bien sabido el alto índice de migración que se genera en aquellos departamentos que también son los más poblados y que tienen un impacto alto en la conformación de diputados en el Congreso de la República y en la cantidad de municipios, estos departamentos son Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango y Quiché.

**Tabla 4**

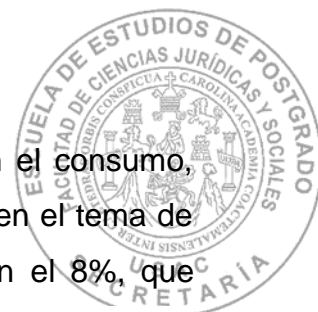
Los 10 departamentos que reciben más remesas, rubros de gasto y destino

(Cifras en millones de quetzales 2016)

| Departamento      | 49%<br>Inversión<br>y ahorro | 35%<br>Consumo | 8%<br>Inversión<br>social | 7%<br>Consumo<br>intermedio |
|-------------------|------------------------------|----------------|---------------------------|-----------------------------|
| 1. Guatemala      | 3,307                        | 2,362.1        | 539.9                     | 472.4                       |
| 2. Huehuetenango  | 2,174.7                      | 1,553.4        | 355                       | 310.6                       |
| 3. San Marcos     | 2155.3                       | 1,539.3        | 351.8                     | 307.9                       |
| 4. Quetzaltenango | 1,746.9                      | 1,247.8        | 285.2                     | 249.5                       |
| 5. Petén          | 1,507.7                      | 1,076.9        | 246.1                     | 215.3                       |
| 6. Alta Verapaz   | 1,420.5                      | 1,014.6        | 231.9                     | 202.9                       |
| 7. Quiché         | 1,261.7                      | 901.2          | 206                       | 180.2                       |
| 8. Escuintla      | 1,234                        | 881.4          | 201.4                     | 176.2                       |
| 9. Chiquimula     | 1,057                        | 755            | 172.6                     | 151                         |
| 10. Jutiapa       | 1,053                        | 752.1          | 171.9                     | 150.4                       |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos contenidos en la Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016 (OIM, 2017) y Estadísticas Oficiales del Banco de Guatemala, 2018.

En cuanto al destino que se les da a los ingresos recibidos en remesas, se hace notar que casi la mitad de estos (49%) es destinado a la inversión y el ahorro, rubros que permiten la generación de empleos en el área informal en todo el país. La segunda

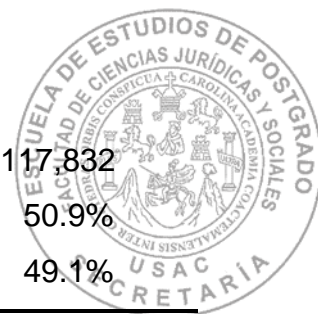


cifra en importancia en cuanto al destino de los recursos es un 35% en el consumo, aspecto que mueve buena parte de la economía nacional especialmente en el tema de los servicios. Rubros con menor importancia son la inversión social con el 8%, que engloba las actividades e inversiones empresariales que buscan contribuir al fortalecimiento del entorno social, cultural y económico y mejorar las condiciones de bienestar en los entornos en los que se desarrollan y el consumo intermedio con un 7%, que incluye gasto en aquellos recursos materiales, bienes y servicios que se utilizan como productos intermedios durante el proceso productivo, tales como materias primas, combustibles, útiles de oficina, etc. y que se compran para la reventa o que se utilizan como insumos o materias primas para la producción y venta de otros bienes (Banco de Guatemala, 2018).

La tabla 5 presenta los principales indicadores económicos relacionados con las remesas enviadas de los Estados Unidos de América y sus respectivos beneficiarios:

**Tabla 5**  
Principales resultados de la encuesta 2016

| Indicador   | Cantidad/porcentaje   |
|---|-----------------------|
| Volumen de remesas                                    | 7,273,365,826         |
| En efectivo   | 7,164,908,055 (98.5%) |
| En especie  | 108,457,771 (1.5%)    |
| Promedio mensual de remesas recibidas por una persona | US\$ 379.00           |
| Personas receptoras de remesas                        | 1,667,699             |
| Hombres   | 58.4%                 |
| Mujeres   | 41.6%                 |
| Personas remitentes de remesas                        | 1,860,287             |
| Hombres   | 73.0%                 |
| Mujeres   | 27.0%                 |
| Población beneficiaria de remesas                     | 6,212,099             |
| Hombres   | 45.0%                 |
| Mujeres   | 55.0%                 |



|  |                |
|--|----------------|
| Niñas, niños y adolescentes beneficiarios de remesas     | 2,117,832      |
| Hombres  | 50.9%          |
| Mujeres  | 49.1%          |
| <hr/>  |                |
| Población retornada del exterior beneficiaria de remesas | 123,213        |
| Hombres  | 68.4%          |
| Mujeres  | 31.6%          |
| <hr/>  |                |
| Perspectiva de migración internacional en los próximos   |                |
| 12 meses de la población beneficiaria de remesas         | 181,070 (3.3%) |
| Hombres  | 48.9%          |
| Mujeres  | 51.1%          |
| <hr/>  |                |

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016 (OIM, 2017).

Analizando los datos vertidos en la tabla 5, la casi totalidad de las remesas ingresan al país en efectivo en sus variantes de los servicios bancarios (98.5%), mientras que un mínimo lo hace a través de bienes o productos (1.5%). Además, es importante considerar que cada beneficiario de remesas recibe en promedio una cantidad al salario mínimo en el país, esto es importante en la economía nacional puesto que son aproximadamente 6.2 millones de habitantes los beneficiarios, de los cuales, aunque se marca que la mayoría de los que reciben son hombres (58.4%), la mayoría de la población beneficiaria son mujeres con un 55%.

La tabla también muestra que la población mayormente beneficiada son niñas, niños y adolescentes con aproximadamente de 2.1 millones de personas. También se registra una cantidad importante de población retornada del exterior que es beneficiaria de remesas con una cantidad de 123,213. Finalmente, debe llamar la atención que actualmente el porcentaje de hombres que remiten remesas es alto (73%) en comparación con las mujeres que envían (27%), pero en la perspectiva de migración internacional en los próximos 12 meses de la población beneficiaria de remesas, las mujeres son las más interesadas en viajar con un porcentaje de 51.1%.

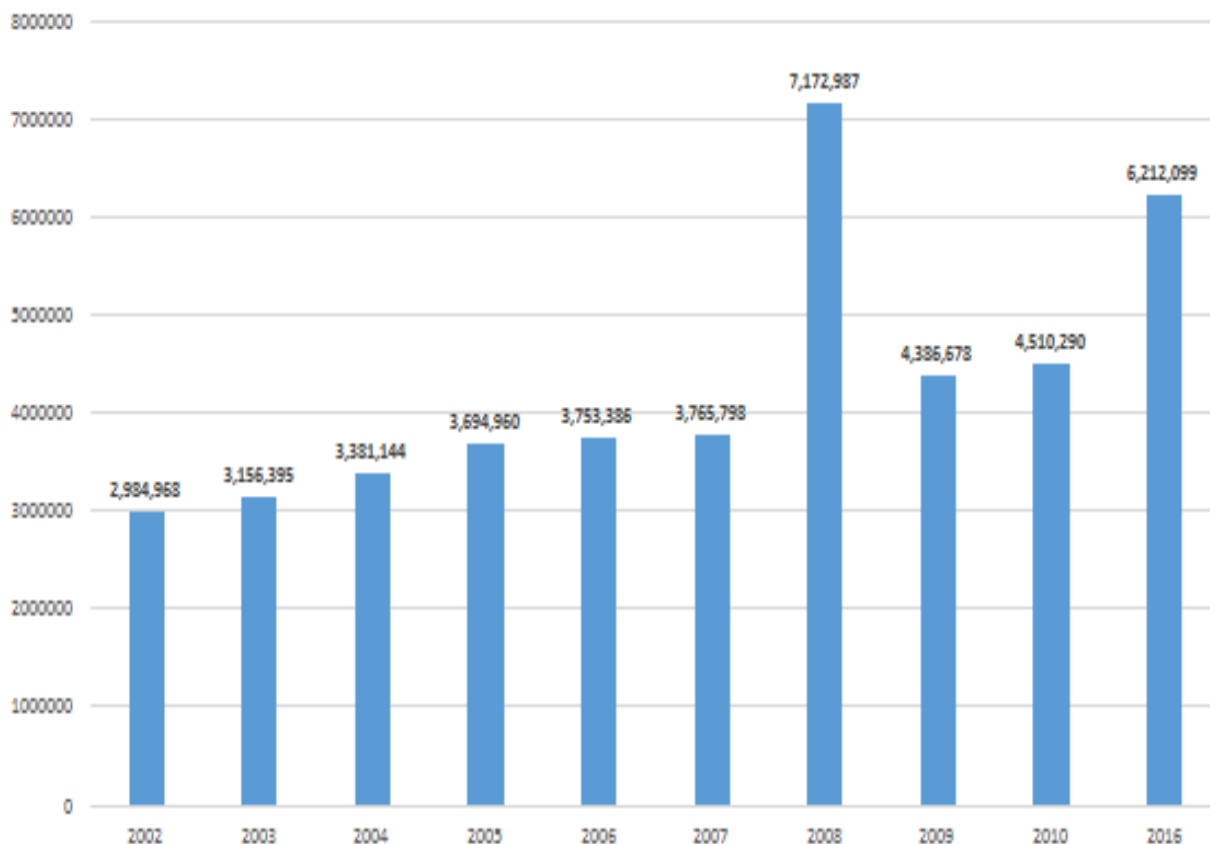


### **2.3. Características de la población beneficiaria de las remesas**

Para poder comprender los impactos económicos causados por las remesas, es necesario conocer las principales características de las personas que forman los hogares receptores. Para el año 2016, la población guatemalteca beneficiaria de remesas era conformada aproximadamente por 6,212,099 habitantes. Comparada al año 2010, esta cifra muestra un crecimiento del 37.8% que representa un incremento promedio anual de 284,000 personas que se benefician con estos recursos (OIM, 2017).

La gráfica 2 muestra el desarrollo de la población que ha sido beneficiaria por las remesas enviadas por la población migrante del año 2002 a 2016:

**Gráfica 2**  
**Población total beneficiaria de remesas en Guatemala**  
**Período 2002 - 2016**



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016. OIM, 2017.

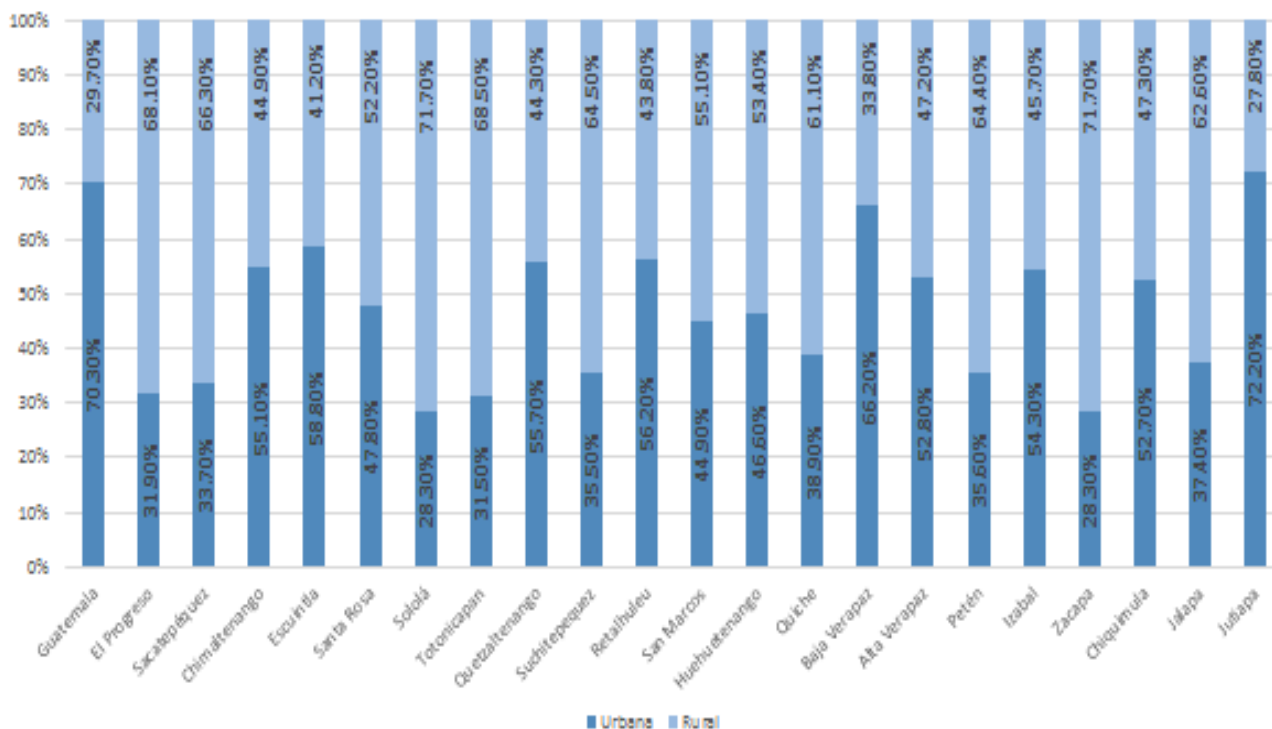
Los departamentos con mayor volumen de población beneficiaria de remesas son Guatemala (21.5%), San Marcos (9.4%), Huehuetenango (8.0%) y Quetzaltenango (6.2%). En relación con la población beneficiaria de remesas por área urbana y rural, al contrastar las áreas donde viven, 3,077,350 residen en zonas urbanas y 3,134,749 en las áreas rurales. Esto significa que 49.5% radica en sectores urbanos y 50.5% en rurales. Estos indicadores muestran que se ha incrementado la población del área

urbana en el período 2002 – 2016: la Encuesta de OIM reporta que 38.6% pertenecía al área urbana y 61.4% al área rural. En las áreas urbanas, los tres departamentos con mayor población beneficiaria de remesas son Sacatepéquez (72.2%), Guatemala (70.3%) y Retalhuleu (66.2%). En tanto, para la zona rural, los departamentos que tienen mayores registros son Totonicapán (71.7%), Chiquimula (71.7%) y Quiché (68.5%) (OIM, 2017).

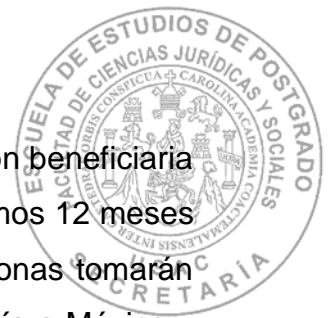
La gráfica 3 muestra la población total beneficiaria de remesas, dividida por áreas urbana y rural por departamento:

Gráfica No. 3

Población total beneficiaria de remesas por área urbana y rural, según departamento



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta sobre Migración Internacional de Personas Guatemaltecas y Remesas 2016 (OIM, 2017).



En relación con la expectativa de migración internacional de la población beneficiaria de remesas, se midió que el 3.3% tenía la intención de viajar en los próximos 12 meses (mujeres 1.7% y hombres 1.6%), estimándose que el 92.1% de las personas tomarán como país de destino a Estados Unidos de América, mientras que 2.0% iría a México y el 5.8% tomará otro país del mundo. Del total de la población encuestada por la OIM, 2,794,686 eran hombres y 3,417,413 mujeres, que equivalen al 45% y 55% respectivamente. Se debe tomar en consideración en estas cifras a que en Guatemala aún persiste la organización de familia patriarcal, aunque debido al creciente flujo de migrantes, son las mujeres quienes se hacen cargo de la administración del hogar en ausencia del esposo. Al cotejar las cifras del 2016 con las de 2010, se aprecia un leve descenso en el caso de las mujeres que se quedan en el país. En la mayoría de departamentos, la población femenina supera el 52%. Sin embargo, este segmento de población sobresa en Totonicapán y Quiché con porcentajes de 60% y 58%, según el orden (OIM, 2017).

El comportamiento de la población beneficiaria de remesas produce implicaciones que afectan a otras esferas de la vida social, modificando los roles y las relaciones de género, tanto en los hogares como en actividades domésticas y comunitarias que desempeñan las mujeres. Un resultado evidente en estas comunidades, afectadas por la migración internacional, es la ausencia de mano de obra masculina en los hogares. Esto provoca que las mujeres generen mayor participación social y económica, traduciéndose en tasas de participación económica femenina. Esto también puede derivar en desequilibrio entre sexos y en patrones de tipo matrimonial y reproductivo.

Es obvio que la migración incide en los cambios demográficos de una población, por lo que en el caso de la emigración de personas guatemaltecas se generó más en los grupos etarios de 15 a 24 años. La encuesta de OIM encontró que por cada 100 mujeres hay 82 hombres, lo que apunta a que en los últimos cinco años han migrado más mujeres y unidades familiares en comparación con 2010. En el caso de los grupos comprendidos entre cero y diecisiete años de edad, muestran un cambio significativo: en 2016 llegó a un 34.1%, mientras que en el 2010 fue de 37.4%, lo que se puede





explicar por el flujo migratorio de niñez y adolescencia migrante no acompañada en los últimos años. En algunas comunidades del país, hay más población femenina, niñez, adolescencia y de la tercera edad. El grupo de 65 años y más creció significativamente en 2016 en comparación con los resultados de la encuesta realizada en 2010. Este resultado refleja un leve envejecimiento de la población beneficiaria de remesas en las comunidades de origen. Asimismo, tanto en 2010 como en 2016, se evidencia un leve descenso en la fecundidad como efecto de varias causas como la salida de personas en busca de oportunidades fuera del territorio nacional (OIM, 2017).

### **2.3.1. Cantidad y uso de remesas ingresadas a Guatemala**

Las remesas no solo son un vínculo entre las familias, sino que, con su uso, pueden aportar a la reducción de la pobreza de los hogares en las comunidades de origen, a facilitar el acceso a la salud y a la educación y a acceder a nuevas tecnologías. Asimismo, podrían ser la entrada a servicios financieros formales. De acuerdo con las estadísticas de la Organización Internacional para las Migraciones, existen aproximadamente 1,860,287 personas que envían remesas a 1,574,973 hogares en Guatemala. Esto beneficia a un aproximado de 6,212,099 habitantes. Del total de personas receptoras, 58.4% son mujeres y 41.6% son hombres. La frecuencia de las transferencias se divide en: 58.1% mensual; 9.1 anual; 7.3% entre dos a cuatro meses; 6.0% trimestral; 5.3% semestral; 3.4% recibe más de 13 veces al año; y 4.5% con otra frecuencia. Del total de hogares, 97.8% recogen efectivo y 2.2% en especie. Asimismo, 25.7% de las familias tienen entre cinco a nueve años percibiendo estas transferencias; 20.9% entre dos a cuatro años; 19.8% entre los 10 y 14 años; y 9.2% que llevan entre un mes a un año. Tanto para 2010, como para 2016, los envíos de las remesas son más constantes en los primeros diez años de recepción. Esto podría ser porque, en este tiempo, se buscan solventar compromisos de manutención, salud y estudios de las hijas e hijos, así como el pago de la deuda por el viaje. Después de ese período, se da un descenso. En los años posteriores, las transferencias disminuyen (OIM, 2017).



La dinámica de las remesas ha fortalecido a la industria de transferencias a escala mundial, en la que se incluyen las empresas relacionadas con las remesas, bancos y servicios por Internet. Se estima que para 2016, el volumen anual de remesas alcanzó US\$ 7,273,365,826, de las cuales el 98.5% (US\$ 7,164,908,055) son transferencias de dinero y el 1.5% (US\$ 108,457,771) en especie. Según las personas entrevistadas, los envíos en especie mermaron en 2016, con respecto a años anteriores, por el incremento en los cobros de quienes transportan recursos como ropa, calzado, aparatos electrónicos, etc. El promedio de remesas mensual estimado, por hogar, es de USD \$379, ligeramente superior al promedio de transferencia mensual reportada para 2014 de USD \$363. Comparado con 2010, el incremento es superior en 30.0% (Orozco, 2015).

De acuerdo con las publicaciones estadísticas del Banco de Guatemala (2018), las familias receptoras de remesas utilizan estos recursos, en las comunidades de origen, de distintas formas:

- a. El 49.8% son usados para la inversión y ahorro de la siguiente forma: el 37.9% se destina para construcción de vivienda; el 32.2% para la compra de inmuebles; 24.2% para reparación de la casa; el 5.5% para ahorro y 0.1% es invertido en seguros.
- b. El 35.0% del volumen de remesas son utilizadas para consumo, es decir, se reservan para satisfacer las necesidades básicas del hogar: vestuario, calzado, transporte, mobiliario y equipo para el hogar, etc.
- c. El 7.2% es destinado para consumo intermedio. Es decir, que se emplean en actividades económicas que generan valor agregado e ingresos a los hogares tales como la compra de mercadería para un negocio y gastos de alquiler. Incluye los pagos de deuda del viaje del remitente.
- d. El 8.0% es para la inversión social: salud y educación.



## 2.4. Participación e incidencia en la vida política de los guatemaltecos en el extranjero

Ya se ha apuntado en este trabajo que los recursos económicos que generan los inmigrantes guatemaltecos, representan para la economía del país cerca del 11% del Producto Interno Bruto y junto a las exportaciones y el turismo son los tres principales rubros de la economía guatemalteca (Banco de Guatemala, 2018); sin embargo, esta población, no pueden ejercer el derecho al sufragio y por ende, no son considerados en la discusión pública de los problemas nacionales, y no se les toma en cuenta en la formulación de políticas públicas, proyectos de inversión y propuestas de iniciativas de ley. Además, según estimaciones, se considera que un 90% de la población migrante es mayor de 18 años y que se encuentran empadronados (Tribunal Supremo Electoral, 2018), situación que les permitiría ejercer el derecho al voto, sin que puedan realizarlo al encontrarse fuera de la República, lo que ha generado una falsa idea de abstencionismo o de falta de cultura democrática en cada proceso de elecciones generales.

Esa colonia numerosa de guatemaltecos en el exterior, organizada en asociaciones de inmigrantes, líderes comunitarios y referentes de opinión, empezaron a discutir sobre la necesidad de dar cumplimiento al artículo 136 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el sentido de que se cumpliera con el derecho político de universalidad del sufragio. Una de las mayores organizaciones que realizó el lobby político necesario fue la Coalición Nacional de Organizaciones Guatemaltecas – CONGUATE-, fundada en 1998 en Nueva York, Estados Unidos de América, con la finalidad de promover leyes y políticas tanto locales, regionales, nacionales y binacionales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y protección de derechos de los guatemaltecos residentes en cualquier Estado de la unión americana, entidad que presentó en reiteradas ocasiones ponencias sobre el voto en el extranjero ante la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República de Guatemala, como parte del proceso de deliberación sobre la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que permitieran el ejercicio del derecho de elegir y ser electos a

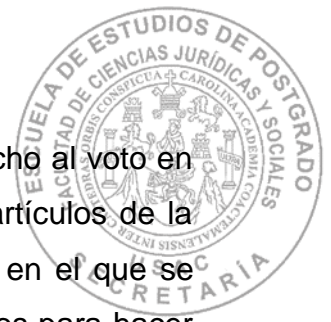
los guatemaltecos residentes en el exterior (Coalición Nacional de Inmigrantes Guatemaltecos en Estados Unidos, 2018).



Pero, siguiendo con el tema económico, el impacto que las remesas de los guatemaltecos residentes en el exterior tienen en la economía guatemalteca es indudable, sumándose a ello el hecho de que al ser los Estados Unidos de América el principal destino de los inmigrantes, la cercanía geográfica, sumado a las tecnologías de comunicación con que se cuenta en la actualidad, hacen que el contacto entre los que ha migrado y sus respectivas familias que han quedado en el país se mantenga de forma permanente, permitiendo que el grado de influencia persista incluso a través del tiempo. Esto repercute en el ámbito político en donde se pudo observar que en las últimas elecciones generales del año 2015, los candidatos a presidente realizaron giras por el mencionado país, puesto que se sabe de la gran cantidad de ciudadanos guatemaltecos residiendo en dicho lugar y la influencia y deseo de participar en las decisiones políticas en Guatemala.

#### **2.4.1. La aprobación del voto en el extranjero**

Considerando la importancia que en las sociedades de muchos países han tenido las emigraciones por distintas razones y a la continua relación que los emigrados guardan con sus familias, tanto en lo social, como en lo económico, la legislación que crea el voto de los ciudadanos residentes en el exterior ha sido una tendencia a nivel mundial en los últimos años. Específicamente en el caso de América Latina, se ha pasado de 3 países con legislación vigente de voto en el exterior hasta finales de la década de los años ochenta, que eran Colombia, Brasil y Perú, hasta llegar a 15 países que para el año 2014 han creado la normativa necesaria en sus Constituciones o en la legislación electoral específica para otorgar el mencionado derecho (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).



En Guatemala, la primera ocasión en la que se discutió sobre el derecho al voto en el exterior fue en 1990, a través de una propuesta de reforma a varios artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que incluían un artículo transitorio en el que se instruía para que el Tribunal Supremo Electoral estudiara la forma y medios para hacer factible que los guatemaltecos residentes en el exterior pudiesen votar en las elecciones generales y para que los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores actuaran como delegados del Registro de Ciudadanos. Para el efecto, el Tribunal Supremo Electoral debía presentar un estudio al Congreso de la República y si fuere el caso, en ejercicio de su facultad de Iniciativa de Ley, un proyecto de ley en tal sentido dentro del plazo de dos años a partir de la vigencia de la norma. Sin embargo, la mencionada propuesta, a pesar de contar con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad, emitido en el expediente 81-90 del 3 de mayo de 1990, ya no fue incluida en la discusión legislativa.

La segunda oportunidad se generó en 2011, a través de la iniciativa 4254 del Congreso de la República. esta también contó con dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad, emitido en el expediente 1523-2011 del 17 de junio de 2011, pero finalmente no fue tomada en consideración. La tercera vez fue con la propuesta de Iniciativa de Ley 4783 del Congreso de la República, la que contó con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad en el expediente 5352-2013 del 11 de julio de 2014, sin que se haya concluido su discusión. Finalmente, el 26 de junio de 2016 el Tribunal Supremo Electoral planteó una serie de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La propuesta de reforma fue conocida en el Congreso de la República a través de la Iniciativa de Ley 4974, la cual contó con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad a través del Expediente 4528 del 15 de febrero de 2016, habiéndose generado el Decreto 26-2016 publicado en el Diario Oficial el 25 de mayo de 2016 (Congreso de la República de Guatemala, 2018).

El mencionado Decreto contempla reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en aspectos como libertad de voto; elección de fiscales y su acreditación; control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas; elección del Comité



Ejecutivo Nacional; representación legal del partido por el Secretario General, duración de las funciones del Comité Ejecutivo Municipal; multas; votos válidos emitidos necesarios en elecciones; Presidencia del TSE; funciones de la Comisión de Postulación; convocatoria del proceso electoral para elecciones generales; integración del Congreso de la República; convocatoria de elecciones en caso de repetición; plazo para la inscripción a cargos de elección popular; trámite de la inscripción; requisitos de la propaganda electoral y garantía de su ejercicio; distribución igualitaria de recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social; uso de medios de comunicación social; impresión, publicidad y gratuidad del padrón electoral; número de juntas receptoras de votos y plazos del proceso.

Pero el aspecto principal en las modificaciones aprobadas que se relaciona con el presente trabajo, se desarrolla en la modificación al artículo 12 en cuanto a que se instituye el derecho al voto en el extranjero a los ciudadanos guatemaltecos para elegir al presidente y vicepresidente, para lo cual el Tribunal Supremo Electoral deberá contar con el apoyo de las instituciones del Estado a las que les sea requerido para realizar las acciones necesarias para garantizar este derecho, voto que se emitirá en la misma fecha que se fije para las elecciones en Guatemala. Derivado de la modificación a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Tribunal Supremo Electoral emite el Acuerdo 274-2016 del 6 de octubre de 2016, que contiene el Reglamento de Voto en el Extranjero y se crea a través del Acuerdo 391-2018 del 8 de agosto de 2018, la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero, por lo que las Elecciones Generales previstas para 2019, marcarán la primera oportunidad en la que finalmente los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior, que tanta influencia tienen en la sociedad y la economía guatemalteca, tendrán la oportunidad de participar en un evento de tanta trascendencia en la vida democrática y republicana del país.

Aunque será en el capítulo IV del presente trabajo en donde se aborde con mayor detenimiento las distintas propuestas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que han sido discutidas en los últimos 20 años, es importante en este punto,



anotar lo que sobre el derecho al voto en el extranjero dictaminó la Corte de Constitucionalidad en julio de 2014:

La Corte reitera el criterio asumido en su oportunidad (Expediente 1523-2011), en cuanto a que la iniciativa de reconocer y garantizar el voto de los guatemaltecos en el extranjero no conlleva contravención a los mandatos de la Constitución; por el contrario, de aprobarse la modificación por parte del Congreso de la República, la regulación pretendida supondría un afianzamiento del vínculo entre el Estado y los ciudadanos que, por diversas razones, no residen en territorio nacional, [...] denotando un esfuerzo para que dichas personas ejerzan eficazmente los derechos políticos que les son inherentes, en armonía con los artículos 136 constitucional y 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Corte de Constitucionalidad. Expediente 5352-2013. 11 de julio de 2014).

En el presente capítulo ha quedado demostrado el impacto que en la economía guatemalteca generan las remesas enviadas por los migrantes, las cuales implican un vínculo internacional que tiene efectos decisivos sobre el desarrollo de las economías rurales y urbanas empobrecidas a nivel local, las que se convierten en un asunto de indudable significación, pues su impacto económico se ha incrementado en los últimos diez años, cobrando importancia en la balanza de pagos a partir del 2001 y que representan cerca del 11% del Producto Interno Bruto y junto a las exportaciones y el turismo, son los tres principales rubros de la economía guatemalteca. Sin embargo, esta población, no había podido ejercer el derecho al sufragio y, por ende, no han sido considerados en la discusión pública de los problemas nacionales, y no se les ha tomado en cuenta en la formulación de políticas públicas, proyectos de inversión y propuestas de iniciativas de ley.

Mientras tanto, en otros países la legislación que crea el voto de los ciudadanos residentes en el exterior ha sido una tendencia a nivel mundial en los últimos años y en el caso de América Latina, se ha pasado de 3 países con legislación vigente de voto en el exterior hasta finales de la década de los años ochenta, que eran Colombia, Brasil y

Perú, hasta llegar a 15 países que para el año 2014 han creado la normativa necesaria en sus Constituciones o en la legislación electoral específica para otorgar el mencionado derecho. En el caso de Guatemala y luego de diversos procesos tendientes a la creación del voto en el extranjero; finalmente, el Congreso de la República a través del Decreto 26-2016 introduce reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en diversos aspectos, entre lo que se encuentra la del artículo 12 en cuanto a que se instituye el derecho al voto en el extranjero a los ciudadanos guatemaltecos para elegir al presidente y vicepresidente, a partir de las elecciones Generales de 2019.







## CAPÍTULO III

### Estudio de derecho comparado del voto en el extranjero



El tercer capítulo de la investigación se ha creado para realizar un estudio de derecho comparado del voto en el extranjero, con el objetivo de formar una columna vertebral de análisis para determinar cómo se ha implementado y desarrollado este derecho en aquellos países que lo han incluido en sus legislaciones electorales, por lo que, además de un marco general de este, que incluye aspectos tales como concepto, historia, elecciones en las que se aplica, clases de electores y restricciones, se analizan también los procedimientos para hacer efectivo el voto. Además, se ha incluido un estudio de casos en Latinoamérica, específicamente en Colombia, por ser el primer país que instituyó este tipo de voto; México y Honduras no solo por la cercanía geográfica, sino por la similitud socio económica que representan las masivas migraciones en busca de empleo hacia Estados Unidos de América, en donde se concentra más del 95% de los migrantes; Panamá, por ser el país que ha servido de base para Guatemala en la instrumentación de la nueva legislación y se analiza el caso de Argentina que se constituye en uno de los países con mayor representatividad diplomática a nivel mundial y que repercute en el desarrollo de este tipo de procesos.

#### 3.1. Marco general de referencia

El derecho al voto de los ciudadanos en el extranjero se relaciona con el principio democrático de la universalidad del sufragio en donde la idea básica es que todo ciudadano tiene el derecho a participar en las elecciones directas de representantes de los órganos estatales en su país de origen, toda vez que la igualdad formal de todos los ciudadanos está garantizada por la ley o la Constitución. Al respecto se puede apuntar que el derecho al voto es uno de los más importantes derechos políticos, los que a su vez son parte de los derechos humanos. Por lo tanto, desde esta perspectiva se concibe al sufragio universal como un derecho individual, que cumple con dos funciones

fundamentales en la vida democrática: a) la contribución que el voto popular realiza a la creación de las instituciones estatales; y, b) la importancia de la participación electoral en la legitimidad de las instituciones electas (Navarro, 2007).



Las tendencias globalizadoras en la vida personal, profesional y política de las personas, la expansión de la democracia alrededor del mundo y el incremento constante en la migración internacional, especialmente acentuadas en países como Guatemala, han contribuido a un creciente interés en el derecho de los ciudadanos que se encuentran ausentes de sus países natales, para que puedan ejercer el derecho al voto en las elecciones para el nombramiento de las autoridades y aunque las Constituciones de muchos países garantizan el libre ejercicio al voto, aún existen algunos países cuyos ciudadanos que se encuentran fuera de sus fronteras cuando dichas elecciones se llevan a cabo, no puedan ejercerlo por falta de procedimientos para tal fin, aunque es una tendencia que tiende a desaparecer.

José Reynoso en el *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos anota que:

Por una parte, una notable expansión y arraigo de normas, instituciones y prácticas democráticas y, por la otra, un fuerte repunte de los fenómenos migratorios internacionales. Bajo esta lógica, el voto en el extranjero vendría a representar, en cierta medida, una respuesta político-institucional muy consecuente y legítima a las prédicas y las exigencias de democratización y de universalización del sufragio que han alcanzado en este tiempo una magnitud y resonancia sin precedentes a escala global. En ese sentido no deja de ser una paradoja que el repunte de los flujos migratorios internacionales y la reivindicación de los derechos políticos de las diásporas se den bajo un contexto en el que muchos Estados alrededor del mundo y muy especial los que se puede considerar como destino natural de la migración internacional, han revisado y endurecido sus políticas de inmigración y restringido de manera importante el acceso a los inmigrantes, sobre todo en condición irregular, procedentes de las



zonas geográficas de menor desarrollo y potencial económico, o por lo menos los han colocado en una situación de mayor vulnerabilidad. Esta dinámica también influye y en alguna medida, presiona para que la respuesta a las reivindicaciones del reconocimiento de derechos políticos de los migrantes internacionales provenga de sus Estados de origen, y no de aquellos en los que terminan residiendo de manera efectiva, prolongada y, con frecuencia, irregular (2017, p. 1196).

Hasta el año 2016 había más de 150 países o territorios que disponían en su legislación vigente de algún dispositivo o procedimiento para ejercer el voto de sus ciudadanos radicados en el extranjero. Esa cifra representa más del 70% de las democracias formales del mundo, las cuales eligen ordinariamente a las autoridades generales, con participación multipartidista y con sufragio universal. De los mencionados países, dos terceras partes permiten que todos sus ciudadanos radicados en el extranjero puedan votar, mientras que un tercio de estos restringe el voto a ciertos grupos de población radicada fuera de sus fronteras (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la sola existencia de una normativa que genere la posibilidad para votar en el extranjero, no concluye el tema de discusión, puesto que a los largo de los años se han venido desarrollando diversos aspectos a considerar, tales como distintos sistemas de voto en el extranjero, en qué tipo de elecciones se aplica este, categorías de electores externos, las restricciones que disponen algunas normativas, así como los procedimientos para la emisión del voto, las circunstancias en que pueden hacerlo, los requisitos para ello, cómo y dónde pueden emitir los votos y cómo se escrutan, así como la planeación de la emisión del voto que debe considerar asuntos como el control para evitar la votación múltiple, pero es necesario iniciar por contar con un concepto de voto en el extranjero, lo que se analiza en los siguientes apartados.



### 3.2. Concepto de voto en el extranjero

Sobre el concepto de voto en el extranjero, José Reynoso en el *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017) anota que: “El término voto en el extranjero designa a la posibilidad que reconoce la legislación electoral de un país para que los ciudadanos que se encuentran fuera de sus territorios puedan ejercer su derecho al sufragio” (p. 1195).

Por su parte, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2008) apunta que son: “Las disposiciones y procedimientos que permiten a algunos o todos los electores de un país que están temporalmente o permanentemente en el extranjero ejercer sus derechos de votación” (p. 77).

También se puede contar con la definición dada por el Instituto Nacional Electoral de México:

La posibilidad que contempla y regula expresamente la normativa electoral de un determinado país para que los electores calificados para ejercer el derecho al voto que residen o que incluso se encuentran en tránsito por el extranjero, tengan la oportunidad y cuenten con reglas, procedimientos y, de ser el caso, cuenten con facilidades tanto para registrarse, como para emitir su voto sin necesidad de retornar o trasladarse al territorio nacional (2016, p. 19).

Por lo anterior, el voto en el extranjero al que hace referencia el presente trabajo se relaciona al derecho de los ciudadanos que se encuentran fuera de su país de origen, a que puedan votar en las elecciones que se definan en él, aunque se encuentren residiendo en una segunda nación y que dicho voto lo ejerzan en ese país anfitrión. Esto es distinto de otros dos tipos de votación que se encontraron en el desarrollo de la investigación y que corresponden, el primero al derecho al voto para extranjeros en un país y que permite a las personas que aún no cuentan con la ciudadanía respectiva para votar en ciertas elecciones del país anfitrión y el segundo se refiere a que existen

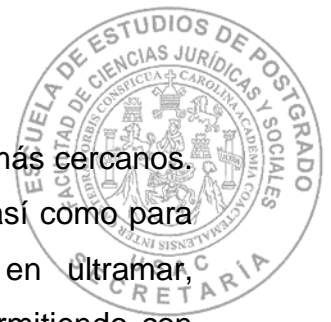
algunos países que establecen que los ciudadanos que residen en el extranjero puedan votar siempre y cuando reingresen a su país de origen para hacerlo (Nohlen, 2005).



### **3.3. Historia del voto en el extranjero**

Se menciona como la primera oportunidad de aplicación del voto en el extranjero la que impulsó el emperador romano Augusto, en el siglo I, quien dispuso una nueva forma de sufragio en la que los miembros del Senado local de las 28 colonias que existían para aquel entonces, estaban facultados para votar por los candidatos a cargos públicos en la ciudad de Roma y el mecanismo consistía en que los senadores enviaban sus votos sellados a la ciudad. Desde aquel entonces, se da un salto a épocas más recientes, donde la primera experiencia conocida de voto en el extranjero se llevó cabo en 1862, cuando Wisconsin se convirtió en el primero de los estados de la Unión Americana en donde se aprobó una disposición que permitía el denominado “voto ausente” de los soldados que peleaban en el ejército de la Unión durante la Guerra Civil. Unos años después, en 1890, Nueva Zelanda introdujo el voto en el extranjero para los marineros (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008).

En la Primera Guerra Mundial, que se desarrolló desde 1914 hasta 1918, se enlistaron muchas más personas en las fuerzas armadas que en conflictos bélicos previos, por lo que en este período en el Reino Unido se solicitó que quienes peleaban en la guerra pudieran votar, lo que permitió que en 1918 se aprobara un mecanismo que permitía al personal militar ausente del país votar por medio de apoderados. Por su parte, Francia introdujo el voto en el extranjero en 1924, creado especialmente para atender al grupo de administradores residentes en las zonas ocupadas en Europa Central, pudiéndolo hacer por correo. Durante la Segunda Guerra Mundial, en los años de 1939 a 1945, se dio un mayor impulso al voto en el extranjero para el personal en servicio militar activo. Como ejemplo, en esta época, además del voto postal, Canadá introdujo para las elecciones de 1945 el voto por delegación de poder para los



prisioneros de guerra, el cual podía ser emitido a través de los familiares más cercanos. El Reino Unido introdujo en 1945 el voto postal para el personal militar, así como para los marinos a bordo de buques mercantes y otros trabajadores en ultramar, estableciendo un lapso de tres semanas con respecto a la votación, permitiendo con ello el escrutinio en el país y la devolución de las papeletas (Calderón, 2003).

En los Estados Unidos de América, durante la misma guerra, en 1942, se aprobó una ley para garantizar que el personal militar en servicio en el extranjero pudiera registrarse para emitir su voto por correo. Por su parte, en España, el voto en el extranjero se incorporó en la constitución democrática de 1978 y en su momento tuvo un carácter simbólico debido a que representaba el reconocimiento de la migración republicana producto de la guerra civil, que hizo que muchos ciudadanos españoles migraran a muchos países alrededor del mundo (Navarro, 2007).

Para el caso de América Latina, en la tabla 6, se pueden observar los años de adopción de la legislación de voto en el extranjero y el año de instrumentación de este:

**Tabla 6**

Países de América Latina con legislación de voto en el extranjero

| <u>País</u>   | <u>Año de Adopción</u> | <u>Año de Instrumentación</u> |
|---------------|------------------------|-------------------------------|
| Colombia      | 1961                   | 1962                          |
| Brasil        | 1965                   | 1989                          |
| Perú          | 1979                   | 1980                          |
| Argentina     | 1991                   | 1993                          |
| Venezuela     | 1993                   | 1998                          |
| R. Dominicana | 1997                   | 2004                          |
| Honduras      | 2001                   | 2001                          |
| Ecuador       | 2002                   | 2002                          |
| México        | 2005                   | 2006                          |
| Panamá        | 2006                   | 2006                          |
| Bolivia       | 2009                   | 2009                          |



|                  |             |             |
|------------------|-------------|-------------|
| Paraguay         | 2012        | 2013        |
| Costa Rica       | 2012        | 2012        |
| El Salvador      | 2012        | 2012        |
| Chile            | 2013        | 2017        |
| <u>Guatemala</u> | <u>2016</u> | <u>2019</u> |

Fuente: elaboración propia a partir de la información del Instituto Nacional Electoral de México, 2016.

Como se puede observar en la tabla anterior, en América Latina el primer país en instituir el voto en el extranjero fue Colombia en 1961, en donde se estableció que los ciudadanos con residencia permanente en el extranjero podrían votar en las elecciones presidenciales. Le siguió Brasil en 1965 y Perú en 1979. Aunque no hubo mayor movimiento en los años posteriores, es a partir de la década de los años 90 y especialmente en la primera década del siglo XXI, que se nota un importante aumento en el número de países latinoamericanos que incorporan legislación al respecto, tales como Argentina, Venezuela y República Dominicana. En la tabla 1, se puede observar los años de adopción de la legislación de voto en el extranjero y el año de instrumentación de este:

### **3.4. Tipos de elecciones en las que se aplica el voto en el extranjero**

El dispositivo de voto en el extranjero puede realizarse en los cuatro grandes tipos de elecciones que existen en los países democráticos contemporáneos y que son:

- a. Elecciones legislativas, que se relacionan con la elección y renovación de los órganos de representación nacional, que podría ser el parlamento o la legislatura, dependiendo de la forma de gobierno parlamentarista o presidencialista.
- b. Elecciones presidenciales, que se relacionan con la elección y renovación del Poder Ejecutivo o Presidencia de la República, que se aplica en todos los países que han instituido el voto para sus ciudadanos residentes en el extranjero.





- c. Consultas nacionales (instrumentos de democracia directa), en este tipo de elección se agrupa a los distintos instrumentos de democracia directa como los referendos, plebiscitos o las consultas populares, un ejemplo de este tipo de consulta lo constituyó el caso de Guatemala en abril de 2018 por el diferendo con Belice. En este tercer tipo de elección se debe tener presente que debe ser de carácter nacional, sin perder de vista que en algunos Estados Federales las entidades que los integran pueden tener el derecho de adoptar sus propios instrumentos de democracia directa.
- d. Elecciones sub nacionales, que comprende a las referentes a órganos legislativos o ejecutivos a nivel regional, departamental, provincial, municipal o algún otro nivel de menor jerarquía político-administrativa, esto derivado de la forma de estado (federal o unitario) o de gobierno (parlamentario, presidencial o semipresencial) de cada país en particular y en donde exista el sistema de votación popular.

De los cuatro tipos de elecciones mencionados, el proceso de voto en el extranjero se puede aplicar a uno o varios tipos de elecciones al mismo tiempo (Carpizo y Valadés, 1998).

### **3.5. Clases de electores para el voto en el extranjero**

En los procesos de voto en el extranjero, no todos pueden votar, pues en los distintos países que aplican este derecho existen distintas categorías o tipos de electores. Para tomar en cuenta estas diferencias, se debe tener presente que en la migración existen causas sociales, políticas, culturales o étnicas, por lo que se plantea que hay cuatro grandes grupos de personas que residen en el extranjero con facultad para votar: a) trabajadores migrantes, b) refugiados, c) individuos pertenecientes a ciertos grupos profesionales como las fuerzas armadas, el servicio público o el servicio



diplomático (incluyendo a sus familiares) y d) los ciudadanos que residen en el extranjero de manera temporal o permanente (Nohlen, 2005).

Los requisitos exigidos para los votantes en el extranjero pueden variar significativamente de un país a otro, pues en muchos casos no solo se solicitan, como mínimo, aquellos que suelen imponerse para acceder a la titularidad y al ejercicio de los derechos políticos a los ciudadanos a nivel interno, sino que, además se agregan algunos requisitos especiales o adicionales en relación con la condición o situación del elector en el extranjero y mediante los cuales se trata de asegurar que establezcan o conserven un vínculo con el país del que reivindican su pertenencia mediante el derecho al sufragio.

En relación con los requisitos que establecen las disposiciones legales que rigen el voto en el extranjero, cuando no se exige algún requisito especial o adicional que tenga que ver con la condición o situación personal del elector potencial, estamos frente a un sistema que garantiza el acceso universal, puesto que se vuelve accesible para cualquier ciudadano con carácter de residente de manera temporal o permanente en el extranjero. Se debe tomar en cuenta que el requisito más común y generalizado es la ciudadanía, aunque hay casos excepcionales que incluso reconoce como electores a los ciudadanos de otros países que son residentes permanentes en su territorio, es decir, que no requieren ser ciudadanos para calificar como elector en el extranjero, caso especial como el de Nueva Zelanda (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008).

En relación con la condición de ciudadanía como requisito para acceder a la calidad de elector, es importante hacer mención que las atribuciones relacionadas con la titularidad, el ejercicio, la suspensión o la pérdida de la ciudadanía y consecuentemente de los derechos políticos que le suelen ser correspondientes, son potestad exclusiva para estados nacionales y que, si bien su determinación suele basarse en ciertos criterios legales comunes, estos pueden diferir de un país a otro, por lo que siempre es necesario conocer las disposiciones que rigen para cada caso específico, en especial



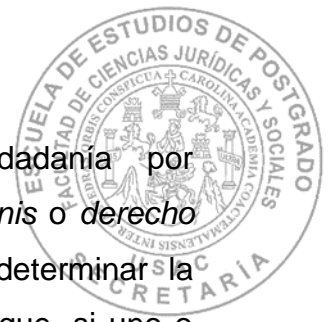
aquellas que se derivan del reconocimiento de la ciudadanía múltiple, que hoy por hoy se ha convertido en una figura jurídica cada vez más extendida en el mundo.

Se puede concluir que, para poder calificar como elector en el extranjero, una persona debe satisfacer en primera instancia los requisitos generales de registro y votación que se aplican a los ciudadanos en su país de origen. Estos criterios primarios para votar están en ligados a la ciudadanía, edad y residencia. En ese sentido, en la mayoría de países se permite que una persona vote si cuenta con la ciudadanía, tiene 18 años o más y ha residido en el país durante un período mínimo de 12 meses. En estos casos, cuando la persona reside en el país, determinar que cumple con estos requisitos es relativamente sencillo. Sin embargo, cuando la persona reside en otro, ya sea de manera temporal o permanente, se requieren criterios más complejos de elegibilidad para determinar si está calificada para votar (Calderón, 2003).

Algunos países imponen límites adicionales para definir qué tipo de ciudadanos pueden votar fuera del país, que pueden incluir la actividad que están realizando los ciudadanos en el extranjero, por ejemplo, los miembros del cuerpo diplomático o de las fuerzas armadas, otros restringen el voto a quienes residen en ciertas áreas geográficas, como los lugares en los que se encuentran las sedes diplomáticas o en donde residen un número mínimo de electores. Pero se puede concluir con que los dos temas básicos en cuanto al derecho al sufragio se basan en la ciudadanía y el lugar de residencia, por lo que a continuación se hace un breve análisis de estos dos aspectos, legal el primero y operativo el segundo.

### **3.5.1. Ciudadanía**

Los ciudadanos se definen como tales al ser miembros de un Estado o de una nación y conlleva una serie de derechos y obligaciones, entre los que votar es uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos que cumplen con la edad requerida para ello. Se debe tener presente que una persona puede obtener la ciudadanía de distintas



formas: por descendencia, nacimiento o naturalización. La ciudadanía por descendencia, que en derecho internacional se conoce como *jus sanguinis* o *derecho de sangre*, es uno de los dos principios legales reconocidos para determinar la ciudadanía de un individuo al momento de su nacimiento y consiste en que, si uno o ambos padres son ciudadanos de un país, automáticamente se aplica este principio a sus descendientes para otorgarles la ciudadanía al momento de su nacimiento. Este principio hace posible que una persona obtenga la ciudadanía de un país en el que nunca ha estado o la de dos o más países si los padres tienen distintas nacionalidades (Rubio y Moya, 2003).

El otro sistema para obtener o definir la ciudadanía consiste en que lo importante es el lugar de nacimiento, mejor conocido como *jus soli* o *derecho de suelo*, en el que las personas obtienen la ciudadanía del país en el que nacen. En algunas legislaciones se pueden aplicar los dos principios para que una persona pueda obtener la ciudadanía de más de un país. Finalmente, está la forma de adquirir la ciudadanía por medio de procesos de naturalización, en el que, si bien hay distintas formas de lograrla, esta generalmente se concede a los inmigrantes después de cierto período de residencia (Sojo, 2002).

Sobre este tema es significativo conocer lo que sobre ciudadanía apuntaba Habermas (2000) al escribir lo siguiente:

Conforme a la autocomprensión del Estado democrático de derecho como una asociación de ciudadanos libres e iguales, la nacionalidad en el sentido de “pertenencia a un determinado Estado” está ligada al principio de voluntariedad. Las notas adscriptivas habituales de lugar de residencia y de nacimiento (*ius soli et ius sanguinis*) no fundan ninguna irrevocable sumisión a la soberanía de un Estado. Solo pueden servir ya de criterios administrativos a la hora de atribuir una supuesta aceptación o asentimiento implícito con el que se corresponde el derecho a la emigración o el derecho a una determinada “nacionalidad”. [...] Para la concepción republicana el problema de la autoorganización de la comunidad jurídica constituye



el punto de referencia y, por lo tanto, los derechos de participación y comunicación políticas constituyen el núcleo de la ciudadanía (p. 625).

### **3.5.2. Lugar de residencia**

La tarea de solicitar pruebas de residencia a las personas que no viven en su país de origen es probablemente uno de los aspectos más difíciles para determinar si una persona califica o no para votar en el extranjero, porque estos, generalmente se encuentran en alguna de las situaciones siguientes:

- a. Los ciudadanos residentes fuera del país que no tienen intención de regresar.
- b. Residen temporalmente fuera del país y tienen la intención de regresar.
- c. Se encuentran ejerciendo determinadas ocupaciones en el extranjero, como los militares, los funcionarios del sector público o los diplomáticos y sus familiares.
- d. Los ciudadanos residentes fuera del país que viven en países específicos y que están sujetos a circunstancias especiales, como los refugiados o trabajadores migrantes indocumentados.
- e. Los residentes no ciudadanos que tienen garantizado el derecho a votar en el país de residencia, aunque se encuentren temporalmente fuera de él (Carpizo y Valadés, 1998).



Las categorías anteriores pueden delimitarse aún más si se restringe el sufragio en función de un determinado período de ausencia del país de origen. La primera situación mencionada es la más amplia en términos del lugar de residencia para acceder al derecho al voto en el extranjero y se extiende a los ciudadanos independientemente de su intención de retorno. Algunos países permiten que cualquiera de sus ciudadanos residentes fuera de sus fronteras se registre y vote independientemente del tiempo que llevan fuera del país. El principal fundamento para imponer límites temporales al derecho al sufragio es que los ciudadanos que salen de un país, pierden los vínculos de manera proporcional con el tiempo que se encuentra fuera de él. Se ha tenido la creencia que las personas que han estado fuera del país por mucho tiempo no pueden aspirar a tomar decisiones informadas con respecto a la política interna, situación que ha cambiado profundamente en los últimos años con el acceso a las tecnologías de la información, que permite que las personas estén permanentemente comunicadas con sus lugares de origen a través del uso de los teléfonos inteligentes y los servicios de redes sociales.

Cumplidos los dos requisitos mencionados de ciudadanía y ubicación del lugar de residencia, pueden existir otros requisitos legales o administrativos y técnicos que, si bien no restringen formalmente el acceso al sufragio, sí influyen de manera sensible y a veces decisiva en la capacidad o posibilidad de ejercicio del derecho al voto en el extranjero, incluso en aquellos países y territorios que no restringen expresamente el acceso a la condición de elector por razones legales vinculadas a la condición o situación de las personas, porque el ejercicio de este derecho puede ser imposibilitado por estos otros tipos de requisitos legales o restricciones técnicas, administrativas o logísticas derivadas de los procedimientos establecidos para el registro como elector o para la emisión del voto.

Al respecto, vale la pena destacar los requisitos y condiciones que se pueden imponer para comprobar la identidad y registrarse como elector, como se verá en el caso de Guatemala, en el siguiente capítulo, en el sentido de que entre más rigurosos sean los requisitos para comprobar la identidad y solicitar, en su caso, el registro como



elector en el exterior y, por la otra, entre menores sean las facilidades espaciales o los plazos temporales para llevar a cabo esos trámites, más restringido será el nivel de cobertura de los electores potenciales y, por lo tanto, menor será el nivel de participación el día de la elección (Navarro, 2007).

Por el contrario, si los requisitos para comprobar la calidad de elector y registrarse como tal son fáciles de cumplir para cualquier ciudadano y si este dispone de amplias facilidades materiales o temporales para hacerlo, en el caso de Guatemala podrían ser en el sentido de tener facilidades para solicitar, reponer o actualizar los documentos requeridos ante las representaciones diplomáticas en el extranjero o bien por correo o algún medio electrónico, se podría favorecer un incremento en la cobertura de inscripciones de ciudadanos con derecho a voto y, por lo tanto, un mayor porcentaje de participación en los eventos electorales.

### **3.5.3. El sufragio en el exterior de los trabajadores migrantes**

Caso especial en los tipos de electores en el exterior lo constituye el de los trabajadores que han migrado para obtener mejores oportunidades de trabajo y como ya se ha apuntado en el capítulo I del presente trabajo, a lo largo del último medio siglo la comunidad internacional ha adoptado diversos instrumentos jurídicos que reconocen y promueven un conjunto de derechos que resultan relevantes y en ocasiones están especialmente dirigidos a las personas que componen estos movimientos migratorios internacionales. No se debe pasar por alto y debe ser parte de una efectiva estrategia de trabajo para elevar el nivel de participación de los ciudadanos en el extranjero, el hecho de que una buena parte del electorado potencial esté conformado por trabajadores migrantes en situación indocumentada.

Esta situación puede repercutir de manera importante en la capacidad de las personas para cumplir con los requisitos que se impongan para su registro como electores o para que emitan el sufragio. El hecho de que estas personas se encuentren



en una situación migratoria irregular en el país anfitrión, suele generar grandes temores para acercarse a las autoridades de su país de origen y realizar cualquier tipo de gestión oficial, incluso relativas a la protección o defensa de sus derechos más elementales, por temor de poner al descubierto su condición y padecer algún tipo de sanción o represalias tan graves como la deportación. Tomando en cuenta estos temores es difícil argumentar ante estos grupos, que la posibilidad de ejercer su derecho al sufragio constituya, en sí mismo, un incentivo suficiente para vencer esas reservas y temores (Durand y Schiavon, 2010).

Bajo las condiciones actuales, por ejemplo, de deportaciones masivas por parte del gobierno de los Estados Unidos de América hacia los ciudadanos de México y Centro América, se hace necesario que los mecanismos de voto en el extranjero que tenga como objetivo principal la efectiva incorporación de los migrantes laborales residentes de manera permanente o transitoria fuera del país, desarrollen esfuerzos adicionales en términos de su diseño conceptual y de características operativas. La ejecución del voto en el extranjero debe apuntar a una cobertura que atienda a patrones combinados de concentración y dispersión geográfica. Tiene que adoptar alternativas flexibles y de fácil acceso para el registro y la emisión del voto que tome en cuenta condiciones y las percepciones y expectativas de los migrantes indocumentados. La legislación y la experiencia comparada reciente indica que hay mecanismos que permiten la participación de los migrantes, sea su situación legal o indocumentada, especialmente los que se refieren a los mecanismos del denominado voto electrónico, que se analiza más adelante en el presente capítulo.

### **3.6. Restricciones para el voto en el extranjero**

Haciendo un resumen de lo analizado en los numerales anteriores, algunos países como Gran Bretaña, Eslovaquia o Filipinas imponen restricciones para ejercer el derecho al voto en el extranjero, por lo regular estas se relacionan con el tiempo de residencia en el extranjero o con la actividad que se desempeña, otros como Brasil o





Senegal solo permiten la emisión del voto en el extranjero cuando se registra un determinado número de electores en un país receptor. En algunas ocasiones el derecho se limita a cierto tipo de elecciones o referendos y hay casos en los que el derecho al voto es para los electores que mantienen alguna relación con el país de origen. También se puede encontrar legislación en la que se pide a los electores que manifiesten o comprueben su intención de retornar al país de origen y en otras ocasiones se requiere que la permanencia de los electores en el extranjero no sea mayor a un determinado número de años (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008). El caso de Guatemala, en donde la legislación concerniente al voto en el extranjero se aplica por primera vez en el año 2019, será sujeto de análisis en el siguiente capítulo.

### **3.7. Procedimientos para hacer efectivo el voto en el extranjero**

En la selección del procedimiento o mecanismo más apropiado para la emisión del voto en el extranjero existen condicionamientos de carácter jurídico y político institucional relacionados con los requisitos que debe reunir o los atributos que debe satisfacer el proceso de votación, tales como la seguridad, la confiabilidad, la transparencia y la secretividad en la emisión y conteo del sufragio, así como las capacidades de las autoridades electorales de un país en los aspectos administrativo, financiero o logístico. El sistema de registro y emisión del voto en el extranjero suele ser congruente o guardar relación con los procedimientos que se siguen a nivel doméstico en cada país, en donde generalmente la cobertura efectiva de todo el electorado suele ser un imperativo independientemente de la modalidad de votación, no se debe perder de vista que al aplicarse en otro país, cada sistema contiene aspectos diferentes en términos de cobertura del potencial electoral y de facilidades para la emisión del voto.

Existen varias formas para emitir el voto en el extranjero, encontrándose países que ofrecen métodos alternativos, mientras que otros, ya sea por razones logísticas o financieras, solo cuentan con una modalidad. Algunas opciones son más costosas que



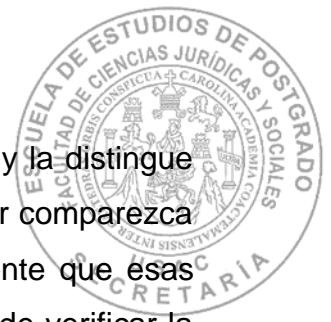
otras y hay sistemas que ofrecen mayores garantías de seguridad o rapidez, para emitir el voto. En todo caso, a nivel mundial las cuatro modalidades principales son las siguientes:

1. Voto personal;
2. Voto postal;
3. Voto por delegación de poder; y,
4. Voto por medios electrónicos.

### **3.7.1. Voto personal**

En esta modalidad, el elector debe presentarse en un determinado recinto y emitir su voto de manera personal. El lugar de votación puede ubicarse dentro de una misión diplomática o en otro sitio habilitado especialmente para este propósito. Hasta hace pocos años era el procedimiento que más se utilizaba en el voto en el extranjero. Bajo este sistema, las mesas de votación se ubican dentro de las representaciones diplomáticas, consulares o algunas otras de carácter oficial con que cuenta el país en el extranjero, por lo que el nivel de cobertura en tales casos está determinado por la extensión o amplitud de la red diplomática o consular alrededor del mundo (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008).

Hay países como Brasil o Senegal que, en principio, contemplan la posibilidad de emitir el voto en el extranjero en todas las jurisdicciones en las que cuentan con representaciones diplomáticas, consulares u oficiales, pero se condiciona la apertura de mesas de votación a la existencia de un mínimo de electores registrados. Al respecto, las cantidades de ciudadanos con derecho a votar pueden diferir sustancialmente en los ejemplos mencionados, como Brasil con 30 ciudadanos como mínimo, hasta Senegal que exige 500 electores (Navarro, 2007).

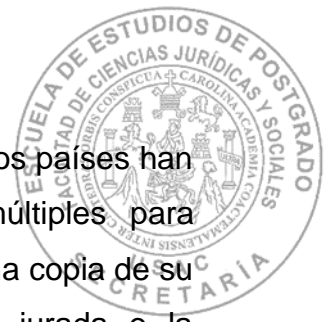


En resumen, lo que caracteriza a esta modalidad de emisión del voto y la distingue de las otras, reside no solo en el hecho de que es necesario que el elector comparezca en forma personal y directa en las mesas de votación, sino esencialmente que esas mesas están integradas por empleados o funciones oficiales encargados de verificar la identidad del elector y de asegurarse de que todo el proceso de emisión y conteo del voto se realice con acuerdo a la normativa vigente, que siempre deberá buscar condiciones vigiladas por oficiales electorales y por representantes de los partidos políticos o candidatos contendientes.

### **3.7.2. Voto postal**

En este sistema, el elector recibe la documentación para votar por correo y después de marcar su papeleta, la devuelve, siempre por el mismo mecanismo de correo al país originario. En algunos casos se exige que algunos testigos confirmen la identidad del elector o bien que se atestigüe que ha marcado la papeleta de manera libre y sin interferencia. Este sistema puede alcanzar una extensión y cobertura mayores que a la modalidad del voto personal, porque su puesta en ejecución no requiere la existencia de infraestructura oficial ni de algún otro tipo de arreglo especial en el extranjero, así como tampoco está afectada por limitaciones geográficas o logísticas, únicamente dependiendo de aquellas que pueden derivar de la capacidad o eficacia de las redes de servicios postales o de mensajería especializada. Sin embargo, esta ventaja inicial tiene en su detrimento el que los potenciales electores no deseen manifestar los datos relativos a su ubicación precisa en el extranjero o las dificultades para mantener un domicilio fijo o estable fuera del país, sobre todo durante el tiempo que pueda mediar entre la fecha del registro y la de recepción de la documentación para la emisión del voto (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

Para enfrentar los cuestionamientos que suelen hacerse a esta modalidad de votación y en la búsqueda de aspectos tan esenciales en el sufragio como la verificación de la identidad del elector para evitar suplantaciones en la emisión del voto,



impedir un voto múltiple o asegurar la emisión de un voto libre y secreto, los países han contemplado mecanismos de seguridad como el uso de sobres múltiples para resguardar la secretividad del voto, el requisito de que el elector incluya una copia de su documento de identificación o el faccionamiento de una declaración jurada o la exigencia de que un notario o testigo de fe de la identidad del elector y de que ha ejercido el sufragio en secreto (Navarro, 2007).

### **3.7.3. Voto por delegación de poder**

En este sistema, el votante posee la facultad para nombrar a un apoderado que lo represente para emitir su voto en una mesa instalada en el país de origen o en el extranjero. Hay algunos países que combinan esta variante con la del voto postal o personal. Las ventajas de esta forma de voto son su simplicidad técnica y que no involucra los enormes costos financieros y administrativos que tradicionalmente se generan en la organización de elecciones fuera del territorio estatal. Sin embargo, y de acuerdo con los principios democráticos de todo proceso electoral, sí implica un asunto problemático en el sentido de que el representante o apoderado puede utilizar este procedimiento para obtener un voto adicional e infringir así el principio de igualdad de sufragio (Carpizo y Valadés, 1998). Derivado de los mecanismos actuales de voto por medios electrónicos, este tipo de mecanismo se utiliza cada vez menos.

### **3.7.4. Voto por medios electrónicos**

En este sistema el elector puede emitir su voto por medio de las nuevas tecnologías de la información que incluyen internet, asistentes digitales personales y teléfonos fijos o móviles. Todas estas variantes aparecen normalmente en la categoría de voto electrónico o a distancia, que es denominado voto electrónico o e-voting. Existen distintos tipos de sistemas, como las máquinas de votación de registro electrónico directo denominadas RED, las cuales registran el voto directamente sin la necesidad de



transmitirlo por internet u otro tipo de red, en donde el elector puede tocar la pantalla para emitir su voto y este queda registrado automáticamente, o puede llenar una papeleta y después introducirla en el sistema mediante un escáner. Pero a nivel internacional, cuando se utiliza el término e-voting o voto electrónico se refiere a la emisión del voto por internet por medio de una computadora personal y los teléfonos fijos o móviles (Álvarez y Hall, 2004).

En el presente existen argumentos a favor y en contra del voto electrónico para los electores en el extranjero y en ese sentido, los países que han instituido este sistema de voto, consideran que estos electores conforman uno de los grupos más adecuados para aplicar el voto electrónico remoto, porque no disponen de un medio de votación que pueda ser más accesible, mientras que la votación por correo, el medio que más se equipara al voto electrónico remoto, no ofrece los mismos beneficios, porque algunas veces los servicios postales son demasiado lentos como para entregar las papeletas antes del día de la elección y eso evita que voten algunos ciudadanos. Por otra parte, la modalidad de voto personal en embajadas o consulados, para muchos resultan no ser tan convenientes, porque el elector tiene que desplazarse hacia un sitio determinado en determinado día y horario.

A manera de resumen, dentro de las ventajas que presenta este sistema de votación se mencionan:

1. Los países con experiencia han concluido que, cuando la intención a futuro es introducir el voto electrónico para los electores dentro del país, se considera que los ciudadanos que viven en el extranjero conforman un grupo ideal para probar mecanismos a gran escala y a distancia.
2. En algunas ocasiones, los ciudadanos en el extranjero están mejor organizados que los grupos de interés dentro del país, lo que les permite ser capaces de formular sus necesidades para ponerlas dentro de la agenda política del país de origen.

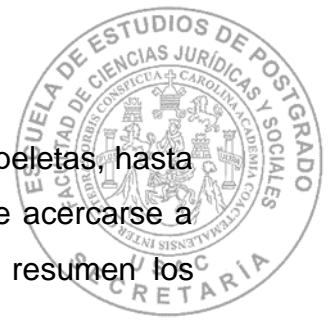


3. En comparación con otros sistemas de votación en el extranjero, el voto electrónico remoto puede ahorrar costos (Comisión Independiente sobre Métodos Alternativos de Votación, 2012).

En contra de este tipo de votación, se han encontrado pocos argumentos para la introducción del voto electrónico remoto, pero dentro de los que se pueden mencionar:

1. Preocupaciones sobre la seguridad en el sentido de que existen dudas acerca de internet como un medio seguro para transmitir información confidencial y el temor a ataques de piratas informáticos que son constantes, ya sea del interior, por parte de diseñadores de programas o programadores, o del exterior, por medio de partidos políticos, saboteadores u otros Estados, así como la preocupación por la posibilidad de tener una influencia indebida en los electores durante el proceso, tal y como se pudo observar en acusaciones en las últimas elecciones presidenciales de los Estados Unidos de América.
2. Altos costos financieros para contar con la infraestructura para ofrecer el voto electrónico remoto para un número de electores que en general puede ser limitado. En este sentido, los componentes más costosos pueden ser la creación de un registro digitalizado y armonizado de electores en el extranjero y el mantenimiento de la seguridad del sistema.
3. Falta de igualdad de trato entre los electores internos y externos, puesto que no se estima justo que los electores en el extranjero de un distrito puedan votar electrónicamente mientras que los ciudadanos en el país no tengan esa posibilidad (Jefferson, Rubin, Simons y Wagner, 2014).

Los primeros países en donde se implementó el uso del voto electrónico de forma completa fueron Bélgica, Brasil, E.E.U.U., Estonia, Filipinas, India y Venezuela, habiéndose pasado por etapas como en los años sesenta cuando se empezaron a usar sistemas de votación electrónica, a través del uso de tarjetas perforadas, continuando



con los sistemas de escaneo óptico para recoger los votos emitidos en papeletas, hasta llegar al uso de internet que permite la emisión del voto sin necesidad de acercarse a un centro de votación (Trechsel y Méndez, 2004). A continuación, se resumen los principales mecanismos utilizados en los medios electrónicos de votación.

#### **3.7.4.1. Voto mediante máquinas de grabación electrónica directa**

En este sistema de votación existen máquinas denominadas de Grabación Electrónica Directa (DRE por sus siglas en inglés), que recogen y cuentan los votos en una sola máquina. En este método, en lugar de la papeleta se utiliza una pantalla en la cual el votante introduce su opción política. Tras ejercer su derecho, el ciudadano recoge un recibo de voto como constancia de este y es la propia máquina la que se encarga de realizar el recuento una vez concluida la jornada. Para el año 2015, más del 33% de los votantes registrados en los Estados Unidos de América utilizaron algún tipo de DRE. Otros países que utilizan este sistema desde hace varios años son Brasil, India y Venezuela (Jefferson, Rubin, Simons y Wagner, 2014).

#### **3.7.4.2. Voto electrónico en papel**

Este es un sistema que mezcla medios digitales y analógicos y consiste en que el ciudadano marca su elección en una papeleta y, a continuación, un sistema de escaneo óptico o de tabulación electrónica se encarga de registrar el voto y contarlo para el cómputo final. Además del escaneo óptico, dentro de este método también se incluyen votaciones mediante máquinas de votar o tarjetas perforadas, así como la votación con lápiz óptico. Los avances tecnológicos han permitido incluir un Marcador Electrónico de Papeletas, que permite a los ciudadanos seleccionar una opción política usando una máquina de votar con una pantalla sensible para la digitación similar a un DRE (Álvarez y Hall, 2004).



### 3.7.4.3. Voto por internet

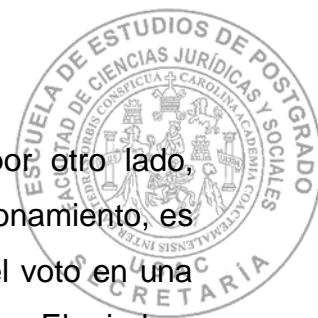
A través del uso de esta tecnología la información está al alcance de todos y la participación se facilita en todos sus aspectos. Aprovechando esta herramienta, muchos países están implementando sistemas de votación por Internet como modalidad de voto a distancia y como ejemplo se ha utilizado en elecciones gubernamentales y en referéndums como en Reino Unido o Suiza y en comicios municipales en Canadá o primarias en Estados Unidos de América o Francia. En Estonia, se ha llegado a implementar el voto por internet a través de los teléfonos móviles, para lo que es necesaria una tarjeta SIM que sirve para identificarse, además de activar una identificación móvil en la web de la policía del país (Benoit, 2009).

En este tema, Estados Unidos de América tiene una larga relación con el voto electrónico, en donde cada Estado, incluso cada Condado, puede decidir el sistema con el que sus electores escogerán a sus representantes. Ese historial se remonta a 1892, cuando se usó por primera vez un sistema de palancas mecánicas asignadas a un candidato concreto utilizando una máquina denominada “*Myers Automatic Booth*”. En España, el voto electrónico se probó en las elecciones del 2004. En esa ocasión, tres mesas electorales realizaron una prueba de voto electrónico remoto. Para el año 2005, con ocasión del referéndum planteado para aprobar o rechazar la Constitución Europea, se realizaron algunas votaciones por medio de internet. En América Latina, como se verá en el estudio de casos en este capítulo, cada día son más los países que están incluyendo el sistema de votación en el exterior a través del internet, puesto que resulta más barato para los usuarios, aunque demanda una importante inversión en equipo electrónico, desarrollo de software y mecanismos de seguridad por parte de las autoridades electorales (Jefferson, Rubin, Simons y Wagner, 2014).

Sin embargo, y a pesar de las bondades de este sistema, existen aún ciertas reticencias al uso de este, especialmente la desconfianza en la fiabilidad del sistema. En las elecciones presidenciales de Estados Unidos de América en el año 2000, en las que George W. Bush venció de forma muy polémica a Al Gore, algunas máquinas de



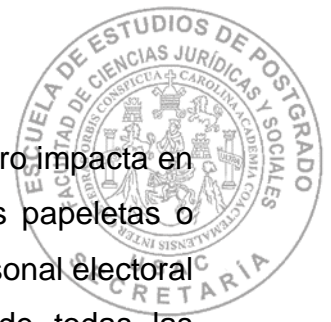
voto en papel con escaneo óptico levantaron sospechas; en 2012, por otro lado, algunos usuarios reportaron a través de las redes, errores graves de funcionamiento, es por ello que aún al presente, muchos consideran más seguro depositar el voto en una urna que depender de una máquina para que recoja y cuente las papeletas. El miedo a un ataque cibernético por parte de hackers; sin embargo, puede ser comparable al miedo de compra de votos o de manipulación de urnas y papeletas, situación que se puso de manifiesto en las últimas elecciones de 2015 en las que se acusaba la manipulación de sistemas por parte del gobierno de Rusia en favor del candidato Donald Trump. En todo caso, la tecnología está en un constante desarrollo y cada día se presentan sistemas más seguros y más fáciles y baratos para acceder a procesos automatizados en las jornadas electorales.



### **3.8. Los cambios en el calendario electoral**

La implementación del sistema de voto en el extranjero trae aparejada la necesidad de crear mecanismos distintos al procedimiento de voto natural en el país. Las autoridades electorales deben definir aspectos en el calendario electoral que no se aplican para los procesos ordinarios, empezando por el proceso de planeación, puesto que si se hace con la anticipación adecuada y una preparación cuidadosa el proceso puede mantenerse muy similar al que se realiza dentro del país. Sin embargo, es necesario disponer de tiempo adicional para las etapas de registro y votación, especialmente cuando los electores en el extranjero están distribuidos de forma dispersa, puesto que un período electoral corto puede descartar la posibilidad de voto en el extranjero.

Las autoridades electorales responsables de la organización del voto en el extranjero deben tener un equipo de planeación y administración integral, en el que idealmente participen representantes del organismo ejecutivo encargado de las embajadas o consulados y de las comunidades organizadas en el exterior para que todos los participantes estén al tanto de los problemas que tienen que enfrentar y de los



tiempos o plazos requeridos. El hecho de que haya votación en el extranjero, impacta en todas las etapas del proceso, desde la producción y distribución de las papeletas o creación de programas electrónicos de voto, hasta la capacitación del personal electoral y los procesos de información al electorado. El trabajo coordinado de todas las instancias es necesario para que tanto la votación interna como la externa vayan a la par, en forma funcional y eficiente.

Uno de los aspectos en los que más impacta la debida planificación en la elaboración del calendario electoral incluyendo el voto en el extranjero es el del período de campaña, porque puede suceder que los candidatos y partidos políticos no tengan suficientes recursos para llegar hasta los electores en el extranjero. Dependiendo de las normas de cada país, pero, por ejemplo, en los que existen restricciones a la publicidad privada en el tiempo de campaña, el organismo electoral tendría que imprimir y distribuir información sobre los candidatos y partidos políticos entre estos electores. Aunque el período de campaña sea el mismo que el que se utilizará en el interior del país, se tiene que considerar el tiempo que se necesita para preparar y distribuir los materiales, puesto que este se verá afectado de distinta forma dependiendo de la ubicación de los electores externos, del método de registro y del procedimiento de votación (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008). En ese sentido, la tecnología está brindando nuevas opciones, así como nuevos métodos electrónicos de votación, tal y como se analizó supra en este trabajo.

### **3.9. Presupuesto y costos en el voto en el extranjero**

La autorización en la legislación de cualquier país del voto en el extranjero requiere de la puesta a disposición del presupuesto necesario para cubrir los costos que se generarán en las distintas etapas que genera el proceso de elección. Estos costos de planificación, votación y conteo varían dependiendo de las condiciones prevaletientes en cada legislación, especialmente de la forma de financiamiento de los procesos electorales que pueden ser fondos públicos o fondos privados. Cuando se toma la



decisión de realizar el voto en el extranjero es necesario que las autoridades electorales cuenten con fondos extras para la puesta en marcha del mecanismo, independientemente de si será voto electrónico, presencial o cualquier otra de las formas existentes.

De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2008), el costo del voto en el extranjero puede incluir:

- a. En el caso del voto presencial, se incluye la seguridad de las personas, de los centros de votación y materiales en el día del evento. En este aspecto, en algunas ocasiones se puede necesitar acuerdos especiales de seguridad si se percibe que existen riesgos para los electores y las papeletas durante el proceso.
- b. La contratación de personal, que incluye salarios, capacitación y equipo.
- c. Espacios para oficinas, incluyendo la eventualidad de que si se tienen problemas internos de comunicación o infraestructura, se puede dar la necesidad de administrar el voto en el extranjero desde una oficina foránea.
- d. Viajes del personal administrativo y de supervisión por parte de las autoridades electorales.
- e. Elaboración de materiales y capacitación en programas especiales para los procesos de registro y de votación en el extranjero.
- f. Programas de registro electoral.
- g. Materiales electorales como la impresión de papeletas y la instalación de mesas de votación o la elaboración de programas electrónicos de voto a distancia.
- h. Transporte de materiales en donde el costo se eleva dependiendo del número de países involucrados. Puede ser necesaria la utilización de servicios de correo



privado para cumplir con los tiempos establecidos en las leyes aplicables, por ejemplo, para regresar las papeletas del voto en el extranjero para el escrutinio dentro del país.

- i. Oficinas para el registro de electores y locales para instalar las mesas de votación o los centros de control electrónico.
- j. La contratación para la elaboración de materiales informativos y los medios para su distribución, lo que incluye la utilización de medios de comunicación social para difundir la información entre los electores en el extranjero sobre los procesos de registro y votación, esto puede incluir costos en varios países.
- k. Costos de comunicación entre el organismo electoral y las bases de operación externas, que en la mayoría de casos serán órganos nacionales, pero que podrían ser también órganos organizados de la comunidad residente en el extranjero; y,
- l. Costos en el proceso de observación durante el evento electoral, en donde el organismo electoral puede proveer sus propios observadores para el registro y votación en el extranjero o ser ayudado con los representantes de los partidos políticos u organizaciones de residentes.

### **3.10. Registro de los electores residentes en el extranjero**

Cuando se han determinado los requisitos para que un ciudadano se encuentre apto para votar en el extranjero, el siguiente paso es determinar el proceso para inscribirlo en el registro electoral donde solo están las personas calificadas para votar, manteniendo los controles de residencia permanente del ciudadano. En algunos casos, los electores en el extranjero se registran como el resto de los electores ordinarios, en otros se establecen requerimientos especiales. Es por ello que cada requisito de



registro se constituye en parte importante para facilitar la participación de la diáspora de un país o para limitar el número de personas calificadas para hacerlo en el extranjero.

Previo al registro es importante identificar con la mayor precisión posible los sitios en donde se ubican los electores potenciales. El plan de comunicación previsto para informar sobre el proceso a los electores tiene que ser suficientemente específico. La información puede ser diseminada a través de organizaciones internacionales, ONG locales y grupos comunitarios, así como en sitios de internet. Cuando los requisitos para inscribirse son distintos de los que se aplican dentro del país de origen, es recomendable que se utilice un proceso de registro por separado para dichos electores, puesto que cuando estos solo pueden tomar parte en las elecciones nacionales, pero no en las de carácter local, se debe distinguir claramente a los electores en el extranjero (Grace, 2007).

Para registrarse, generalmente, el elector en el extranjero llena un formato, el cual es procesado por la autoridad responsable del registro, pues resulta más apropiado y viable que la responsabilidad de la actualización recaiga en los electores, puesto que mantener actualizado el registro de electores en el extranjero es una tarea difícil, porque las autoridades encargadas del registro casi no tienen la posibilidad de revisar el estatus de los electores que residen fuera del país. En relación con la forma de mantener el registro actualizado, una de las más utilizadas es la de eliminar los nombres de quienes no han votado en una o dos elecciones consecutivas. Posteriormente, la conservación de los registros electorales es generalmente una tarea de interés público, por lo que se tienen que acordar los datos que se publican en las listas y los que se mantienen confidenciales. Los datos que se incluyen en el registro de cada elector pueden integrarse por país, por tipo de residencia, ya sea permanente o temporal, por categoría de refugiado, trabajador temporal u otros y puede existir un registro permanente que solo se actualice regularmente, uno regular y automático, o uno en el que los electores tengan que registrarse antes de cada elección (Calderón, 2003).



### **3.11. Estudio de casos del voto en el exterior en Latinoamérica**

En los próximos puntos, se hace un análisis de cómo ha funcionado el voto en el exterior en algunos países de América Latina y que han servido como guías en el estudio que se viene realizando en el presente trabajo. Se hace un estudio de casos en el desarrollo del tema en Colombia, por ser el primer país que instituyó este tipo de voto; México y Honduras no solo por la cercanía geográfica, sino por la similitud socio económica que representan las masivas migraciones en busca de empleo hacia Estados Unidos de América, en donde se concentra más del 95% de los migrantes; Panamá, por ser el país, que como se verá en el próximo capítulo, ha servido de base para Guatemala, en la instrumentación de la nueva legislación y se analiza el caso de Argentina que representa a uno los países con mayor representatividad diplomática a nivel mundial y que repercute en el desarrollo de este tipo de procesos.

#### **3.11.1. Colombia**

Colombia fue el primer país de América en instituir el voto en el extranjero, lo cual ocurrió en 1961, a través de la Ley 39, legislación electoral en la que se estableció que los colombianos con residencia permanente en el extranjero podían votar en las elecciones presidenciales. En aquella época, el fundamento para que se tomara esta decisión fue el éxodo provocado por el clima de violencia e inestabilidad política que padeció el país, alcanzando su máximo momento con un régimen dictatorial durante el período de 1953 a 1957. La mencionada ley se puso en práctica por primera vez en los comicios de 1962, en los que se tuvo un registro de 3,227 electores fuera de Colombia, lo que significó un éxito para ser la primera ocasión en la que un país latinoamericano generaba esta oportunidad a sus ciudadanos, en una época en que lo común en la región era el irrespeto a las elecciones democráticas. Con el paso de los años, en 2011 se decretó la normativa relativa a las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y por la que se dictan otras disposiciones vigentes actualmente, contenido en la Ley Estatutaria 1475 y la

posibilidad de sufragar en el exterior para elegir al presidente de la República quedó refrendada en el artículo 116 (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).



Adicionalmente, y a pesar de no contemplarse expresamente en la legislación electoral, en noviembre de 1990, los colombianos residentes en el exterior fueron convocados a participar también en la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente que se encargaría de elaborar una nueva Constitución Política que fue promulgada en 1991 y en la que en su artículo 171 se estableció que no solo los colombianos que residen permanentemente, sino también los que se encuentran provisionalmente en el exterior pueden votar; asimismo, se hizo extensivo el voto para las elecciones del Senado, lo cual se viene desarrollando desde 1994 (Navarro, 2007).

#### **3.11.1.1. Autoridades electorales**

Sobre los procedimientos de registro de electores y la organización electoral en Colombia, es importante destacar que existen dos organismos con atribuciones electorales:

- a. El Consejo Nacional Electoral (CNE), entre cuyas funciones están que es responsable de garantizar la imparcialidad y transparencia de los procesos electorales y del escrutinio general, así como de resolver en primera instancia las reclamaciones que le presenten los candidatos, sus apoderados o testigos electorales por las causales expresamente previstas en el Código Electoral y
- b. La Registratura Nacional del Estado Civil (RNEC), que se encarga del registro de electores y de la organización y dirección de los procesos comiciales tanto dentro del país como en el extranjero (Ley Estatutaria 1475, 2011).

### 3.11.1.2. Proceso electoral

En cuanto al procedimiento y requisitos para la inscripción de los electores en el extranjero, en este país se genera un trabajo conjunto entre el gobierno central del país y las autoridades electorales mencionadas precedentemente. En primer lugar, el gobierno central expide antes de cada proceso electoral un decreto por medio del cual autoriza la habilitación de locales en las sedes de las embajadas y consulados. En un segundo paso, la Registratura Nacional del Estado Civil emite una resolución en la cual fija el período de inscripción de cédulas en el exterior, que comprende por lo menos los 15 días previos a la elección y determinará los lugares de inscripción, así como las funciones que estarán a su cargo. Para el registro de los futuros votantes se puede presentar el pasaporte vigente o la Cédula de Ciudadanía, pero para poder votar es indispensable contar con esta última, que es el documento nacional de identidad y también es el documento electoral, el cual es expedido por la RNEC (Ley Estatutaria 1475, 2011).

Continuando con el procedimiento, la Dirección del Censo Electoral de la RNEC realiza un proceso de confrontación entre las cédulas de los ciudadanos inscritos en el exterior con las de los inscritos en el interior del país y al presentarse el caso de doble inscripción, se suprime la inscripción más antigua. El sistema colombiano de voto en el exterior es de tipo presencial, por lo que el día de las elecciones, la lista de sufragantes es colocada en un lugar público contiguo a la mesa de votación, otra copia se entrega a la mesa y una última a la embajada o consulado. Por su parte, el diplomático de mayor jerarquía, puesto que en los Consulados es poco frecuente que hayan Embajadores, designa como funcionario de la mesa de votación a cuatro ciudadanos colombianos residentes en el lugar, de los cuales dos son nombrados como principales y dos como suplentes, los cuales deben pertenecer a partidos políticos diferentes con representación en el Congreso, lo que busca contar con pluralidad política en la integración de la mesa; la lista de los funcionarios de la mesa de votación se conforma 15 días antes de las elecciones y se hace pública en algún lugar visible de la embajada







o consulado diez días antes de los comicios, mecanismo con el cual se da cumplimiento a la notificación (Ley Estatutaria 1475, 2011).

En cuanto al tema del acceso a los medios de comunicación, la propaganda electoral y el financiamiento de los partidos políticos en el exterior, no existe ninguna disposición al respecto y, por lo tanto, el despliegue de campañas y propaganda electoral se rige por las disposiciones constitucionales para el voto en el interior del país, en los términos generados por las reformas de 2003 y por el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, Ley 130 de 1994 y por la Ley Estatutaria 1475 del año 2011. Al respecto, la mencionada norma se aplica a la actividad proselitista que los candidatos colombianos realicen en el exterior, en donde las campañas solamente pueden iniciar seis meses antes del día de la elección (Ley Estatutaria 1475, 2011).

### **3.11.1.3. Nivel de participación de los colombianos**

Las cifras de registro y participación de votantes en el extranjero para las elecciones presidenciales y legislativas reflejan que Colombia es una de las experiencias más exitosas, puesto que aunque estas se realizan en fechas distintas y que para efectos de la votación en el extranjero requiere que el elector se registre para cada tipo de elección (presidenciales y legislativas), se puede destacar que hay un importante incremento en el número de electores registrados; en el caso de las elecciones presidenciales el número casi se duplicó entre 2002 y 2006 al pasar de poco más de 165 mil a casi 320 mil; en el caso de las elecciones legislativas la cifra casi se triplicó en el mismo período al pasar de 94 mil a 273 mil aproximadamente. Para las últimas elecciones generales en 2014, la cantidad estimada de colombianos en el exterior se establecía en casi 2 millones de ciudadanos, de los cuales estaban registrados para votar, 532,384 y de los que votaron 23,032 (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

En cuanto a la adopción de medidas que faciliten la emisión del voto bajo la modalidad presencial, se estableció como parte de un paquete de reformas legales aprobado en 2011 y con el propósito de que los electores en el extranjero dispongan de



mayores facilidades para la emisión del voto, una norma que dispone que las mesas de votación instaladas en el exterior se encuentren abiertas a lo largo de una semana y ya no solo durante la jornada electoral. Esta disposición se aplicó en la mayoría de las mesas de votación que funcionaron con ocasión tanto de las elecciones legislativas, como de las presidenciales celebradas en 2014. También vale la pena destacar que Colombia es el único caso que contempla incentivos para quienes ejercen su derecho al voto tanto dentro como fuera del país y se ha establecido que a quienes sufragan en el extranjero se les ofrece un descuento del 10% en el importe de cualquier servicio consular y uno del 30% en el impuesto de salida cuando visitan el país por un plazo de hasta 45 días (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

Se puede concluir que Colombia es un ejemplo exitoso de participación de votantes residentes en el exterior, puesto que desde su inicio en 1962 hasta la presente fecha la diáspora colombiana ha sostenido altos índices de participación, llegando incluso, como se verá más adelante en la presente investigación a contar con una cuota de representación en el Senado y la Cámara de Representantes, que refleja el interés del Estado por no desatender el derecho de elegir y ser electo que tienen sus ciudadanos, habiéndose establecido representación parlamentaria en la Cámara Baja, primero un escaño que se crea en las elecciones de 2002 y dos a partir de las elecciones de 2013.

### **3.11.2. México**

Desde la década de los años noventa, en México existía un fuerte movimiento para que se reconociera y regulara la posibilidad de que los ciudadanos ejercieran su derecho al voto desde el extranjero, teniendo como fundamento para tal solicitud el hecho de ser uno de los países con uno de los movimientos migratorios internacionales más persistentes, voluminosos y focalizados del planeta, puesto que es bien sabido que millones de mexicanos se desplazan a Estados Unidos de América especialmente por razones laborales, pues es en este país en donde se concentra, al igual que los países centroamericanos, el mayor porcentaje de la migración mexicana. Por lo que uno de los

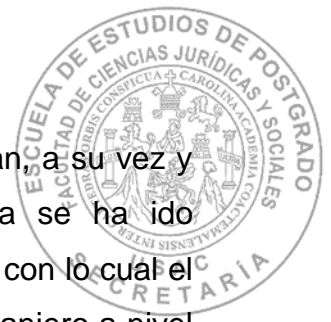


principales movimientos de reivindicación del voto en el extranjero fueron las diversas agrupaciones de mexicanos residentes en ese país, a quienes gradualmente se sumaron fuerzas políticas, movimientos sociales y líderes de opinión dentro de México.

En la época en la que discutía la posibilidad de crear la normativa necesaria, parte importante del debate eran las estimaciones sobre la población mexicana en edad de votar que residía en el extranjero. En 1998, el Instituto Federal Electoral (IFE), que es el organismo autónomo encargado de organizar las elecciones federales, integró una comisión independiente de especialistas para estudiar y ofrecer propuestas para el voto en el extranjero y estimó en 9.9 millones el universo de ciudadanos en edad de votar, una cifra que para aquel entonces representaba cerca del 15 por ciento del total de los ciudadanos registrados para votar en el país. De esa población, el 98.7 por ciento residía fuera del país, casi 9.8 millones, había emigrado hacia territorio estadounidense (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008).

Con el estudio de la Comisión del IFE se obtuvieron estimaciones que generaron una idea más clara de la magnitud del reto que hasta entonces había motivado múltiples especulaciones, hipótesis y cálculos sobre los posibles efectos del voto en el extranjero en los resultados de las elecciones. Para mediados de 2005, cuando estaba por vencer el plazo para aprobar reformas legales aplicables a las elecciones federales del año siguiente, el congreso aprobó el voto de los mexicanos residentes en el extranjero aplicable a las elecciones presidenciales, habiéndose optado por la modalidad de voto postal, lo que constituyó una innovación dentro del régimen electoral mexicano, puesto que, como era costumbre en dicho país, las elecciones siempre habían implicado la comparecencia personal del elector en las mesas de votación (Navarro, 2007).

México se distingue de los países de la región, porque se trata de un Estado Federal en el que por más de seis décadas prevaleció una clara división de competencias en materia electoral entre la federación y las entidades federadas; sin embargo, en 2005 se reconoció a nivel federal el voto en el extranjero exclusivamente para las elecciones



presidenciales y se estableció que los 32 Estados Federados reconocieran, a su vez y en ejercicio de sus atribuciones, el voto en el exterior. Esta norma se ha ido desarrollando a lo largo de los años subsecuentes en la mayoría de ellos, con lo cual el país se convirtió en el primero en la región en reconocer el voto en el extranjero a nivel sub-nacional, aunque bajo los términos y modalidades que determina cada Estado Federado. Como resultado de la referida reforma constitucional y legal ordinaria verificada a principios de 2014, a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el voto en el extranjero se ha extendido a nivel federal a las elecciones de senadores a partir de 2018 y a un gran número de elecciones de los ejecutivos locales (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

### **3.11.2.1. Registro de electores en el extranjero**

Los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para poder votar fuera del país tienen que contar con la credencial para votar con fotografía que les expide de manera gratuita el IFE y solicitar por correo certificado su inscripción en el registro especial para electores en el extranjero. El establecimiento del requisito de la credencial para votar con fotografía fue objeto de críticas, porque muchos mexicanos residentes en el extranjero carecen de ella y los trámites requeridos para su obtención únicamente se pueden realizar dentro del territorio nacional y de manera personal. Para el cumplimiento de este requisito se fijó un período de tres meses y medio para solicitar por correo y en los formatos oficiales diseñados por el IFE, el registro como elector en el extranjero (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014).

Para la primera elección de 2006, el IFE orquestó una amplia campaña de difusión y promoción tanto dentro del país, como en los principales centros de concentración de los residentes en el extranjero, especialmente en Estados Unidos de América, con el objetivo de invitar a los electores potenciales en el extranjero sobre el derecho que tenían de ejercer ese derecho y orientarlos sobre los requisitos y procedimientos a seguir para su registro. En este primer paso se coordinó con la Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de la República, a través de la red de



representaciones diplomáticas, que como se analizará en el capítulo IV, es una acción imprescindible para el éxito del proceso. También se contó con el apoyo de una gran cantidad de organizaciones sociales y líderes de opinión de mexicanos en el extranjero.

Para asegurar condiciones de equidad en las campañas electorales y garantizar los mecanismos de control sobre el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos y las campañas, la normativa prohíbe a los partidos y candidatos realizar cualquier tipo de actividad de campaña en el extranjero. En ese sentido y para que los electores en el extranjero tengan a la mano elementos para emitir un voto informado y razonado, el IFE envía junto con la documentación necesaria para la emisión del voto, la información sobre los programas de los distintos candidatos presidenciales, bajo un formato que garantizara homogeneidad y condiciones de igualdad. Además de esa información básica, los candidatos graban un mensaje dirigido a los electores en el extranjero, todo lo cual se incluye en el mismo paquete postal de la documentación electoral (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014).

En el proceso de votación y tomando en cuenta que se ha utilizado el sistema postal, el conteo de todos los votos emitidos en el extranjero es realizado en un solo centro a nivel nacional y de manera simultánea al conteo de los votos emitidos dentro del país el día de la jornada electoral. Para que los votos emitidos en el extranjero y enviados por la vía postal sean incluidos en el conteo, es indispensable que la autoridad electoral los reciba un día antes del inicio de la votación. Para las últimas elecciones el sistema de registro ha variado para ser por la vía personal, postal o por internet en un plazo temporal y hasta seis meses antes de las elecciones, perdurando la credencial para votar con fotografía como la documentación básica requerida. En cuanto a la forma de votar, a través de las reformas de 2014, aunque no se eliminó el voto vía correo postal, se simplificó, puesto que ahora las personas pueden depositar su papeleta en las embajadas o consulados, para que estas oficinas se hagan cargo del envío a la autoridad electoral. Además, ya se ha instituido el voto a distancia a través de internet, a partir de elecciones locales en el año 2012, lo que lo convirtió en pionero de este sistema para la región (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).



### **3.11.2.2. Participación de los electores mexicanos en el extranjero**

Para el año 2006, en el que por primera vez se instituyó el voto en el extranjero, la población mexicana sujeta a la nueva normativa era de aproximadamente 11 millones de ciudadanos y como resultado de encuestas realizadas por el IFE sobre los datos del registro electoral se estimaba que cerca de 4.2 millones de mexicanos residentes en el extranjero habían obtenido su credencial para votar, por lo que se esperaba el registro y participación masiva de electores. Sin embargo, y a pesar de la intensa campaña de información y difusión, los resultados no fueron los esperados, pues solo 40,876 mexicanos se registraron y 23,632 regresó oportunamente los sobres con las papeletas marcadas para incluirse en el conteo oficial. Las dificultades inherentes para informar a todos los mexicanos residentes en el extranjero sobre los requisitos y procedimientos para registrarse y votar por vez primera, así como el innovador método que se utilizó para emitir el voto y los requisitos tan rigurosos que se impusieron para el registro, fueron seguramente algunos de los factores que pueden explicar tan bajos índices de participación. Para el año 2012 había 59,115 electores registrados en el exterior y votaron 40,714 (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

### **3.11.3. Honduras**

Las primeras acciones sobre el voto en el extranjero se dan en el hecho de que, en noviembre de 1979, durante el proceso de cambio democrático que se produjo para transferir el poder de un gobierno militar a uno civil, se aprobó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que rigió la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, encargada de redactar el nuevo texto constitucional. En dicho instrumento fundamental, en el artículo 10, se reconoció expresamente que los ciudadanos hondureños residentes en el extranjero tendrían la posibilidad de votar en las elecciones de diputados para Asamblea Nacional Constituyente siempre y cuando se encontraran en el país el día de la votación y estuvieran registrados en el censo nacional electoral. Aunque esto no es propiamente votar en el extranjero, si representó



la primera vez en la que se pone atención a la elevada cantidad de emigrantes de aquel país (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

La Asamblea Nacional Constituyente, redactó un nuevo texto constitucional que fue promulgado en enero de 1982 y, además, emitió una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, con la finalidad de convocar al pueblo hondureño a las elecciones generales que se celebraron en noviembre de 1981 y en la que ya se establecía que se debería de organizar el voto en el extranjero cuando se dieran las condiciones necesarias, situación que se normó hasta en el año 2001, en donde en la nueva legislación electoral si se contempló propiamente el voto de los hondureños residentes fuera del territorio nacional, pero quedando sujeta su aplicación a la existencia de condiciones apropiadas en materia de organización electoral, como establece el artículo 11 y a que la autoridad electoral reglamentara su ejercicio con el voto afirmativo unánime de sus miembros (Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los hondureños en el exterior, Decreto 72, 2001).

Pero la aplicación de esta disposición se mantuvo en suspenso durante casi veinte años, debido a que nunca se dieron las condiciones propicias para que la autoridad electoral, el entonces Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) que en 2004 se convirtió en Tribunal Supremo Electoral (TSE), procediera a su efectiva puesta en funcionamiento. Finalmente, el congreso aprobó a finales de 2000 un decreto que le confería al TNE un plazo de tres meses para reglamentar el voto de los hondureños en el exterior en los términos previstos por el artículo 11 de la legislación electoral. En dicho decreto se determinó que si el organismo electoral no cumplía con ese mandato en el tiempo previsto, correspondería al Congreso Nacional elaborar el reglamento respectivo y a pesar de la existencia de objeciones de las fuerzas opositoras, de los argumentos en contra relacionados al alto costo financiero y a la falta de un proceso de consulta con otros sectores interesados, la mayoría en el Congreso aprobó a finales de mayo del 2001, la denominada Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior Al momento de la aprobación de la ley y se esperaba otorgar

la oportunidad a aproximadamente 600 mil hondureños en el exterior (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008).



### **3.11.3.1. Proceso de inscripción y votación**

Operativamente se estableció que el voto de los hondureños en el exterior solo es aplicable para las elecciones presidenciales, que las oficinas consulares se consideran organismos electorales auxiliares; por lo que quedó establecido que el voto era personal y que corresponde a la autoridad electoral seleccionar las ciudades donde se podría emitir el sufragio, pero al momento de aprobar la ley, en los artículos transitorios se dispuso que por única vez para las elecciones presidenciales de noviembre de 2001, el ejercicio del sufragio solo se llevaría a cabo en seis ciudades de Estados Unidos de América, porque se estimaba que en ellas se asentaba más del 80% de la población hondureña en el exterior. Las ciudades seleccionadas fueron: Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva Orleans, Nueva York y Washington (Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los hondureños en el exterior, Decreto 72, 2001).

Para el desarrollo del voto de los hondureños en el exterior, se instala una Junta Local Electoral en cada una de las oficinas consulares de las ciudades seleccionadas, la que está conformada por un representante consular, un representante propietario y un suplente de cada partido político legalmente reconocido, con el propósito de administrar y supervisar todo el proceso electoral, incluyendo la integración del listado de electores. La ley establece que para poder emitir el sufragio, los ciudadanos hondureños con residencia en el exterior deben estar registrados en el Censo Nacional Electoral para lo cual deben asistir al consulado correspondiente e inscribirse en un listado preliminar. Para poder registrarse y votar en el exterior es requisito indispensable contar con la denominada Tarjeta de Identidad (Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los hondureños en el exterior, Decreto 72, 2001).

El Tribunal Supremo Electoral es el encargado de integrar el listado definitivo de electores en el exterior y enviarlo, por conducto de la Cancillería junto con todos los materiales y documentación electoral, a las oficinas consulares habilitadas como





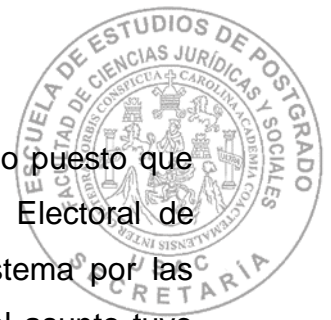
organismos electores auxiliares. El envío debe efectuarse con un mes de anticipación a la jornada electoral. La ley establece que, si el nombre de un elector no aparece en el listado definitivo preparado por la autoridad electoral, no puede ejercer el sufragio. En ese sentido, es conveniente señalar que, por mandato constitucional, los ciudadanos de origen hondureño que se hayan naturalizado en Estados Unidos de América o en otro país, y no hayan recuperado la ciudadanía hondureña, no pueden participar en las elecciones. La jornada electoral en el exterior se lleva a cabo el mismo día en que se celebran elecciones en Honduras. Al respecto de las actividades de campaña en el exterior, la Ley no contempla normativa especial, por lo que estas se desarrollan a través de reuniones personales, propaganda impresa y mensajes en radiodifusoras de habla hispana (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto 44, 2004).

### **3.11.3.2. Niveles de participación**

La primera ocasión en la que se desarrollaron las votaciones en el extranjero fueron, tal y como ya se ha indicado, en los consulados de seis ciudades de Estados Unidos de América, el registro definitivo consistía en 10,826 electores, de los cuales concurren a las urnas 4,541, lo que representa el 42 por ciento. En aquel entonces, debido al bajo nivel de registro y participación se planteó la supresión del voto en el extranjero por razones políticas y financieras, pero la legislación se mantuvo vigente y se volvió a disponer su instrumentación, en las elecciones posteriores. Para las elecciones de 2013, la cantidad estimada de hondureños en el extranjero se estimaba en 611,000, de los cuales se registraron para votar 46,331, lo que representa un 7.58% y se presentaron a votar 4,000 personas (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

### **3.11.4. Panamá**

Lo que distingue el proceso panameño para reconocer el voto en el extranjero es que su creación fue un esfuerzo de expansión y fortalecimiento del régimen electoral promovido por la respectiva autoridad electoral y que generó los consensos necesarios



para su adopción, pero también al principio resultó un tanto contradictorio puesto que en el año 2001 el Congreso había accedido a la petición del Tribunal Electoral de derogar las disposiciones legales que contemplaban el mencionado sistema por las dificultades para su instrumentación. Sin embargo, ocho años después el asunto tuvo un trámite legislativo positivo a partir de una propuesta generada por una comisión de reforma que se integra después de cada elección y de la que forma parte la propia autoridad electoral. Derivado de dicha reforma se concluyó con seguir adelante con la implementación del voto en donde los electores en el extranjero solo pueden tomar parte en las elecciones presidenciales (Navarro, 2007).

#### **3.11.4.1. Registro de electores**

El registro de electores es permanente, habiéndose determinado que la vía para registrarse es a través de dos medios, el primero personal y el segundo a través de internet, en un avance que ha puesto a Panamá como uno de los países de la región que mayores logros está logrando en dicho rubro. El plazo para inscribirse para ser elector en el exterior se puede realizar en cualquier momento hasta un año antes de las elecciones, lo que coloca al país en uno de los extremos en lo que respecta a la antelación con la que se cierra el período de registro para efectos de la elección en que se va a utilizar. En cuanto a la documentación requerida, tanto para inscribirse, como para votar, es la Cédula de Identidad la cual debe estar vigente, porque la inobservancia de este requisito puede impedir el registro y voto. Vale la pena destacar el proceso de registro tiene que ser presencial en una sede radicada en el extranjero y en esa misma sede se puede efectuar el trámite para obtener el documento de identificación requerido o como ya se apuntó a través de los servicios de internet. Evidentemente estas posibilidades les facilitan las cosas a potenciales interesados en el registro (Código Electoral de Panamá, 2017).

Siempre en relación con la modalidad de registro de los electores, la vía del correo fue adoptada de manera exclusiva por dos países, México y Panamá, que la ligaron a una modalidad análoga para la emisión del voto. En ambos casos, su mecánica planteó



tales dificultades de operación y complicaciones para el usuario, que se necesitó se introdujeran pronto ajustes importantes, entre los que destaca el hecho de que en Panamá la vía postal ha sido reemplazada por las modalidades presencial y electrónica, con una innovación muy interesante pues la parte esencial del proceso de registro se puede cubrir a través de una entrevista personalizada por Skype, sistema que ha sido adoptado por Guatemala, como se verá en el siguiente capítulo.

#### **3.11.4.2. Participación de los electores panameños**

En Panamá la modalidad de emisión del voto es mixta entre el sistema postal y los novedosos sistemas de internet. En la primera ocasión de implementación del voto en el año 2006, se siguió la ruta ensayada por México y se optó también por una modalidad postal, habiéndose nutrido de dicha experiencia para diseñar un modelo más flexible en términos de los requisitos y facilidades de acceso e incluso, a partir de 2013, se convirtió en el primer país de la región en ofrecer al electorado en el extranjero la opción de inscribirse y de votar, para efectos de elecciones nacionales, por internet, utilizando el sistema Skype para lo primero y habiendo desarrollado software especial para el proceso de votación (Código Electoral de Panamá, 2017).

Para las elecciones de 2014, Panamá tenía un aproximado de 126,000 ciudadanos en el extranjero, de los cuales se encontraban como electores registrados 5,407, habiendo votado 949 electores (Instituto Nacional Electoral de México, 2016). Para las elecciones presidenciales del año 2019 se utilizó el sistema de Internet, habiendo votado 1,294 panameños (Tribunal Electoral de Panamá, 2019). Aunque estos números pudiesen parecer bajos, no lo resultan siendo tanto si se comparan con la cantidad de ciudadanos migrantes que tienen México, Guatemala, Honduras o incluso El Salvador y específicamente en el caso de los países centroamericanos, debe llamar la atención que, no obstante, sus poblaciones no son tan altas comparadas con otros países del orbe, el número de migrantes, especialmente en busca de trabajo hacia Estados Unidos de América, es superior a otros países que tienen índices elevados de población, pero menor interés en migrar hacia otros países.



### 3.11.5. Argentina

Después de que Colombia y Brasil inaugurarán el derecho de voto en el exterior para sus ciudadanos, deberán pasar muchos años para que el grupo de países que reconocen y otorgan esta posibilidad empiece a expandirse con el ingreso a sus filas de Argentina en 1991, siendo este un caso emblemático como un claro gesto de reconciliación con los exiliados políticos resultado de una feroz dictadura militar que se desarrolló en las décadas de los años setenta y principios de los ochentas, que generó el éxodo de muchos cuadros profesionales, políticos y líderes de opinión que, para salvaguardar la vida, tuvieron que buscar otros países. Para el otorgamiento del mencionado derecho, convergieron el gobierno y las distintas fuerzas partidistas (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

Argentina se encuentra comprendida entre un grupo de cuatro países en los que los electores en el exterior pueden votar, además de en las elecciones presidenciales, también lo pueden hacer en las elecciones legislativas, aunque no lo pueden hacer en las elecciones que se refieran a las denominadas consultas populares. Esos cuatro países son Argentina, Paraguay y República Dominicana, que tienen parlamentos nacionales bicamerales y Ecuador, cuyo parlamento nacional es unicameral (Ley 24007, Registro de electores residentes en el exterior, 1991).

#### 3.11.5.1. *Proceso de registro de electores*

El requisito de residencia en el extranjero que se necesita en Argentina puede examinarse desde dos ópticas que pueden llegar a complementarse. Por una parte, tiende a eliminar la posibilidad de que califiquen como electores aquellas personas que se encuentran de manera provisional o en tránsito en el extranjero, posibilidad que luego puede quedar cancelada, en definitiva, tanto en estos como en otros casos, por el procedimiento o los requisitos de registro. Por la otra, es susceptible de llegar a plantear serias restricciones de acceso, sobre todo para quienes se encuentran en situación



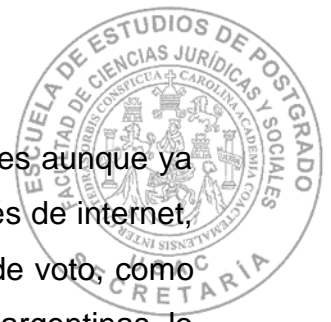
indocumentada, en la medida en que para su acreditación se exijan documentos que estén fuera del alcance de los interesados (Calderón, 2003).

El registro de electores en el extranjero en este país es de carácter permanente, siendo la vía de registro de dos formas, una personal y una segunda a través de las facilidades del internet. El plazo para efectuarlo es continuo llegando hasta seis meses antes de las elecciones, siendo la documentación requerida para inscribirse y para votar el denominado Documento Nacional de Identidad. Para la inscripción y emisión del voto se cuenta con el respaldo de representaciones diplomáticas en 165 países, lo que constituye a la República Argentina en una de las naciones con mayor estructura diplomática a nivel mundial, lo que facilita la cercanía de los ciudadanos a los procesos de inscripción y voto (Ley 24007, Registro de electores residentes en el exterior, 1991).

#### **3.11.5.2. Procedimientos de votación y participación electoral**

Los procedimientos previstos para la conformación de las mesas de votación en el exterior, en relación con la selección o designación de sus integrantes, son análogos a los utilizados a nivel nacional, por lo que los funcionarios consulares se constituyen en auxiliares de la autoridad electoral y tienen atribuciones para designar a los miembros de las mesas de entre los electores registrados. Incluso, el funcionario consular puede asumir funciones de presidente de la mesa en caso de inasistencia del designado. En cuanto al número de electores que se atiende en cada mesa en el exterior, la ley argentina contempla que una mesa en el exterior puede atender hasta a 500 electores registrados (Ley 24007, Registro de electores residentes en el exterior, 1991).

En relación con el tema de la campaña electoral en el extranjero, al igual que como le sucede a la mayoría de países en la región, no se contempla ninguna disposición expresa o específica al respecto, por lo que no hay restricciones al respecto, diferente al caso de México en donde el marco legal prohíbe categóricamente la realización de cualquier actividad de campaña en el extranjero. Ha sido una costumbre en los procesos electorales que se vienen efectuando desde 1991, la participación de los



electores argentinos en el exterior de forma presencial en su mayoría, pues aunque ya se ha puesto a disposición de estos, el sistema de voto a distancia a través de internet, existe un marcado interés de los ciudadanos en asistir a las actividades de voto, como una forma de socializar en los distintos países en los que existen colonias argentinas, lo que sucede muy frecuentemente en América y Europa (Araujo, 2010).

En cuanto a las recientes participaciones de sus ciudadanos se puede anotar que para las últimas elecciones de 2016, Argentina tenía un universo de 30,635,466 ciudadanos aptos para votar, estimando que en el exterior habían alrededor de 2,000,000 de ciudadanos, de los cuales se encontraban registrados para votar 360,000 y de los cuales votaron más de 250,000, lo que significa alrededor del 70%, lo que representa un porcentaje alto y de interés en participar para sus electores (Instituto Nacional Electoral de México, 2016). Llama la atención el que a pesar de que el pueblo argentino sea famoso por ser una de las poblaciones con mayor interés en viajar, lo hacen por turismo, y no con fines de migrar permanentemente, puesto que Argentina con cuarenta millones de habitantes tiene solamente un poco más de dos millones de ciudadanos viviendo permanentemente fuera de sus fronteras, mientras que Guatemala, con alrededor de diecisiete millones de habitantes, posee también un aproximado de más de dos millones de habitantes como migrantes permanentes.

### **3.12. La representación política de los residentes en el exterior**

Hay un grupo de nueve países, cuatro en Europa (Croacia, Francia, Italia y Portugal), tres en África (Argelia, Cabo Verde y Mozambique) y otros dos en América (Colombia y Ecuador), que además de permitir a sus ciudadanos en el extranjero votar en los procesos electorarios o consultas populares, les confieren la posibilidad de elegir y contar con sus propios representantes en la legislatura o parlamento nacional, lo que les permite el afianzamiento de su vinculación con la comunidad política nacional, promover su propia agenda legislativa e intervenir directamente en los debates y procesos de toma de decisión política sobre los temas de interés nacional



(Araujo, 2010). Lo anterior significa que, mientras algunos países podrían aun estar debatiendo sobre la incorporación de la legislación necesaria para el voto en el exterior, hay otros que ya han superado con creces ese derecho y ya tienen representantes de ese sector en sus respectivos poderes legislativos.

En Colombia, la Constitución aprobada en 1991, en el artículo 176 se dispuso la creación de una circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos, las minorías políticas y los ciudadanos en el exterior en la Cámara de Representantes, por lo que, en un nuevo avance importante en el cumplimiento del principio de elegir y ser electo, constituido como derechos políticos de los ciudadanos. Esta disposición se viene cumpliendo desde el año 2001, cuando se aplicó la Ley 649, en la que se estableció la circunscripción especial conformada por cinco escaños, uno de los cuales corresponde a un representante de los colombianos en el exterior, dos de las comunidades negras, uno de las comunidades indígenas y uno más de las minorías políticas (Constitución Política de Colombia, 1991, Actualizada con los actos legislativos a 2016).

Para postularse como candidato para la circunscripción de residentes en el exterior, es necesario presentar una solicitud de inscripción ante la embajada o consulado en el lugar de residencia del interesado y cumplir con una serie de requisitos entre los que figuran: tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección, demostrar ante las autoridades electorales colombianas una residencia mínima de cinco años continuos en el exterior y contar con el aval de un partido o movimiento político debidamente reconocido por el Consejo Nacional Electoral o el de un movimiento social o grupo significativo de ciudadanos. El representante en la Cámara elegido para esta circunscripción especial está sujeto al régimen general de inhabilidades e incompatibilidades propio de los congresistas y debe residir en el territorio nacional durante el tiempo que ejerza el cargo (Ley Estatutaria 1475, 2011).

Por su parte, en Ecuador, en septiembre de 2007 se celebraron elecciones para integrar una Asamblea Constituyente que tendría la misión de preparar un nuevo texto



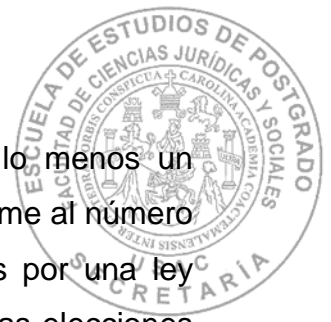
constitucional que fue sometido a aprobación popular. Desde la estructuración de la Asamblea se estableció que habría 6 constituyentes representando a los electores en el extranjero de los 130 que serían elegidos. La nueva Constitución entró en vigencia en octubre de 2008 y en ella, a través del artículo 118, se determina que los ecuatorianos residentes en el extranjero contarán también con representación en el Poder Legislativo (Araujo, 2010).

En el ámbito europeo, específicamente en Francia, desde 1948 los ciudadanos en el extranjero cuentan con una representación en el Senado, que desde 1983 asciende a 12 escaños. Estos senadores no son elegidos de manera directa por los franceses en el extranjero, sino por un cuerpo colegiado conformado por 150 miembros elegidos de los 183 que integran el denominado Consejo Superior de Franceses en el Extranjero, el cual funge como una instancia de representación de los ciudadanos que residen en el exterior ante los poderes públicos franceses. Los 150 miembros de ese Consejo sí son elegidos de manera directa por los votantes en el extranjero (Constitución de Francia, 1958, con las reformas de 2008).

En Italia, se contempla el voto en las elecciones legislativas y los referendos y a partir de las reformas constitucionales aprobadas en el año 2000, los ciudadanos en el extranjero cuentan con representación en ambas cámaras del Parlamento, la que consiste en 12 escaños en la Cámara de diputados y 6 en la de senadores, lo que lo convierte en el único país bicameral que garantiza la representación política de sus ciudadanos en el exterior en ambas cámaras. Para la designación de los escaños, la ley crea cuatro circunscripciones en el exterior divididas por regiones:

1. América del Norte,
2. América Central y el Sur;
3. Europa y
4. El resto del mundo.





En cada una de las mencionadas circunscripciones se asigna por lo menos un escaño de diputado y uno de senador y los restantes se distribuyen conforme al número de electores. Estas disposiciones constitucionales fueron reglamentadas por una ley específica promulgada a principios de 2002 y se concretaron a partir de las elecciones legislativas de 2006 (Constitución de la República Italiana, 1948, con reformas al año 2000).

Por su parte, los portugueses en el extranjero son uno de los conglomerados más antiguos en contar con representación en la Cámara de diputados, puesto que ello está regulado desde 1976, conformando dos distritos, uno para Europa y otro para el resto del mundo. En cada uno de estos distritos se eligen dos diputados, teniéndose como requisito que se presenten a sufragar un mínimo de 55 mil electores dentro de la jurisdicción respectiva. Si se llegara a presentar la situación de que votara un número menor de electores, solo se asignaría un escaño al distrito respectivo, pero la experiencia ha dejado como resultado el que siempre se han obtenido los dos escaños (Constitución de la República Portuguesa, 1976, con reformas al año 2005).

A manera de conclusión del presente capítulo, se puede observar que las tendencias globalizadoras en la vida personal, profesional y política de las personas, la expansión de la democracia alrededor del mundo y el incremento constante en la migración internacional, han contribuido a un creciente interés en el derecho de los ciudadanos que se encuentran ausentes de sus países natales, para que puedan ejercer el derecho al voto en las elecciones para el nombramiento de las autoridades y aunque las Constituciones de muchos países garantizan el libre ejercicio al voto, aún existen algunos países cuyos ciudadanos que se encuentran fuera de sus fronteras cuando dichas elecciones se llevan a cabo, no puedan ejercerlo por falta de procedimientos para tal fin, aunque es una tendencia que tiende a desaparecer.

Al respecto, para el año 2016 había más de 150 países o territorios que disponían en su legislación vigente algún dispositivo o procedimiento para ejercer el voto de sus ciudadanos radicados en el extranjero. Esa cifra representa más del 70% de las democracias formales del mundo, las cuales eligen ordinariamente a las autoridades



generales, con participación multipardista y con sufragio universal. De los mencionados países, dos terceras partes permiten que todos sus ciudadanos radicados en el extranjero puedan votar, mientras que un tercio de estos restringe el voto a ciertos grupos de población radicada fuera de sus fronteras

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la sola existencia de una normativa que genere la posibilidad para votar en el extranjero, no concluye el tema de discusión, puesto que a los largo de los años se han venido desarrollando diversos aspectos a considerar, tales como distintos sistemas de voto en el extranjero, en qué tipo de elecciones se aplica este, categorías de electores externos, las restricciones que disponen algunas normativas, así como los procedimientos para la emisión del voto, las circunstancias en que pueden hacerlo, los requisitos para ello, cómo y dónde pueden emitir los votos y cómo se escrutan, así como la planeación de la emisión del voto que debe considerar asuntos como el control para evitar la votación múltiple, todo lo anterior debe ser abordado permanentemente para el logro del fin último que debe ser el permitir y asegurar la participación de los ciudadanos dispersos por el mundo en la denominada diáspora que ha aumentada de manera sostenida en los últimos años a nivel mundial.



## Capítulo IV



### **Análisis jurídico de la legislación del voto de los guatemaltecos residentes en el extranjero**

A continuación, en el cuarto capítulo, se genera un análisis jurídico de la legislación para el caso específico de Guatemala, partiendo con una relación histórica y política sobre las últimas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos efectuadas a través del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, en donde se regula la creación del derecho al voto para los guatemaltecos residentes en el exterior. Se presenta una observación de la legislación específica creada por el Tribunal Supremo Electoral, consistente en el Reglamento de Voto en el Extranjero y la Unidad Especial sobre el Voto en el Extranjero. Además, parte especial de este capítulo lo constituye el análisis de la normativa guatemalteca, siguiendo el mismo patrón presentado en el capítulo III en cuanto a los elementos con los que se estudiaron los casos de otros países del área, finalizando la investigación con un análisis sobre las expectativas de la implementación del voto en el extranjero en Guatemala, a partir de las elecciones generales de 2019.

#### **4.1. Preámbulo histórico y político**

Desde que se inició la actual época democrática en Guatemala, a partir de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente en 1984, se ha marcado una clara tendencia en la participación de los ciudadanos en los eventos electorales que se han desarrollado a través de los años. En las elecciones generales de 2015, en la primera vuelta el porcentaje de participación fue del 69.74% de los electores empadronados y 56.15% en la segunda vuelta, lo que resulta siendo un porcentaje alto, igualándolo a otros países latinoamericanos en donde el voto es una obligación como Perú o Brasil, y no un derecho como en la legislación guatemalteca (Tribunal Supremo Electoral, 2018). Aunado a lo anterior, se debe tomar en cuenta la alta migración que los ciudadanos guatemaltecos han tenido de forma sostenida desde la década de los años cincuenta,



tal y como se pudo analizar en el capítulo II del presente trabajo, muchos de los cuales votarían de encontrarse residiendo en el país, lo que haría que el nivel de participación fuese aún más alto.

Derivado de la existencia de esa colonia numerosa de guatemaltecos en el exterior, asociaciones de inmigrantes, líderes comunitarios y referentes de opinión, empezaron a discutir sobre la necesidad de dar cumplimiento al artículo 136 de la Constitución Política de la República de Guatemala en el sentido de que se cumpliera con el derecho político de universalidad del sufragio, en donde la idea básica es que todo ciudadano tiene el derecho a participar en las elecciones directas de representantes de los órganos estatales en su nación de origen, puesto que de la misma manera en que los guatemaltecos que residen en el país demostraban un alto porcentaje de participación, con mayor razón lo podrían hacer los connacionales radicados en el exterior y que gracias a la tecnología, no pierden la comunicación o los lazos de interés para con su país, comunidades y familias.

Como ejemplo de lo anterior, se puede mencionar a la Coalición Nacional de Inmigrantes Guatemaltecos en Estados Unidos –CONGUATE-, una de las organizaciones más grandes que agrupa a migrantes asentados en todo los Estados Unidos de América, fundada en 1998 en Nueva York, con la finalidad de promover leyes y políticas tanto locales, regionales, nacionales y binacionales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida y protección de derechos de los guatemaltecos residentes en cualquier Estado de la unión americana, entidad que presentó en reiteradas ocasiones ponencias sobre el voto en el extranjero ante la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República de Guatemala, como parte del proceso de deliberación sobre la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que permitieran el ejercicio del derecho de elegir y ser electos a los guatemaltecos residentes en el exterior (Coalición Nacional de Inmigrantes Guatemaltecos en Estados Unidos, 2018).

En ese sentido, se debe recordar que el derecho al voto se considera dentro de los derechos que están contenidos en las disposiciones programáticas, que son las que



establecen directivas de acción para los poderes constituidos y que como escribió Karl Loewenstein, las disposiciones programáticas de una constitución, son para los agentes estatales, estímulo y guía de la acción pública y para el pueblo representan la esperanza de que algún día se acatarán (Loewenstein, 1979).

Por lo que se puede concluir que el derecho a elegir y ser electo contenido en el artículo 136 de la Constitución Política de la República pertenece a dichas disposiciones programáticas y cuya realización es progresiva, puesto que requieren de una reglamentación ulterior para hacerse efectiva y con ello adoptar medidas apropiadas para la efectividad del derecho ligado a necesidades de cierta población, en el presente caso, los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior del país.

Al respecto, sobre la efectiva garantía que los derechos políticos deben tener, ha sido manifestada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en sentencia de seis de agosto de dos mil ocho (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos) consideró:

159. En el ámbito de los derechos políticos, la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención [Derechos políticos]. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que 'no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas

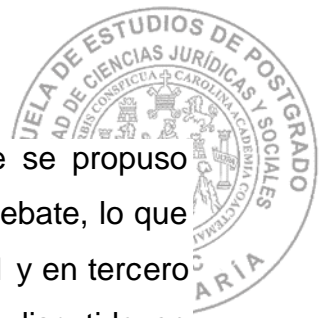
electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, este sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; [...]”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, 6 de agosto de 2008).



En los últimos diez años, junto a las propuestas de creación del derecho al voto en el extranjero, la Ley Electoral y de Partidos Políticos fue sujeta a diversas propuestas de modificación entre las que se pueden mencionar las realizadas por el propio Tribunal Supremo Electoral, el Organismo Legislativo, el Organismo Ejecutivo, el Consorcio formado por la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad Rafael Landívar y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales y otras instituciones con carácter de Organismos no gubernamentales, las que fueron presentadas a lo largo de más de una década, sin que fueran aprobadas por el Organismo Legislativo. Específicamente se pueden mencionar tres propuestas que llegaron al Congreso de la República de Guatemala y que se identificaron como las iniciativas 4254, 4783 y 4974, las que se resumen a continuación.

#### **4.1.1. Reformas discutidas a través de la Iniciativa 4254 del Congreso de la República**

El 21 de septiembre de 2010 se conoció en el Pleno del Congreso de la República la iniciativa de Ley presentada por los representantes Jaime Antonio Martínez Lohayza, Manuel de Jesús Barquín Durán y Virna Ileana López Chacón, la cual quedó registrada con el número cuatro mil doscientos cincuenta y cuatro (4254) y que contenía propuestas de reformas a los artículos 220, 221, 222 y 223 Bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, relacionadas con adicionar, suprimir o variar el contenido de normas que regulan aspectos tales como el financiamiento de los partidos políticos, la propaganda electoral, medios de comunicación y el voto en el extranjero (Congreso de la República de Guatemala, 2018).



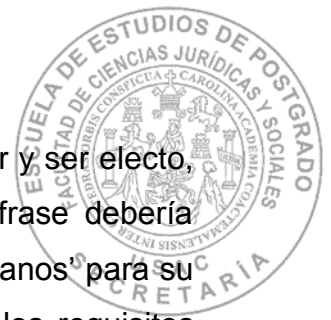
El 5 de abril de 2011, se presentó la moción privilegiada en la que se propuso dispensar el dictamen para el proyecto y se discutiera ese día en primer debate, lo que así se realizó. Luego se discutió en segundo debate el 12 de abril de 2011 y en tercero el 26 del citado mes y año. Por estimarse que estaba suficientemente discutido en tercer debate el proyecto y por tratarse de una Ley de rango constitucional se procedió a emitir el Acuerdo 10-2011 del Congreso de la República de Guatemala, de 26 de abril de 2011, en el que se dispuso remitir el expediente que contenía tal iniciativa a la Corte de Constitucionalidad, a efecto de que se emitiera el dictamen que requiere la Ley para su aprobación, habiéndole correspondido el número de expediente 1523-2011.

La remisión relacionada se efectuó de conformidad con lo establecido en el artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, los cuales establecen que las leyes calificadas como constitucionales requieren para su reforma, del voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo la Corte de Constitucionalidad emitiera el respectivo dictamen favorable.

La Corte de Constitucionalidad en el mencionado expediente 1523-2011, dictaminó que:

En relación con la adición pretendida, en ella se aprecia la intención de que en la legislación guatemalteca se incluya el voto de los nacionales en el extranjero, tendencia que en los últimos años se ha extendido a diferentes países de todos los continentes, toda vez que por medio de esta práctica se permite mantener un vínculo entre los nacionales de un Estado y este. [...] En relación con la propuesta formulada, al cotejarla frente al texto constitucional no se encuentra limitación para establecer el 'voto en el extranjero' por lo que es viable su reconocimiento en el marco legal, de manera que pueda ejercerse el sufragio fuera de las fronteras de Guatemala. [...] En relación con quiénes poseen tal derecho se consigna en la propuesta de reforma que este se confiere a 'Los guatemaltecos electores residentes en el exterior'; sin embargo, al revisar el contenido del artículo 136 de la Constitución



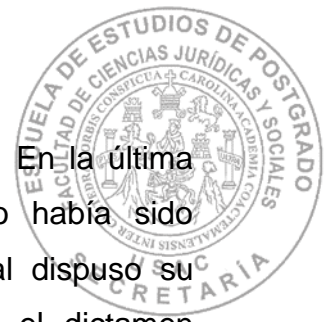


se establece la conceptualización como un derecho político, el de elegir y ser electo, conferido a los ‘ciudadanos’ por lo que se estima que esa primera frase debería contener además del texto citado, la inclusión del calificativo de ‘ciudadanos’ para su conformidad con el texto constitucional. [...] Ahora bien, en cuanto a los requisitos que deben reunirse para poder ejercer el sufragio debería cumplirse con estos que para ejercerlo en el territorio nacional, encontrándose sujetos a los límites que aplican dentro de las fronteras del Estado de Guatemala, debiéndose registrar como votantes previamente a las elecciones, procedimiento para lo cual se podrá acudir a las sedes diplomáticas o consulares que se señalen para ese efecto por el Tribunal Supremo Electoral y en los períodos que este fije. Deberá ser a este órgano al que se trasladarán las peticiones y quien resolverá, en definitiva, al respecto, verificando en ese momento que no se produzca una duplicidad entre el padrón de votantes extranjeros y en el padrón nacional (Corte de Constitucionalidad, Expediente 1523-2011, 17 de junio de 2011).

Por lo anterior, la Corte de Constitucionalidad otorgó Dictamen Favorable a la modificación a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Sin embargo, a pesar de contar con la aprobación a la mayoría de las propuestas de modificación, estas ya no fueron conocidas por el Congreso, puesto que se inició el proceso para las elecciones generales de finales de 2011, por lo que ya no se avanzó con la discusión de las reformas.

#### **4.1.2. Reformas discutidas a través de la Iniciativa 4783 del Congreso de la República**

El 24 de octubre de 2013, el Pleno del Congreso de la República aprobó la moción privilegiada para dispensar de dictamen de comisión y conocer la iniciativa de ley que disponía aprobar reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, siendo registrada en la Dirección Legislativa de ese Organismo con el número cuatro mil setecientos ochenta y tres (4783). El proyecto de decreto fue sometido a discusión en las sesiones



de veinticuatro, veintinueve y treinta y uno de octubre de dos mil trece. En la última fecha señalada, el Pleno del Congreso, al estimar que el proyecto había sido suficientemente discutido, aprobó el Acuerdo 5-2013, mediante el cual dispuso su remisión a la Corte de Constitucionalidad, a fin de que se emitiera el dictamen correspondiente, como requisito para aprobar reformas a las leyes calificadas como constitucionales, de conformidad con lo establecido en los artículos 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Congreso de la República de Guatemala, 2018).

El proyecto de decreto abarcaba distintas materias como lo relativo al funcionamiento y financiación de los partidos políticos, la organización y atribuciones de las autoridades electorales, la propaganda electoral, el desarrollo del proceso electoral, el sufragio para ciudadanos guatemaltecos en el extranjero y, como elemento innovador en el ámbito de la postulación de candidatos a cargos de elección popular, el establecimiento de cuotas de participación por razón de género y origen étnico.

La Corte de Constitucionalidad conoció de esta iniciativa a través del expediente 5352-2013 y sobre el tema del voto en el extranjero consideró que:

La Corte reitera el criterio asumido en su oportunidad, en cuanto a que la iniciativa de reconocer y garantizar el voto de los guatemaltecos en el extranjero no conlleva contravención a los mandatos de la Constitución; por el contrario, de aprobarse la modificación por parte del Congreso de la República, la regulación pretendida supondría un afianzamiento del vínculo entre el Estado y los ciudadanos que, por diversas razones, no residen en territorio nacional -solo en el caso de Estados Unidos de América, según reportes de la oficina gubernamental en materia de censos poblacionales, *United States Census Bureau*, la cantidad de inmigrantes guatemaltecos se incrementó de trescientos setenta y dos mil cuatrocientos ochenta y siete (372487) en el año dos mil, a un millón cuarenta y cuatro mil doscientos nueve (1044209) en dos mil diez-, denotando un esfuerzo para que dichas personas ejerzan eficazmente los derechos políticos que les son inherentes, en armonía con

los artículos 136 constitucional y 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Advierte la Corte que en la propuesta bajo análisis se recoge la consideración efectuada en el pronunciamiento transcrito, en cuanto a exigir expresamente la condición de “ciudadano guatemalteco” para los efectos de ejercer el voto en el extranjero. Asimismo, la propuesta es congruente con la analizada en aquella oportunidad, en tanto limita el derecho a la elección de presidente y vicepresidente de la República, lo que se avizora prudente desde la perspectiva del legislador, pues, en caso de aprobarse la reforma, el proceso electoral que se realice determinará los beneficios y debilidades, para el sistema democrático, de la efectiva implementación del voto en el extranjero, sin que ello impida que gradualmente aquel derecho se vea ampliado a la elección de otros cargos públicos (por ejemplo, diputados por lista nacional y al Parlamento Centroamericano), según las posibilidades del Estado y el nivel de participación de los electores, lo que requerirá, como es obvio, la oportuna modificación legal (cuestiones que formaron parte del pronunciamiento de diecisiete de junio de dos mil once). Cabe destacar un aspecto de suma importancia en esta materia; en la iniciativa sometida a análisis en dos mil once, el texto propuesto disponía expresamente que las correspondientes elecciones en el extranjero “se realizarán el mismo día en que se practiquen en Guatemala”. Tal cuestión, aunque pareciera accesoria o incluso obvia, de no regularse taxativamente podría generar no solo inconvenientes técnicos en torno a las funciones que ejercen las autoridades electorales, sino, más que ello, podría afectar la pureza del proceso electoral, cuya garantía se exige como deber político por los artículos 136, inciso c), de la Constitución y 3, inciso f), de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En efecto, el conocer previamente los resultados derivados de la elección practicada en determinado territorio podría incidir en la intención de voto de quienes emitan el sufragio en fecha posterior, lo que afectaría la pureza del proceso y, en definitiva, la voluntad general del electorado, en clara vulneración del sistema democrático que propugna el texto supremo. Por ende, la constitucionalidad de la reforma propuesta está condicionada a que se regule expresamente la simultaneidad de las fechas en que se practique la elección en territorio nacional y en el extranjero, situación que no impide emitir dictamen favorable, haciéndose mención de la necesidad de introducir



dicha regulación (Corte de Constitucionalidad, Expediente 5352-2013, 11 de julio de 2014).



Sin embargo, una vez más, contando con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad para la mayoría de las reformas sometidas a su consideración, el Congreso optó por no entrar a conocerlas, por lo que su discusión final fue suspendida.

#### **4.1.3. Reformas discutidas a través de la Iniciativa 4974 del Congreso de la República**

El Tribunal Supremo Electoral, de conformidad con la facultad que le confiere el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ejerciendo su iniciativa de ley, presentó un proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el que formó la iniciativa de ley cuatro mil novecientos setenta y cuatro (4974) de la Dirección Legislativa, que fue conocido y dictaminado en forma favorable por la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República mediante dictamen 01-2015 de veintidós de julio de dos mil quince. Este fue sometido a discusión por el Organismo Legislativo en tres debates diferentes, los que se celebraron el veintidós y veinticuatro de septiembre de dos mil quince y uno de octubre del citado año. En el último debate se dio lectura y se presentaron para su discusión, treinta y dos enmiendas al proyecto presentado (Congreso de la República de Guatemala, 2018).

El paquete de reformas propuestas fue enviado a la Corte de Constitucionalidad para que se emitiera el dictamen correspondiente, habiéndole correspondido el expediente número 4528-2015, cuyo resultado fue positivo para la mayoría de propuestas de reformas.

La Corte de Constitucionalidad en el mencionado expediente 4528-2015, dictaminó que:



En relación con el “voto en el extranjero” esta Corte se ha pronunciado con anterioridad. Así pueden señalarse dentro de los casos más recientes, los dictámenes de diecisiete de junio de dos mil once (expediente 1523-2011) y de once de julio de dos mil catorce (expediente 5352-2013). En el primero de ellos se examinó la constitucionalidad de la iniciativa de regular dicho tema mediante la adición del artículo 231 Bis, y, para el efecto, entre otras cuestiones, se consideró al emitir el dictamen: “En relación con la propuesta formulada, al cotejarla frente al texto constitucional no se encuentra limitación para establecer el ‘voto en el extranjero’ por lo que es viable su reconocimiento en el marco legal, de manera que pueda ejercerse el sufragio fuera de las fronteras de Guatemala”. Al emitirse el dictamen correspondiente se puntualizó respecto de la importancia de que la norma estableciera a quiénes correspondía el ejercicio del derecho, el que se consideró para los “ciudadanos” guatemaltecos; también se señaló que los requisitos y límites para ejercerlo debían ser los establecidos para el ejercicio del derecho del voto en el territorio nacional; debiéndose registrar previamente los votantes en las sedes consulares o diplomáticas, que para el efecto señalara el Tribunal Supremo Electoral en los períodos que fijara; siendo ese órgano al que correspondería la verificación de la certeza del padrón electoral evitando duplicidad entre el nacional y extranjero. [...] En el segundo dictamen relacionado, de nueva cuenta se emitió dictamen favorable en lo que respecta a la regulación del “voto en el extranjero”, considerando que este no conllevaba contravención a los mandatos de la Constitución; sino que, por el contrario, de aprobarse la modificación, la regulación pretendida supondría un afianzamiento del vínculo entre el Estado y los ciudadanos. [...] Analizándose la propuesta formulada, se determina que en esta se incluyen elementos indicados por esta Corte en ocasiones anteriores, tales como la precisión que es un derecho otorgado a “ciudadanos guatemaltecos”, para elegir a presidente y vicepresidente de la República; que este se emitirá en la misma fecha que la fijada para las elecciones en el territorio nacional y que el Tribunal Supremo Electoral se apoyará de las instituciones del Estado pertinentes para realizarlo; además de que serán desarrollados los aspectos reglamentarios que corresponda. De lo anterior, resulta que el voto en el extranjero debe abarcar cuando menos los

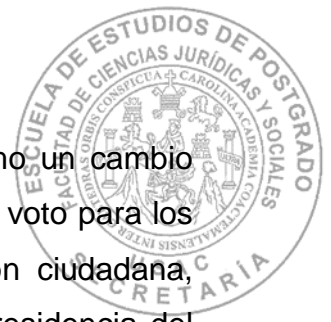
aspectos que se puntualizan con anterioridad, desarrollándose por vía reglamentaria las cuestiones relacionadas (Corte de Constitucionalidad, Expediente 4528-2015, 15 de febrero de 2016).



Posteriormente, se procedió a la discusión final por parte del Congreso, habiéndose finalmente aprobado, siendo ratificado por el Organismo Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial el 25 de mayo de 2016. Las modificaciones presentadas por el Tribunal Supremo Electoral recogían propuestas hechas por distintas instancias de la sociedad civil y aunque no se materializaron todos los cambios propuestos, fue una de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos más importantes desde su existencia. Esta reforma se desarrolla a través del Decreto 26-2016 e incluye la creación del derecho al voto para los guatemaltecos residentes en el extranjero, por lo que se analiza con mayor detenimiento en el punto siguiente.

#### **4.2. Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del año 2016**

Como se apuntó supra, el Tribunal Supremo Electoral, de conformidad con la facultad que le confiere el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ejerciendo su iniciativa de ley, presentó un proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que fue conocido y dictaminado en forma favorable por la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República. Este proyecto de reformas fue sometido a discusión por el Organismo Legislativo y enviado para su dictamen por parte de la Corte de Constitucionalidad. Con posterioridad a la emisión del mencionado dictamen, se sometió nuevamente al Pleno del Congreso para la aprobación definitiva, con por lo menos dos terceras partes de los votos, habiéndose finalmente logrado la aprobación de las reformas a través del Decreto 26-2016, las que constituyen los cambios más profundos que se han implementado en la Ley, desde su creación en 1985 (Congreso de la República de Guatemala, 2018).



Las reformas modifican varios artículos, en lo que se constituye como un cambio sustancial a buena parte de la Ley, entre los que destacan: se instituye el voto para los guatemaltecos radicados en el extranjero, libertad de voto, participación ciudadana, fiscalización, financiamiento público, sanciones, multas, rotación en la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral, forma de integración del Congreso de la República, transfuguismo, requisitos de inscripción en procesos electorales y normativa sobre la propaganda.

#### **4.2.1. Aspectos generales de la reforma de 2016**

Las reformas propuestas estaban conformadas por 85 artículos, que se podrían dividir en cuatro grandes partes, siguiendo como guía la forma en la que se encuentra estructurada la propia Ley Electoral y de Partidos Políticos. La primera parte se refería a los artículos que norman lo relativo a la ciudadanía y voto, que comprende los artículos del 1 al 15; el segundo a las organizaciones políticas que conforman el Libro Dos de la Ley, que contiene los artículos del 16 al 96; el tercero referente a las autoridades y órganos electorales, Libro Tres de la Ley; y, el cuarto al proceso electoral incluyéndose en este último lo relativo a las disposiciones transitorias y finales.

Entre las principales reformas a la Ley, se establece que los partidos políticos están obligados a entregar, bajo reserva de confidencialidad, información de los aportes privados y públicos que reciban. Se incluye la prohibición a los medios de comunicación de publicar encuestas 15 días antes de las elecciones. Se establecen sanciones de hasta US\$250 mil a los partidos que incumplan con la Ley y se da validez al voto nulo, aunque las elecciones se repetirían con el mismo candidato; sin embargo, solo se daría esta opción si los votos nulos superaran la mitad más uno de los emitidos. Tema importante lo constituye el hecho de que para integrar los órganos partidarios se deberá incluir de forma igualitaria a mujeres indígenas, ladinas y mestizas y hombres indígenas, ladinos y mestizos en forma proporcional a la composición del distrito electoral.



Entre otros cambios significativos, la primera vuelta de las elecciones será en junio, no en septiembre, como hasta las elecciones de 2015 y la convocatoria se traslada de mayo a enero del año electoral; se limita a 128 los diputados distritales, mientras que los 32 diputados electos por lista nacional constituyen el 25% del total de diputados distritales, por lo que se fija un congreso de 160 parlamentarios. Se prohíbe el transfuguismo y se castiga con retirar los cargos obtenidos por los diputados en el Congreso de la República, restricción que solo estaría vigente durante los primeros tres años del mandato. Se regula el tiempo máximo de espacios en los medios de comunicación, esto a través de un plan de distribución igualitaria de espacios diferenciados que quedará bajo la responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral de la siguiente forma: para la presidencia un 50%; para corporaciones municipales un 25% y para diputaciones un 25%.

Productos concretos derivados de la reforma a la Ley, son, por un lado, la creación del Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas, a través del Acuerdo número 306-2016 del Tribunal Supremo Electoral, que crea su respectiva Unidad Especializada y que tiene por objeto establecer las normas de control y fiscalización sobre el origen, monto y destino de los recursos dinerarios, y no dinerarios públicos y privados, que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades de proselitismo, de funcionamiento y de propaganda o campaña electoral. Asimismo, se crea el Reglamento de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, a través del Acuerdo número 307-2016 del Tribunal Supremo Electoral y que tiene por objeto establecer la distribución igualitaria de los recursos públicos para espacios y tiempos en los medios de comunicación social, para las organizaciones políticas, tanto en tiempo electoral como no electoral. A través de este Reglamento, se desarrolla el funcionamiento de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, que es la encargada de monitorear y fiscalizar los medios de comunicación, así como formular el plan integrado de distribución igualitaria de recursos públicos, espacios y tiempos en los medios de comunicación entre las organizaciones políticas; y estudios de opinión y/o encuestas en época electoral.





#### 4.2.2. La creación del derecho al voto en el extranjero

Otro de los logros más importantes en las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del año 2016, lo constituye la creación del derecho al voto para los guatemaltecos residentes en el extranjero, a través del artículo 1 del Decreto 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala, que adicionó dos párrafos al artículo número 12 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que textualmente quedó de la siguiente manera:

Se instituye el derecho al voto en el extranjero a los ciudadanos guatemaltecos de conformidad con esta ley para elegir al presidente y vicepresidente. El Tribunal Supremo Electoral, con el apoyo de las instituciones del Estado a las que les sea requerido, realizará las acciones necesarias para garantizar este derecho; el voto en el extranjero se emitirá en la misma fecha que se fije para las elecciones en Guatemala. En todo caso el reglamento específico que emitirá el Tribunal Supremo Electoral regulará todo lo relativo a la implementación del voto de los ciudadanos guatemaltecos en el extranjero.

La implementación del voto para los guatemaltecos residentes en el exterior se hace a partir del año 2019, puesto que el artículo 67 del mismo Decreto 26-2016, regula lo siguiente:

El Tribunal Supremo Electoral, con el apoyo de las instituciones públicas a las que este le solicite, hará los arreglos para que el ejercicio del voto en el extranjero se implemente a partir de las elecciones de dos mil diecinueve.

De tal manera que, después de varios años de movimientos sociales en pro de contar con este derecho para la numerosa colonia de guatemaltecos residentes en el extranjero, finalmente se adicionó a la legislación existente, para ser aplicada en las elecciones generales a partir del año 2019. Esto implica que el Tribunal Supremo Electoral y las autoridades ejecutivas vinculadas a los procesos de identidad de los

ciudadanos y de las que atienden a los migrantes guatemaltecos, debían crear los mecanismos, convenios, disponibilidad de recursos financieros, equipos de colaboradores, etc., necesarios para desarrollar el cumplimiento de la normativa establecida, algunos de los cuales ya se han efectuado y se analizan a continuación.



### **4.3. El reglamento de voto en el extranjero**

La primera acción concreta para dar cumplimiento a la nueva legislación relacionada con el tema lo constituye la creación del Reglamento de Voto en el Extranjero, a través del Acuerdo número 274-2016 del Tribunal Supremo Electoral, de fecha 6 de octubre de 2016, que regula lo relativo al ejercicio del voto para elegir presidente y vicepresidente de la República, cumpliendo con el artículo 67 del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, en el que se establece que el referido voto debía implementarse a partir de las elecciones de dos mil diecinueve.

Es menester mencionar que la Corte de Constitucionalidad en el dictamen que emitió con ocasión de la propuesta de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenida en la iniciativa 4783 del Congreso de la República, que se analiza supra en el presente trabajo, generó una importante guía de lo que debería de considerarse a la hora de normar la forma de hacer efectivo el voto en el extranjero, porque en el Expediente 5352-2013 escribió lo siguiente:

De esa cuenta, la reglamentación que se emita habría de incluir, entre otros elementos, los siguientes: i) parámetros para determinar en qué circunscripciones territoriales se implementará el voto en el extranjero, tomando en cuenta, entre otros aspectos, la cantidad de guatemaltecos residentes y la existencia de sede diplomática o consular de Guatemala, lo que podría aconsejar, en su caso, aglutinar en una misma sede distintos territorios en los que residan connacionales aptos para ejercer el voto; ii) requisitos y procedimientos de inscripción de ciudadanos guatemaltecos en el extranjero, así como la identificación de las autoridades



competentes para ello, especificando las formas de comunicación oficial con las autoridades electorales en territorio nacional para efectos de la inclusión de aquellos en el padrón electoral; iii) depuración y publicidad del padrón electoral, señalando los mecanismos necesarios para evitar la duplicidad de electores; iv) procedimientos y parámetros para definir centros de votación y conformación de juntas receptoras de votos, exigiendo la comunicación, con adecuada anticipación, a los electores, a las autoridades diplomáticas y consulares y a las organizaciones políticas respectivas, asegurando con ello el óptimo desarrollo del proceso electoral y su efectiva fiscalización; v) regulación en materia de propaganda electoral en el extranjero, estableciendo mecanismos efectivos de control para evitar que las organizaciones políticas superen el límite máximo de gastos de campaña que determine la ley; vi) procedimientos para envío, por medios oficiales, de los documentos y materiales electorales; vii) mecánica para el ejercicio del voto, calificación de elecciones y revisión de escrutinios, señalando, de ser el caso, las vías oficiales para comunicar los resultados y trasladar la documentación electoral a territorio guatemalteco; viii) participación de los fiscales de los partidos políticos; y ix) cualquier otra regulación que la autoridad electoral considere necesaria para hacer efectivo el voto en el extranjero. A partir de lo antes enunciado, se advierte la necesidad de destacar dos cuestiones últimas. En primer término, como se hiciera en el pronunciamiento de diecisiete de junio de dos mil once, sugerir al Congreso de la República que considere la pertinencia de regular en el texto de la Ley Electoral y de Partidos Políticos los elementos especificados, ya sea indicando las líneas generales que habrá de desarrollar vía reglamento el Tribunal Supremo Electoral o, incluso, regulando todas o algunas de las materias descritas, ello con el fin de asegurar la efectiva implementación del voto en el extranjero, en congruencia con los postulados constitucionales y la normativa electoral vigente. De ser el caso, cualquier iniciativa que se dirija a complementar la propuesta de reforma que se analiza deberá someterse al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. En segundo lugar, no pasa inadvertido para la Corte que una reforma de la legislación electoral en materia de voto en el extranjero exigiría la necesaria implementación de todos los mecanismos útiles para su



aplicación, incluido no solo la emisión de la reglamentación adecuada por parte de la autoridad electoral, sino el cumplimiento sistemático de los procedimientos previstos para hacer efectiva la normativa aprobada, lo que exigiría prever los recursos financieros que así lo permitan (Corte de Constitucionalidad, Expediente 5352-2013, 11 de julio de 2014).

Derivado de dicho dictamen, la Corte de Constitucionalidad sugería al Congreso que ponderara las posibilidades materiales, técnicas y económicas del Estado y especialmente de las instituciones públicas involucradas, para definir a partir de qué proceso electoral tendrá aplicación efectiva la normativa, es decir, determinando un lapso adecuado que permitiera proyectar y ejecutar los mecanismos pertinentes, asegurando la pureza y certeza de la elección de que se trate.

El Reglamento está integrado por ocho capítulos. El capítulo I regula disposiciones generales sobre el objeto de este, señalando que el derecho al voto es para elegir presidente y vicepresidente de la República, quienes tienen derecho al voto y aspectos sobre la implementación del voto en el extranjero, incluyendo la potestad del Tribunal Supremo Electoral de requerir el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Registro Nacional de las Personas (RENAP) y demás instituciones del Estado que estime pertinentes, para la implementación, incluyendo la posibilidad de la suscripción de convenios.

El capítulo II norma lo relativo al padrón electoral, como se conforma, los requisitos para empadronarse o actualizar datos, que incluye contar con Documento Personal de Identificación (DPI) o el documento que a criterio del Tribunal Supremo Electoral y dadas las condiciones del migrante se autorice; plazo para empadronarse y actualizar residencia electoral; mecanismos para inscripción de ciudadanos que incluyen el presencial en las oficinas del Registro de Ciudadanos, habilitadas para el efecto en Guatemala, vía internet a través del sitio web del Tribunal Supremo Electoral y presencialmente, al obtener su Documento Personal de Identificación (DPI), en los Consulados de Guatemala en el exterior.



El capítulo III regula lo relativo al ejercicio del voto, estableciendo los requisitos para poder votar, entre los que se establece que los guatemaltecos deben estar inscritos como ciudadanos, aparecer en el padrón electoral correspondiente, encontrarse en el ejercicio de sus derechos políticos, contar con su Documento Personal de Identificación o el documento que a criterio del Tribunal Supremo Electoral, y no estar comprendidos dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se relacionan con los ciudadanos que se encuentran en servicio activo en el Ejército Nacional o en los cuerpos policíacos, además de quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar y quienes estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía.

Este capítulo también norma lo relativo a las circunscripciones electorales en el exterior, las que se fijarán en el Decreto de Convocatoria, en las que los guatemaltecos podrán ejercer el voto para la elección de presidente y vicepresidente de la República, atendiendo a la cantidad de ciudadanos empadronados; lo relativo al padrón por circunscripción electoral en el exterior, la modalidad de voto a ser utilizada, para que los guatemaltecos en el extranjero ejerzan el sufragio, de acuerdo con los recursos humanos, tecnológicos, logísticos, presupuestarios y financieros con que se cuenten para el efecto, lo que se determinara en el Decreto de Convocatoria a Elecciones; centros de votación en caso de que se defina la modalidad presencial o electrónica presencial, caso en el cual se utilizarán las sedes consulares como centros de votación y los horarios de votación en cada país o circunscripción electoral, a efecto de ajustarlo en la medida de lo posible, en cada caso, al horario en que se celebren las elecciones en Guatemala.

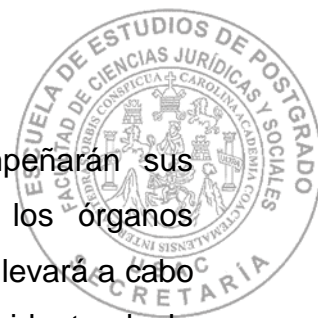
El capítulo IV establece lo relativo a los órganos electorales, en donde se especifica que si el Tribunal define la modalidad presencial para implementar el voto en el exterior, se integrarán: una Junta Electoral de Voto en el Extranjero, una Junta Electoral por Circunscripción Electoral y tantas Juntas Receptoras de Votos como sean necesarias, conformadas con un presidente, Secretario, vocal y dos suplentes, asignándose, además, un alguacil y que de definirse la modalidad electrónica a distancia, también se

integrarán dichos órganos electorales temporales, los cuales desempeñarán sus funciones en Guatemala; norma sobre las calidades para integrar los órganos electorales temporales y sobre la divulgación de resultados, los cuales se llevará a cabo juntamente con los resultados de la elección de presidente y vicepresidente de la República, que se obtengan a nivel nacional, en la forma y lugar que el Tribunal disponga.

El capítulo V desarrolla el tema de la propaganda electoral, en donde se establece que el Tribunal Supremo Electoral no autorizará lugares para colocar o efectuar propaganda electoral en el extranjero y queda prohibida la contratación de medios de comunicación social nacionales o extranjeros, por parte de las organizaciones políticas, con la finalidad de realizar propaganda electoral fuera del territorio nacional. El capítulo VI aborda la designación de fiscales por parte de las organizaciones políticas y su acreditación ante los órganos electorales que el Tribunal integre para atender el voto en el exterior; asimismo, se regula lo relacionado con la acreditación de observadores electorales.

El capítulo VII trata sobre las campañas de información y divulgación, en el sentido de que el Tribunal Supremo Electoral, efectuará campañas de información y divulgación, dirigida a los guatemaltecos residentes en el extranjero, destinadas a hacer de su conocimiento, el derecho de inscribirse como ciudadanos y de votar en la elección de presidente y vicepresidente de la República, así como todo lo relacionado con el proceso electoral, con el apoyo de las sedes consulares de Guatemala, a través de su página web, redes sociales, otros medios electrónicos a su disposición y aquellos que estime pertinentes y sean factibles para la institución. Para concluir, el capítulo VIII consiste en las disposiciones finales y de entrada en vigencia del Reglamento.

Analizando el Reglamento de Voto en el Extranjero, se puede concluir al respecto que el Tribunal Supremo Electoral tomó en consideración elementos que fueron recomendados por la Corte de Constitucionalidad en los expedientes 5352-2013 y 4528-2015 y que se mencionan al principio del presente apartado. En ese sentido se



considera que se ha cumplido con la formalidad de incluir en el Reglamento los elementos más importantes con que debe contar una norma que desarrolla el procedimiento para poder votar en el extranjero.



Sin embargo, tomando en consideración la baja participación de ciudadanos aptos para votar, se puede observar que esta se relaciona no con la falta de regulación, sino con la no aplicación en los tiempos debidos de lo normado. También se pudo constatar la falta de coordinación entre el órgano electoral y las diferentes dependencias del Organismo Ejecutivo que tendrían la obligación de participar en las actividades preparativas a la jornada electoral. Aunado a esto, se debe considerar la baja participación a la situación política migratoria en Estados Unidos de América, el inicio tardío en campañas de empadronamiento y actualización de datos para poder ejercer el voto en el extranjero, que se inició pocos meses antes que se cerraran las fechas de inscripción.

A lo anterior se debe sumar la decisión de cambiar el mecanismo de voto en el extranjero que pasó de ser por medio electrónico al mecanismo de voto presencial, decisión que se toma a dos meses de la fecha de elección. Además, se debe mencionar que debido a que el Reglamento regula en su artículo 18 que el Tribunal Supremo Electoral, no autorizará lugares para colocar o efectuar propaganda electoral en el extranjero y queda prohibida la contratación de medios de comunicación social nacionales o extranjeros, por parte de las organizaciones políticas, con la finalidad de realizar propaganda electoral fuera del territorio nacional, esto trajo como consecuencia que los partidos políticos en campaña no pudiesen incentivar a la participación de los residentes en el exterior a participar en el proceso electoral, situación que contrasta con las elecciones del año 2015, en las cuales, la mayoría de candidatos hicieron giras por las principales ciudades estadounidenses, lo que posibilitó un mayor interés por parte de la población, a pesar de que en aquella oportunidad no podían ejercer el derecho al sufragio.



#### **4.4. Creación de la Unidad Especial sobre el Voto en el Extranjero**

Para hacer efectivo lo establecido en el Reglamento sobre el Voto en el Extranjero, el Tribunal Supremo Electoral, a través del Acuerdo 391-2018 del 8 de agosto de 2018, aprobó la creación de la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero, que es la responsable de llevar a cabo todas las actividades en materia de estudios, análisis, metodología, asistencia técnica, apoyo logístico e informático, para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos residentes en el extranjero para votar por los candidatos a ocupar los mencionados puestos.

##### **4.4.1. Funciones de la Unidad Especializada sobre el Voto en el Extranjero**

De conformidad con el Acuerdo 391-2018 del Tribunal Supremo Electoral, la Unidad tiene dentro de sus principales funciones:

1. Presentar al Pleno de magistrados, para su aprobación, la modalidad a implementar de voto de los guatemaltecos residentes en el extranjero, que podrá ser presencial, electrónico presencial, electrónico a distancia u otra que se pudiese definir.
2. Desarrollar para su aprobación por parte del Pleno de magistrados, los procedimientos para llevar a cabo el empadronamiento y actualización de los datos de los guatemaltecos residentes en el extranjero, que podrían ser presencialmente en oficinas del Registro de Ciudadanos en el país, en consulados de Guatemala, vía internet ingresando a la página web del TSE u otra que se pudiese definir.
3. Implementar los procedimientos aprobados por el Pleno de magistrados, utilizando los programas informáticos diseñados e instalados, consistentes en





software y hardware, con las medidas de seguridad correspondientes que aseguren la transparencia del proceso y la secretividad del voto.

4. Coordinar el desarrollo de campañas de información y llamamiento a la inscripción y actualización de datos, así como del voto, de los guatemaltecos residentes en el extranjero.
5. Monitorear y dar seguimiento a los procedimientos de inscripción y actualización de datos de los guatemaltecos residentes en el extranjero, a efecto de resolver adecuada y oportunamente las situaciones que puedan presentarse.
6. Realizar el proceso de evaluación del Voto de los guatemaltecos residentes en el extranjero, para obtener información que permita validar y mejorar los procedimientos implementados.

#### **4.4.2. Organización de la Unidad Especializada sobre el Voto en el Extranjero**

Derivado del Acuerdo de creación, la Unidad Especializada se creó para el cumplimiento de sus funciones, bajo la dependencia jerárquica de la Presidencia del Tribunal Supremo Electoral, de la cual recibirá los lineamientos, directrices y coordinación para el desarrollo de sus funciones, así como la retroalimentación derivada del monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las misma. Para ello, esta Unidad se estructura con las áreas siguientes:

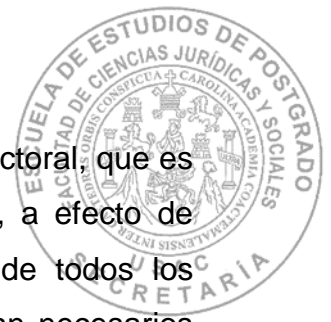
- a. Sistemas Informáticos
- b. Asesoría Legal

Esta Unidad puede coordinar con las dependencias correspondientes a efecto de gestionar asistencia técnica de expertos en la temática de voto en el extranjero e



informática, para que, en conjunto con los profesionales y técnicos de esta Unidad, se trabaje en los aspectos siguientes:

1. El área de Sistemas Informáticos, debe mantener una estrecha relación y coordinación con la Dirección de Informática del Tribunal, a efecto de implementar oportunamente, los procedimientos aprobados, utilizando programas informáticos diseñados e instalados, lo que incluye software y hardware, destinados específicamente a esta actividad. El personal de esta área, coordinará la revisión y evaluación del *software* utilizado en el último proceso electoral en el que se haya aplicado, con el objeto de determinar las modificaciones o adecuaciones que se requieran para las mejoras en la implementación de voto en el extranjero, estableciendo las necesidades de nuevo software o aplicaciones para la implementación de dicho voto.
2. Parte importante del trabajo de esta Unidad Especializada es la determinación de los mecanismos y medidas de seguridad informática para aplicar en el software a utilizar, con el objeto de garantizar la transparencia del proceso, participación y secretividad del referido voto, las necesidades de capacitación y/o actualización informática del personal que intervendrá en la implementación y ejecución, la evacuación de los equipos existentes, así como su capacidad y funcionamiento.
3. En el área de asesoría legal, se realizará en conjunto con el Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones del Tribunal Supremo Electoral, la definición e implementación de los procedimientos y mecanismos de empadronamiento y actualización de datos de los guatemaltecos recientes en el extranjero, para lo cual, la norma establece los procedimientos a través de la vía presencial en oficinas del Registro de Ciudadanos en el país cuando retornan de visita, en consulados de Guatemala, vía internet ingresando a la página web del Tribunal y se deja abierta la opción para otros mecanismos que puedan ser definidos en el futuro.



4. Debe coordinar con la Dirección Electoral del Tribunal Supremo Electoral, que es la instancia encargada de toda la logística del proceso electoral, a efecto de definir los procedimientos y mecanismos a utilizar, para dotar de todos los insumos necesarios a los puestos o centros de votación que sean necesarios implementar para la ejecución del voto en el exterior, así como para la conformación de las Juntas Electorales, ya sea en el extranjero o en Guatemala, de acuerdo con el Reglamento específico u otros actores que se defina que tengan alguna responsabilidad en los procedimientos de la votación o seguridad informática. Esto debe incluir las gestiones a realizar en el exterior, sobre adquisiciones, traslados de documentos, seguridad y otros aspectos necesarios para los comicios.
  
5. Asimismo, en esta área se elaborarán, junto con las dependencias del Tribunal Supremo Electoral responsables, en cada proceso electoral, los manuales, instructivos y documentos legales que sean necesarios para la implementación del voto en el extranjero, para la debida ejecución de la normativa, tanto a los colaboradores que se encuentren a nivel nacional, como a los funcionarios y miembros de juntas que se pudiesen conformar en el extranjero, en caso de autorizarse el voto por la vía presencial en embajadas o consulados guatemaltecos en el exterior u otras oficinas.

Finalmente, es importante anotar que la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero, deberá coordinar con instituciones públicas como el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Registro Nacional de las Personas, a los efectos de facilitar las campañas de información, procesos de empadronamiento y voto de los guatemaltecos en los países que estos refieran como lugar de residencia, esto en aplicación del artículo 67 del Decreto Número 26-2016 del Congreso de la República, reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.



#### **4.5. Análisis de la aplicación de la normativa guatemalteca de voto en el extranjero**

A continuación, se hará un análisis de la aplicación del derecho al voto para los guatemaltecos residentes en el extranjero, de acuerdo con las normas que se han creado como consecuencia de las reformas del año 2016, esto incluye, por lo tanto, las modificaciones a la propia Ley Electoral y de Partidos Políticos –La Ley-, al Reglamento de Voto en el Extranjero –El Reglamento- y al Acuerdo de creación de la Unidad Especializada sobre el Voto en el Extranjero –El Acuerdo-. El análisis se hará bajo la misma estructura que se utilizó para hacer el estudio de la aplicación del derecho de voto en el extranjero en otros países del mundo y especialmente de Latinoamérica, que se realizó en el capítulo III del presente trabajo.

##### **4.5.1. Tipo de elecciones en las que se aplicará el voto en el extranjero**

De acuerdo con la modificación del artículo 12 de la Ley, introducida por el Decreto 26-2016, los guatemaltecos residentes en el extranjero podrán participar en las elecciones generales únicamente para elegir al presidente y vicepresidente. En ese sentido, Guatemala se suma a los países que han generado el derecho en su expresión mínima, puesto que como se pudo estudiar en el capítulo III, existen otras naciones que han establecido el voto para sus residentes en el extranjero en las elecciones legislativas, consultas nacionales y elecciones sub nacionales, tales como Argentina, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú o República Dominicana (Instituto Nacional Electoral de México, 2016).

Para desarrollar esta norma, el Tribunal Supremo Electoral establece en el artículo 1 del Reglamento que el ejercicio del voto de los ciudadanos guatemaltecos en el extranjero, será para elegir presidente y vicepresidente de la República. En el mismo sentido, sobre el derecho al voto se vuelve a mencionar el tipo de elección en la que se aplicará, apuntando en el artículo 2 del Reglamento que los guatemaltecos que señalen



su residencia electoral fuera del país, tienen derecho de votar siempre que reúnan la calidad de ciudadano. Además, al regular sobre las circunscripciones electorales, el Tribunal establecerá en el Decreto de Convocatoria, los lugares en el exterior en los que los guatemaltecos podrán ejercer el voto, atendiendo a la cantidad de ciudadanos empadronados, la modalidad de voto a implementar y otros criterios técnicos que se definan.

#### **4.5.2. Clases de electores**

Sobre las clases de electores guatemaltecos que podrán participar desde el exterior del país, el Reglamento en el artículo 2 establece que serán los que señalen su residencia electoral en el extranjero, siempre que reúnan la calidad de ciudadano. En el mismo sentido, el artículo 4 establece también que con los ciudadanos guatemaltecos que residan en el extranjero, que al empadronarse o actualizar su residencia electoral, la señalen en otro país para efectos del ejercicio del voto, se conformarán los padrones electorales. Por lo tanto, los electores guatemaltecos serán los que mantengan su ciudadanía y hayan señalado su residencia electoral en el extranjero a través del empadronamiento o actualización de datos.

Al respecto, el artículo 8 del Reglamento establece como requisitos para poder votar que los guatemaltecos deben estar inscritos como ciudadanos, aparecer en el padrón electoral correspondiente, encontrarse en el ejercicio de sus derechos políticos, contar con su Documento Personal de Identificación -DPI- o el documento que a criterio del Tribunal Supremo Electoral y dadas las condiciones del migrante se autorice, y no estar comprendidos dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las que se relacionan con los ciudadanos que se encuentran en servicio activo en el Ejército Nacional incluyendo en los cuerpos policíacos, quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar y quienes estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía. Esta serie de requisitos determina la clase de ciudadano



guatemalteco que se debe ser para tener derecho a participar en el proceso de emisión del voto.

#### **4.5.3. Registro de electores residentes en el extranjero**

Uno de los aspectos más importantes para el desarrollo del proceso del voto en el extranjero es el del registro de los electores, puesto que de ello depende en buena medida el éxito y logro de altos niveles de participación. Para los efectos de tener derecho al voto, los artículos 2 y 4 del Reglamento establecen que los guatemaltecos que señalen su residencia electoral en el extranjero, pueden votar para elegir presidente y vicepresidente de la República, siempre que reúnan la calidad de ciudadano y tener su residencia en el extranjero, pero para tal efecto deben haberse empadronado o actualizado su residencia electoral.

Para empadronarse o actualizar los datos, de acuerdo con el artículo 5 del Reglamento, es indispensable contar con Documento Personal de Identificación –DPI- o el documento que a criterio del Tribunal Supremo Electoral y dadas las condiciones del migrante se autorice, aspecto que a la fecha no ha variado en cuanto a que existe únicamente el DPI. El plazo para empadronarse o actualizar la residencia electoral, vence ciento veinte días antes de la primera elección de presidente y vicepresidente de la República, esto significa en el mes de febrero del año electoral, debido a que la primera elección está establecida para junio, según el artículo 196, inciso c) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, reformada en el 2016. Por su parte, la actualización de la residencia electoral, se podrá realizar hasta un año antes de la convocatoria.

Dentro de los mecanismos para la inscripción de ciudadanos o actualización de estos y que sean residentes en el exterior, el Tribunal especificó en el Reglamento, artículo 7, que se podrá hacer de forma presencial en las oficinas del Registro de Ciudadanos que existen en todo país, se podrá también hacer vía internet ingresando al sitio web del Tribunal Supremo Electoral, debiendo seguir los pasos que en este se



señalen, mecanismo que será exclusivo para los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior y se podrá hacer presencialmente, al obtener su Documento Personal de Identidad en los Consulados en donde Guatemala tiene este tipo de representación. Una vez empadronados o actualizados los datos de los guatemaltecos residentes en el exterior, el Registro de Ciudadanos preparará el padrón respectivo por circunscripción electoral, identificándose con el código del país, Estado, ciudad, departamento o municipio; de acuerdo con la división administrativa de cada país en el que se implemente dicho voto. Si la modalidad de voto lo requiere, se deberán preparar padrones de Juntas Receptoras de Votos.

A partir de mayo de 2018 se puso en marcha el proceso de inscripción de ciudadanos que residen en el exterior, obteniéndose una cantidad baja de personas inscritas o actualizadas, alcanzándose un número aproximado de 60,000 ciudadanos debido especialmente a dos razones: una primera consiste en que para dar a conocer de forma masiva el nuevo derecho creado a raíz de la reforma del 2016, se requería del apoyo del gobierno central a través de la disponibilidad de mayores recursos financieros para iniciar campañas en medios de comunicación masiva, especialmente en Estados Unidos de América, en donde radica cerca del 95% de la población migrante guatemalteca (Banco de Guatemala, 2018), recursos que no fueron facilitados y también impera el hecho de que el Tribunal debió haberse coordinado con el Ministerio de Relaciones Exteriores para poder generar acercamientos con la comunidad guatemalteca en el exterior y que es atendida en las embajadas y consulados a nivel mundial. Sin embargo, la Cancillería guatemalteca en reiteradas ocasiones ante el Congreso de la República y ante medios de comunicación social ha aceptado la nula comunicación con las autoridades del Tribunal Supremo Electoral para dar a conocer la puesta en marcha del sistema de voto en el exterior (Congreso de la República, 2018).



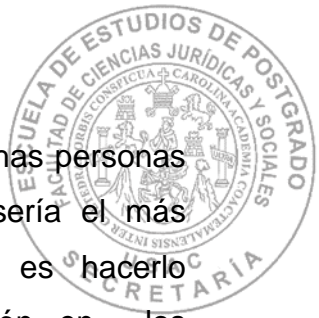
#### 4.5.4. Restricciones para el voto en el extranjero

Cuando se ha logrado obtener el derecho al voto para los residentes en el exterior, sería contraproducente hablar de poner restricciones para su ejercicio; sin embargo, son necesarios ciertos requisitos para mantener el orden, transparencia y secretividad del voto. En ese sentido, el Tribunal estableció, no con el nombre de restricciones, pero si como requisitos básicos, el que se reúna la calidad de ciudadano, que estén empadronados o hayan actualizado su residencia electoral señalando esta en otro país y contar con el Documento Personal de Identificación. Estos requisitos, como ya se analizó supra, están contenidos en los artículos 2, 4, 5 y 6 del Reglamento.

Otro aspecto que se establece como requisito, pero que puede constituirse también en una restricción es la falta de tiempo que siempre se presenta para aquellos migrantes que por razones laborales viven en países geográficamente grandes, para ellos el plazo para inscribirse como ciudadano residente en el exterior vence ciento veinte días antes de la primera elección y la actualización de la residencia electoral, se podrá realizar hasta un año antes de dicha convocatoria. Esto, sin lugar a dudas, afectó en el primer proceso de voto en el extranjero que se desarrolló en 2019, puesto que las fechas en las que se iniciaron los procesos de inscripción y actualización ya no fueron las más propicias para las comunidades radicadas en, por ejemplo, Estados Unidos de América, que para el primer trimestre del año 2019 aún no habían recibido mayor información sobre la nueva posibilidad de ejercer el sufragio.

Otra restricción que se podría encontrar para ejercer el derecho al voto son los mecanismos para inscripción de ciudadanos establecidos en el artículo 7 del Reglamento. Hacerlo presencialmente en las oficinas del Registro de Ciudadanos, habilitadas para el efecto en Guatemala tiene la limitante de que una gran mayoría de inmigrantes en el norte de América está en situación migratoria indocumentada, por lo que no podrá viajar al país, mientras no resuelva ese estatus, situación que se avisa difícil con el actual gobierno estadounidense. Inscribirse vía internet, ingresando al sitio web del Tribunal Supremo Electoral, mecanismo exclusivo para los ciudadanos





guatemaltecos residentes en el exterior, presenta la limitante de que muchas personas aún no disponen de la información sobre este mecanismo, aunque sería el más eficiente en cuanto a tiempo y costos. El otro mecanismo que es hacerlo presencialmente, al obtener su Documento Personal de Identificación en los Consulados de Guatemala, tiene la limitante de que en reiteradas ocasiones se ha presentado la situación de la insuficiencia en la distribución de los documentos y de que a muchos guatemaltecos no les interesa presentarse en las mencionadas oficinas bajo el miedo de que se efectúen redadas migratorias.

En conclusión, lo que se establece como requisitos para poder votar, en el caso de personas que se encuentran en otro país, la mayoría de las veces, de forma indocumentada, representa a la vez una o varias restricciones puesto que lo que es fácil hacer en Guatemala, puede representar importantes vallas en otra nación. Al respecto el artículo 8 del Reglamento resume los requisitos para poder votar al establecer que para ejercer el voto en el exterior, los interesados deben estar inscritos como ciudadanos guatemaltecos, aparecer en el padrón electoral correspondiente, encontrarse en el ejercicio de sus derechos políticos, contar con su Documento Personal de Identificación, y no estar comprendidos dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que ya se mencionaron con anterioridad.

#### **4.5.5. Procedimientos para hacer efectivo el voto en el extranjero**

Al hablar de los procedimientos para efectivizarlo, el tema se refiere a los mecanismos para implementación del voto, para lo que el Tribunal estableció en el artículo 3 del Reglamento que le corresponde organizar la implementación del voto de los ciudadanos guatemaltecos en el extranjero y en cumplimiento de lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, requerirá apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Registro Nacional de las Personas –RENAP- y demás instituciones del Estado que estime pertinentes, para dicha implementación, suscribiendo los convenios



respectivos. Esta situación, tal y como ya se apuntó arriba, no ha sido factible llevarla adelante para el proceso electoral del año 2019, puesto que no hubo comunicación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que con el RENAP ha existido comunicación institucional debido a que, por ley, un miembro del Directorio de dicha institución es Magistrado del Tribunal Supremo Electoral.

Siempre en el tema de hacer efectivo el voto en el exterior, ya se ha citado el artículo 8 del Reglamento, que entre los requisitos para poder votar exige que no se debe estar comprendidos dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se refieren los ciudadanos que se encuentran en servicio activo en el Ejército Nacional o en los cuerpos policíacos, quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar y quienes estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía. Para el control de las personas que estarían incluidas dentro de estas prohibiciones es necesario que exista una comunicación permanente entre el Tribunal y los Ministerios de la Defensa Nacional y de Gobernación; sin embargo, derivado de la crisis política nacional que se vive desde el año 2015, poca o nula ha sido la comunicación entre las instituciones.

Para el ejercicio del voto, el Tribunal establecerá en el Decreto de Convocatoria, las Circunscripciones Electorales en el exterior, atendiendo a la cantidad de ciudadanos empadronados, la modalidad de voto a implementar y otros criterios técnicos que se definan. Junto a esto, el Registro de Ciudadanos, preparará el padrón de guatemaltecos residentes en el exterior, con base en la inscripción de ciudadanos. Se elaborará un padrón por circunscripción electoral, identificándose con el código del país, Estado, ciudad, departamento o municipio; de acuerdo con la división administrativa de cada país en el que se implemente dicho voto. Si la modalidad de voto lo requiere, se deberán preparar padrones de Juntas Receptoras de Votos.

De acuerdo con los artículos 11, 12 y 13 del Reglamento, el Tribunal Supremo Electoral, determinará la modalidad de voto a ser utilizada, para que los guatemaltecos en el extranjero ejerzan el sufragio, de acuerdo con los recursos humanos,



tecnológicos, logísticos, presupuestarios y financieros con que se cuenten para el efecto, lo que se determinara en el Decreto de Convocatoria a Elecciones. Si el Tribunal define la modalidad presencial o electrónica presencial, para implementar el voto en el exterior, gestionará el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores para que se utilicen las sedes consulares como centros de votación, de no ser suficientes, adoptará las medidas pertinentes a efecto de establecer otros inmuebles que puedan habilitarse para el efecto, lo que se comunicará por los medios factibles, a los ciudadanos guatemaltecos en el exterior. De definirse la modalidad electrónica a distancia, no se requiere de infraestructura física para instalar centros de votación. El Tribunal dispondrá el horario de votación en cada país o circunscripción electoral, en que se implemente el voto en el extranjero, a efecto de ajustarlo en la medida de lo posible, en cada caso, al horario en que se celebren las elecciones en Guatemala.

En relación con los órganos electorales, los artículos 14 y 15 del Reglamento indican que, si el Tribunal define la modalidad presencial para implementar el voto en el exterior, se integrarán una Junta Electoral de Voto en el Extranjero, una Junta Electoral por Circunscripción Electoral y tantas Juntas Receptoras de Votos como sean necesarias, conformadas con un presidente, Secretario, vocal y dos suplentes, asignándose, además, un alguacil. Si por el contrario, se define la modalidad electrónica a distancia, también se integraran dichos órganos electorales temporales, pero con la diferencia que estos órganos desempeñarán sus funciones en Guatemala. La Junta Electoral de Voto en el Extranjero y la Junta Electoral por Circunscripción Electoral, se homologan en lo pertinente, a las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, respectivamente y para poder integrarlas se requiere encontrarse en el ejercicio de sus derechos de ciudadano, radicar en la circunscripción electoral correspondiente, ser alfabeto, y no desempeñar cargo directivo alguno en organizaciones políticas.

Finalmente, en el cierre del proceso de votación, en cuanto a la divulgación de los resultados, se establece en el artículo 17 del Reglamento que corresponde con exclusividad al Tribunal Supremo Electoral, la divulgación de los resultados electorales



y que la comunicación de estos se llevará a cabo juntamente con los resultados la elección de presidente y vicepresidente de la República, que se obtengan a nivel nacional, en la forma y lugar que el Tribunal disponga.

#### **4.5.6. Modalidad del voto a implementar**

Los dos aspectos más importantes del ejercicio del voto en el extranjero lo constituyen por una parte el proceso de inscripción de los ciudadanos que tendrán el derecho y el segundo es la determinación de la modalidad del voto que se implementará, que como se pudo analizar en el capítulo III, históricamente ha sido presencial, presencial electrónico, postal, en representación o por poder, hasta llegar a diversas modalidades de voto electrónico. En el caso de Guatemala, el Tribunal debe establecer en el Decreto de Convocatoria la modalidad de voto a ser utilizada, de acuerdo con los recursos humanos, tecnológicos, logísticos, presupuestarios y financieros con que se cuenten para el efecto. La opción de definir la modalidad la deja abierta el artículo 11 del Reglamento.

El artículo 12 del Reglamento establece que si el Tribunal define la modalidad presencial o electrónica presencial, para implementar el voto en el exterior, se gestionará el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores para que se utilicen las sedes consulares como centros de votación y de no ser suficientes, adoptará las medidas pertinentes a efecto de establecer otros inmuebles que puedan habilitarse para el efecto, lo que se comunicará por los medios factibles, a los ciudadanos guatemaltecos en el exterior. De definirse la modalidad electrónica a distancia, no se requiere de infraestructura física para instalar centros de votación.

En el caso de las elecciones de 2019, el Tribunal Supremo Electoral, a través del Decreto número 1-2019 del 18 de enero de 2019 se convocó a los ciudadanos guatemaltecos residentes en el extranjero a elegir presidente y vicepresidente de la República, bajo la modalidad de voto electrónico, para lo cual se fueron adquiriendo a lo



largo del año 2018 y 2019, equipos electrónicos para la instalación de call center, equipo de cómputo, licencias y sistemas de seguridad informática.

Sin embargo, a principios de abril de 2019, a través del Decreto número 3-2019 del Tribunal Supremo Electoral, se modificó la modalidad bajo la que votarían los guatemaltecos residentes en el extranjero estableciendo que sería la de voto presencial, y no el voto electrónico, lo que significa que los votantes debían presentarse a los puestos de votación que se instalarían para el efecto, habiéndose establecido centros de votación en cuatro ciudades de los Estados Unidos de América, siendo estas, Los Ángeles, California; Silver Spring, Maryland; Nueva York, Nueva York y Houston, Texas, las cuales son las de mayor número de ciudadanos inscritos para poder ejercer el sufragio en el extranjero. No se consideraron otras ciudades u otros países debido a que la cantidad de ciudadanos inscritos no era un número representativo (Tribunal Supremo Electoral, 2019).

La decisión de utilizar el método presencial de emitir el voto se debe considerar como poco afortunada para los momentos políticos que se viven en Estados Unidos de América, puesto que desde el principio se tenía la claridad de contar con una participación baja, debido especialmente a la persistente amenaza de la actual administración estadounidense en contra de la migración ilegal, lo que se suma a que los guatemaltecos en su mayoría carece de documentos en dicho país, a que debían recorrer largas distancias para los pocos centros de votación instalados.

Finalmente, para la primera vuelta electoral en junio de 2019, de acuerdo con los datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral, se habían empadronado 63,695 ciudadanos para poder ejercer el derecho al voto en el extranjero, de los cuales votaron 734 personas, mientras que para la segunda vuelta lo hicieron 521 votantes (Tribunal Supremo Electoral, 2019). En ese sentido, se debe valorar para los futuros eventos electorales, la opción del sistema de votación por medios electrónicos, en los cuales los ciudadanos no deben movilizarse entre ciudades y lo pueden realizar desde sus casas u oficinas, utilizando las modernas tecnologías de la información.



#### 4.5.7. Cambios en el calendario electoral

Cuando a la par de un proceso de votación a nivel interno en un país, se crea un proceso de voto en el exterior, se genera la necesidad de hacer cambios en el calendario electoral, puesto que el cumplimiento de ciertos objetivos variará en cuanto a las condiciones económicas y operativas que la autoridad electoral encontrará en otros países. Al respecto, la normativa creada para desarrollar el voto en el exterior en Guatemala contiene varios artículos que hacen necesario considerar el tema de los plazos en el denominado calendario electoral. Para empezar, se menciona el artículo 6, en relación con el plazo para inscribirse como ciudadano residente en el exterior, que vence ciento veinte días antes de la primera elección y la actualización de la residencia electoral, que se podrá realizar hasta un año antes de dicha convocatoria. Esto supone que el Tribunal debe dictar las disposiciones pertinentes a la contratación de colaboradores y la adquisición de equipo, suministros y contratación de espacios necesarios para brindar los servicios necesarios. Para las elecciones del 2019, el Tribunal Supremo Electoral inició en julio de 2018, con una estructura operativa tipo call center, para atender a los guatemaltecos que desde el extranjero iniciaron el proceso de empadronamiento y actualización de su residencia para efectos de voto (Tribunal Supremo Electoral, 2018).

Otro aspecto que hace que el calendario electoral sufra modificaciones es en el caso de los centros de votación, cuando la modalidad de voto es presencial o electrónica presencial, porque se debe gestionar el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores para que se utilicen las sedes consulares, lo que implica una serie de coordinaciones y convenios para habilitar de forma debida esos espacios que pertenecen al Poder Ejecutivo. Pero, también se debe contar con la posibilidad habilitar espacios especiales para la instalación de centros de votación en caso de que las instalaciones consulares no tengan las condiciones operativas recomendadas, lo que ya se generó en las elecciones de 2019, debido a que las oficinas consulares en Maryland y Nueva York no poseían ubicaciones recomendables para altas aglomeraciones de personas, por lo que se contrataron salones en hoteles para brindar la oportunidad de ejercer el voto.



El calendario electoral también sufre modificaciones con respecto a las elecciones internas, en cuanto se refiere a la integración de las Juntas Electorales de Voto en el Extranjero, Juntas Electorales por Circunscripción Electoral y las Juntas Receptoras de Votos, puesto que hay que nombrar y capacitar a quienes las conforman, labor que debe ser realizada con un tiempo prudencial antes del acto electoral.

#### **4.5.8. Presupuesto y costos para el voto en el extranjero**

Toda autoridad electoral, en el caso de Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral, debe contar con los recursos financieros necesarios para la serie de gastos que significa el poner en marcha el mecanismo de voto en el extranjero, independientemente de cual sea la modalidad que se decida implementar.

En ese sentido, tal y como ya se apuntó supra en el presente trabajo, se debe tomar en cuenta en cuanto a los costos necesarios para implementar el voto en el extranjero, que el derecho a elegir y ser electo contenido en el artículo 136 de la Constitución Política de la República pertenece a las disposiciones programáticas constitucionales, cuya realización es progresiva, puesto que requieren de una reglamentación ulterior para hacerse efectiva y con ello adoptar medidas apropiadas para la efectividad del derecho ligado a necesidades de cierta población, en el presente caso, los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior del país, por lo que el Estado adquiere la obligación de hacer lo necesario para el cumplimiento del derecho, a pesar de que siempre existen las opiniones en el sentido de atacar la pertinencia de efectivizar el mencionado derecho, por los altos costos que suponen versus la participación porcentualmente baja que se obtiene por las diversas razones ya anotadas.

Al respecto ya se ha comentado lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró en el sentido de que:



Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que ‘no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, este sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; [...]’”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, 6 de agosto de 2008).

En el caso guatemalteco, existen costos en el proceso de inscripción o actualización de ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior, especialmente en el mecanismo establecido en el artículo 7 del Reglamento, que establece la vía del internet, ingresando al sitio web del Tribunal Supremo Electoral, debiendo seguir los pasos que en este se señalen, mecanismo que es exclusivo para los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior y que supone la adquisición de software y hardware necesario para brindar este servicio a la población.

De acuerdo con el portal electrónico de adquisiciones del Estado denominado Guatecompras, el Tribunal Supremo Electoral, en el año 2018 adquirió bienes y servicios por un monto aproximado de diez millones de quetzales en los rubros de equipo de cómputo, desarrollo de software, adquisición de licencias y uso de plataformas especiales de seguridad digital (Ministerio de Finanzas Pública, 2018) y para el año 2019, el presupuesto para las adquisiciones en los mismos rubros es de veinticinco millones de quetzales (Tribunal Supremo Electoral, 2019).

También la autoridad electoral debe ejecutar recursos suficientes para poder establecer centros de votación en los distintos consulados que posee Guatemala en el exterior, esto para efectivizar la modalidad presencial o electrónica presencial de voto o





incluso la opción de establecer otros inmuebles que puedan habilitarse para el efecto, como lo sucedido en las elecciones de 2019 en los que se utilizaron salones en hoteles en las ciudades de Silver Springs y Nueva York. Adicionalmente se presentan costos en el pago de los órganos electorales como las Juntas Electorales de Voto en el Extranjero, Juntas Electorales por Circunscripción Electoral y Juntas Receptoras de Votos, así como la elaboración de manuales específicos para dichos órganos electorales temporales, que se integrarán con motivo del voto en el extranjero.

#### **4.5.9. Propaganda electoral e información y divulgación**

Dos rubros importantes en todo proceso electoral, son los gastos de campaña por parte de los partidos, en los cuales hay sendas teorías en cuanto a financiamiento público y privado y el tema de los gastos de divulgación del proceso electoral que le corresponde al propio Tribunal Supremo Electoral, para buscar un mayor nivel de participación por parte de la sociedad. Al respecto, el Tribunal Supremo Electoral fijó normatividad en el Reglamento a través del artículo 18 en el caso de la propaganda electoral y del artículo 21 en relación con la información y divulgación.

##### **4.5.9.1. Propaganda electoral**

En aplicación del artículo 18 del Reglamento de Voto en el Extranjero, el Tribunal Supremo Electoral, no autorizará lugares para colocar o efectuar propaganda electoral en el extranjero y queda prohibida la contratación de medios de comunicación social nacionales o extranjeros, por parte de las organizaciones políticas, con la finalidad de realizar propaganda electoral fuera del territorio nacional. Esto se suma a lo establecido en el artículo 220, inciso d) de la Ley en cuanto a que es el Tribunal el único que puede contratar pauta en los medios de comunicación social, de acuerdo con un plan igualitario de campaña para todos los partidos políticos y comités cívicos, lo que significa que el financiamiento de campaña se ha convertido en financiamiento público.



Aunque la idea original de la normativa anterior es asegurar la igualdad de los partidos políticos participantes en la contienda electoral en cuanto a los medios disponibles para la ejecución de la campaña para evitar el exceso de recursos puestos a disposición de ciertas agrupaciones que contaban con recursos económicos con orígenes ilícitos; sin embargo, al no poderse realizar campaña en el extranjero, esto trajo como consecuencia que las agrupaciones políticas en campaña no pudiesen incentivar la participación de los residentes en el exterior para participar en el proceso electoral. Lo anterior, vino a ser contraproducente si lo comparamos con el proceso de campaña en las elecciones del año 2015, en las cuales, la mayoría de candidatos hicieron giras por las principales ciudades estadounidenses, en donde como ya se comentado ampliamente está la mayoría de los migrantes guatemaltecos, lo que posibilitó que en aquella ocasión se generara un mayor interés por parte de la población residente en el extranjero, a pesar de que en aquella oportunidad no podían ejercer el derecho al sufragio, pero si participaron a través de las solicitudes de apoyo en favor de diversos candidatos.

#### **4.5.9.2. Información y divulgación**

En cuanto a la información y divulgación del nuevo derecho a inscribirse y votar en el exterior, el artículo 21, del Reglamento establece que el Tribunal Supremo Electoral, efectuará campañas de información dirigida a los guatemaltecos residentes en otros países, destinadas a hacer de su conocimiento, el derecho de inscribirse como ciudadanos y de votar en la elección de presidente y vicepresidente de la República, así como todo lo relacionado con el proceso electoral, con el apoyo de las sedes consulares de Guatemala, a través de su página web, redes sociales, otros medios electrónicos a su disposición y aquellos que estime pertinentes y sean factibles para la institución.

Sin embargo, fue una queja recurrente de diversas organizaciones de migrantes guatemaltecos en el exterior, tales como la ya mencionada Coalición Nacional de Inmigrantes Guatemaltecos en Estados Unidos –CONGUATE-, u otras asociaciones



similares tales como la Red Migrante Guatemalteca y la Red Misión Guatemala USA, en el sentido de que las campañas de información y divulgación fueron muy pobres, y no llegaron a la mayoría de la población residente en Estados Unidos de América, así como que la aplicación para poder inscribirse fue mala y en lugar de agilizar o facilitar el proceso, lo hizo de forma complicada.

#### **4.5.10. Fiscalización y observación**

En todo proceso electoral, la fiscalización por parte de los partidos que participan en la contienda, así como la observación del proceso por parte de actores ajenos a los partidos políticos es parte de las garantías del buen funcionamiento de los eventos democráticos que representa el acto de las elecciones, por lo que el Tribunal Supremo Electoral reguló en los artículos 19 y 20 del Reglamento lo relativo a la designación de fiscales por parte de las organizaciones políticas y su acreditación, que se realizará en la misma forma que en el territorio nacional, ante los órganos electorales que el Tribunal integre para atender el voto en el exterior y la acreditación de observadores electorales, a través de organizaciones o instituciones que realicen observación electoral del voto de los ciudadanos guatemaltecos en el extranjero.

#### **4.6. Apuntes finales y expectativas sobre la implementación del voto en el extranjero para los guatemaltecos**

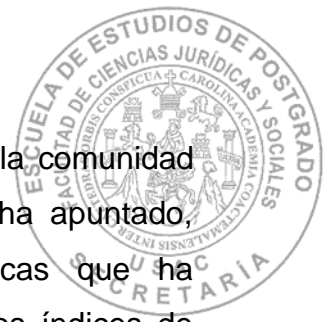
Después de muchos años de propuestas y discusiones para permitir que los guatemaltecos residentes en el extranjero tuviesen la oportunidad de participar en procesos electorales y de esa forma elegir a sus autoridades, por fin se logró tal objetivo a través de las reformas que en el año 2016 aprobó el Congreso de la República de Guatemala. Sin embargo, en la aplicación del derecho al voto se pueden encontrar dos vertientes o formas de considerar el efectivo cumplimiento de este, en primer lugar, se debe reconocer que el Tribunal Supremo Electoral ha generado un



trabajo importante para crear la estructura administrativa y logística necesaria para poner en marcha el sistema de voto en el extranjero, lo que ha incluido la creación de la normatividad necesaria como el Reglamento para el Voto en el Extranjero, así como la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad Especializada sobre dicho tema.

También se puede apuntar a favor del trabajo desarrollado, el hecho de que se adquirió equipos de hardware y desarrollo de software especializado para implementar los dos momentos torales del proceso y que consisten en el empadronamiento y/o actualización de datos de los guatemaltecos residentes en el exterior, así como la adquisición de licencias y programas de seguridad, que permitan evitar cualquier fuga de información o ataques cibernéticos que han ocurrido en elecciones recientes en países desarrollados, tales como Estados Unidos de América o algunos países en Europa. Otro aspecto positivo a destacar es que se puso en marcha la atención personalizada a los ciudadanos guatemaltecos, especialmente los radicados en Estados Unidos de América, en donde reside la gran mayoría de los migrantes, a través de video conferencias, utilizando los sistemas de internet, para generar la inscripción de futuros electores, así como para dar a conocer el nuevo derecho que tienen las personas más allá de las fronteras.

Sin embargo, y tomando en cuenta los resultados de las Elecciones Generales 2019, se concluye que existen retos y problemas que se deberán afrontar para lograr en futuras elecciones el objetivo primario de brindarle el derecho de poder elegir a sus autoridades nacionales a la población migrante guatemalteca, que tanta influencia posee sobre la economía nacional como quedó demostrado con la información vertida en el capítulo II. Dentro de los grandes desafíos se puede mencionar el lograr una coordinación con las autoridades del Poder Ejecutivo del país, quienes han demostrado nulo interés en participar para dar a conocer la nueva legislación y darle seguimiento a la comunicación con los ciudadanos radicados en el exterior para facilitar su participación, estos órganos administrativos que deberían de tener una actividad mayor son la Presidencia de la República y los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de la Defensa Nacional, como mínimo.



También se enfrenta el desafío de que existe un marcado temor en la comunidad guatemalteca en Estados Unidos de América, en donde como ya se ha apuntado, reside aproximadamente el 95% de los migrantes, por las políticas que ha implementado la administración de aquel país, lo que ha generado altos índices de deportaciones y un ambiente de persecución a lo interno de muchas ciudades estadounidenses, situación que sin duda ha repercutido en un bajo índice de participación en las elecciones de 2019.

Otro aspecto para analizar es que, aunque con la creación del Reglamento de Voto en el Extranjero se cumple con regular el derecho adquirido por los ciudadanos guatemaltecos, que regula de forma muy general aspectos operativos del desarrollo del ejercicio del voto, este debería ser una norma que especifique de una forma más concreta los pasos previos a la elección y las actividades que se desarrollarán en la jornada electoral. En varios apartados del Reglamento se regula que el Tribunal Supremo Electoral hasta en el momento de la convocatoria a elecciones decidirá sobre aspectos tan importantes como el sistema de voto que se utilizará, así como aquellas circunscripciones electorales (países) en donde se permitirá votar, lo que no permite contar con el tiempo suficiente para una mejor planificación del proceso electoral, que como se estudió en los capítulos III y IV, es parte fundamental para el éxito en el nivel de inscripción y de participación.

En cuanto a la Unidad Especializada sobre el Voto en el Extranjero, se debe considerar que su estructuración en solamente dos áreas: sistemas informáticos y asesoría legal, la hicieron iniciar su vida administrativa con un concepto muy corto de lo que en realidad debe ser el ente encargado de velar por el incremento en los niveles de participación y por consiguiente, por el fortalecimiento de la legitimidad democrática, porque las funciones determinadas la convierten en un ente administrativo muy centrado en la estructura informática, que aunque es clave en el desarrollo del sistema de votación, no es la única pieza en el rompecabezas. Por lo que se sugiere que dicha Unidad pueda contar con áreas de trabajo con los suficientes colaboradores y los recursos de equipo y servicios que le permitan establecer procesos de trabajo que

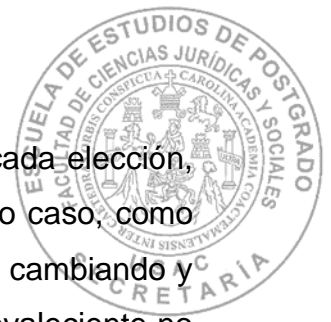


promocionen y aseguren que los niveles de participación de los electores residentes en el exterior sean mayores en cada evento electoral futuro.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que en las Elecciones Generales 2019, en donde se aplicó por primera vez el voto en el exterior para los ciudadanos guatemaltecos, se utilizó el sistema de voto presencial en solamente cuatro ciudades de los Estados Unidos de América, por ser el país con mayor concentración de migrantes. Sin embargo, la decisión de que sean únicamente los electores residentes en aquel país los que puedan votar, podría ser cambiada en un futuro mediano, sugiriéndose la utilización del sistema del voto electrónico a distancia, puesto que con este sistema no importaría el lugar en el que resida el potencial elector, y no importaría el número de empadronados que residan en un determinado país, puesto que el costo de esos votos sería absorbido en Guatemala con la puesta en funcionamiento de los servidores, equipo de comunicación y desarrollo de software necesarios para atender a los usuarios, que pueden conectarse desde cualquier parte del mundo.

En cuanto al tipo de elecciones en las que se permite que los guatemaltecos residentes en el extranjero voten, que es en las generales para elegir presidente y vicepresidente de la República, valdría la pena recomendar que en el futuro la participación se pudiera ampliar a las elecciones del Poder Legislativo y a las Consultas Populares, que en cada determinado tiempo se hacen necesarias en los países, para resolver los grandes problemas o debates nacionales, como ha sido el caso de Guatemala que en la actual etapa democrática se han desarrollado tres Consultas: dos para reformar la Constitución Política de la República y una para resolver el diferendo territorial con Belice.

Aunque el Tribunal Supremo Electoral realizó una campaña en el extranjero para fomentar el empadronamiento y la actualización de datos para que puedan participar los guatemaltecos residentes en el exterior, se debe recomendar que independientemente de los resultados en cuanto al nivel de participación en las elecciones generales de 2019, se debe contar con una campaña permanente, aún en períodos no electorales,



para que el número de electores inscritos pueda irse incrementando en cada elección, tomando en cuenta la gran cantidad de migrantes guatemaltecos. En todo caso, como en cualquier país del mundo sucede, los grupos políticos en el poder van cambiando y reacomodándose, por lo que la actual situación política y de migración prevaleciente no debe ser un valladar para que el importante logro de permitir que los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior puedan votar, se siga expandiendo y mejorando en sus procesos como lo han hecho otros países alrededor del mundo, en donde después de cada elección, se estudian y proponen mecanismos para que el nivel de participación se incremente.

En todo caso, el Estado de Guatemala a través de sus distintas instituciones administrativas competentes debe tener el objetivo de permitir y elevar la participación política de los guatemaltecos residentes en el exterior a través del voto, pues al expandirse este tipo de participación, se está asegurando el cumplimiento del principio democrático de la universalidad del sufragio en donde la idea básica es que todo ciudadano tiene el derecho a participar en las elecciones directas de representantes de los órganos estatales en su país de origen, toda vez que la igualdad formal de todos los ciudadanos está garantizada por la ley o la Constitución y a que el derecho al voto es uno de los más importantes derechos políticos, los que a su vez son parte de los derechos humanos de aplicación universal.

## CONCLUSIONES



El Estado de Guatemala ha vedado el derecho al voto a los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior, por lo que no se ha cumplido con lo establecido en el artículo 136, literal b) de la Constitución Política de la República, en el sentido de que son derechos y deberes de los ciudadanos el elegir y ser electo, así como con lo establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que todos los ciudadanos gozarán del derecho y oportunidad sin restricciones de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, Pacto del que Guatemala es parte signante.

El Congreso de la República de Guatemala a través del Decreto 26-2016 aprobó el derecho al voto de los residentes guatemaltecos en el exterior, derivado de lo cual, el Tribunal Supremo Electoral ha creado la legislación y la estructura administrativa específica para desarrollarlo a partir de las Elecciones Generales del año 2019; sin embargo, y tomando en cuenta los resultados del primer ejercicio, se concluye que existen desafíos que se deberán afrontar para lograr en futuras elecciones el objetivo primario de brindarle el derecho de poder elegir a sus autoridades nacionales a la población migrante guatemalteca, que tanta influencia posee sobre la economía nacional, dentro de los que se puede mencionar el lograr una coordinación con las autoridades del Poder Ejecutivo del país, quienes han demostrado nulo interés en participar para dar a conocer la nueva legislación y darle seguimiento a la comunicación con los ciudadanos radicados en el exterior para facilitar su participación, estos órganos administrativos que deberían de tener una actividad mayor son la Presidencia de la República y los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de la Defensa Nacional, como mínimo, además de desarrollar campañas permanentes de empadronamiento en el extranjero, así como la utilización de los sistemas de voto electrónico a distancia.





## REFERENCIAS



Alvarez, R., y Hall T. (2004). *El futuro de la votación por internet*. Washington D.C.:  
Brookings Institution Press.

Aragón, M. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. (2ª ed.).  
México, D.F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Araujo, L. (2010). *Estado y voto migrante: una radiografía de la región andina*. Quito:  
FLACSO.

Asociación de Amigos del País (2004). *Diccionario histórico biográfico de Guatemala*.  
Guatemala: Amigos del País.

Balsells, E. (2015). *El impacto económico de las migraciones guatemaltecas. Siglo XXI*.  
Guatemala.

Banco Mundial (2016). *Estadísticas oficiales de migración*. Recuperado de [www.bm.org](http://www.bm.org)

Banco de Guatemala (2018). *Estadísticas socio económicas de los migrantes*.  
Recuperado de [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)

Banco de Guatemala (2018). *Estadísticas económicas oficiales*. Recuperado de  
[www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)

Banco de Guatemala (2018). *Ingreso de divisas por remesas familiares, años 2010-  
2018*. Recuperado de [www.banguat.gob.gt](http://www.banguat.gob.gt)

Benoit, K. (2009). *Experiencias del voto electrónico en el extranjero*. Dublín: Trinity  
College.



Cabanellas, G. (1996). *Diccionario de derecho usual*. Buenos Aires: Heliasta, S.R.L.

Calderón, L. (2003). *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes: Experiencias comparadas*. México D.F.: Mora.

Carbonell, M. (2013). *Derechos fundamentales y democracia*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.

Carnelutti, F. (1940). *Metodología del derecho*. México, D.F.: Uteha.

Carpizo, J., y Valadés, D. (1998). *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México D.F.: IIJ/Universidad Nacional Autónoma de México.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral. (2017). *Diccionario electoral*. (3ª ed.). San José: Ed. IIDH/CAPEL.

Coalición Nacional de Inmigrantes Guatemaltecos en Estados Unidos, 2018. Recuperado de [www.conguateus.net/voto-en-el-exterior/](http://www.conguateus.net/voto-en-el-exterior/)

Comisión Independiente sobre Métodos Alternativos de Votación. (2012). *Elecciones en el siglo XXI: de la papeleta de votación al voto electrónico*. Londres: Reform Society.

Congreso de la República de Guatemala. (2018). Recuperado de [www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)

*Diccionario jurídico* (2018). México. Recuperado de [www.diccionariojuridico.mx](http://www.diccionariojuridico.mx)

Durand, J., y Schiavon J. (2010). *Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*. México D.F.: CIDE.

Fletes, M. (2014). *Características del sufragio*. México D. F.: Tepic.



Galán, E. (2016). *La concepción del sufragio durante el siglo XIX*. Valencia: Universitat.

García, J. (2012). *Breve historia constitucional de Guatemala*. Guatemala: Editorial Universitaria.

Grace, J. (2007). *Retos a las normas y los estándares de la administración electoral*. Washington D.C.: IFES.

Habermas, J. (2000). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. (2ª ed.). Madrid: Trotta, S.A.

Hernández, R. (1990). *Derecho electoral costarricense*. San José: Juricentro.

Herrera, J. (2006). Sufragio y principio democrático: Consideraciones sobre su existencia y vinculancia. *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones, San José.

Homeland Security (2012). *2011 Yearbook of Immigration Statistics, Office Statistics*. Washington D.C.

Homeland Security (2017). *2016 Yearbook of Immigration Statistics, Office Statistics*. Washington D.C.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (1989). *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: Ediarte, R.L.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2008). *Manual Internacional de voto en el extranjero*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.



Instituto Nacional Electoral de México. (2016). *El voto en el exterior en 18 países de América Latina*. México, D.F.: Instituto Federal Electoral.

Inter American Dialogue. (2001). *Consideraciones Conceptuales, Retos Empíricos y Soluciones para la Medición de Remesas. Informe presentado a la reunión del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*. México, D.F.: CEMLA.

Jefferson D., A. Rubin, B. Simons y D. Wagner (2014). *Análisis de la seguridad sobre la experiencia del registro y la votación electrónicos*. Washington D.C.: Ed. SERVE.

Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la constitución*. (2ª ed.). Barcelona: Ariel.

López R., y Rivera, D. (2013). *Aproximaciones de política migratoria para Guatemala*. Guatemala: URL.

Luján, J. (2003). *Las revoluciones de 1897, La Muerte de J. M. Reina Barrios y la elección de M. Estrada Cabrera*. Guatemala: Artemis Edinter.

Martínez, M. (2018). *El sufragio*. México D.F.: UNAM.

Martínez, S. (1994). *La patria del criollo*. Guatemala: Ediciones En Marcha.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala. (2015). *Informe de atención a guatemaltecos en el exterior*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). *Informe de atención a guatemaltecos en el exterior*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Navarro, C. (2007). *El voto en el extranjero*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.



Nieto, S. (2017). *Diccionario electoral*. (3<sup>a</sup> ed.). San José, C. R.; Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.

Nohlen, D. (2005). *Elecciones en América: un manual de información*. (vol. 2). Oxford: Oxford University Press.

Oficina del Censo de los Estados Unidos de América. (2012). *Series históricas*. Recuperado de [www.census.gov/prod/cen2012/briefs](http://www.census.gov/prod/cen2012/briefs)

Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración*. Ginebra: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones. (2013). *Perfil migratorio de Guatemala, 2012*. Guatemala: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones. (2011). *Encuesta sobre remesas 2010, protección de la niñez y adolescencia*. Guatemala: OIM.

Organización Internacional para las Migraciones. (2017). *Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016*. Guatemala: OIM.

Orozco, M. (2003). *Oportunidades y estrategias para el desarrollo y el crecimiento a través de las remesas familiares a Nicaragua*. Washington D.C.

Orozco, M. (2015). *Impacto de la emigración en la región del Caribe y de América Central*. Washington D.C.: Focal.

Ossorio, M. (1994). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. (2<sup>a</sup> ed.). Buenos Aires: Heliasta S.R.L.



Quiroz, E. (2012). *Teoría de la constitución*. México D. F.: Porrúa.

Reynoso, J. (2017). *Diccionario electoral*. (3ª ed.). San José, C. R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.

Ribó, L. (2005). *Diccionario de derecho*. (3ª ed.). Madrid: S. A. Bosch.

Rubio, A., y Moya M. (2003). *Nacionalidad y ciudadanía: una relación a debate*. Granada, España: Universidad de Granada.

Secretaría General Sistema de Integración Centroamericana. (2017). Recuperado de [www.sica.int/sgsica](http://www.sica.int/sgsica)

Sojo, C. (2002). *La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano*. Buenos Aires: CEPAL.

Trechsel, A., y Méndez, F. (2004). *La Unión Europea y el voto electrónico*. New York: Roulledge.

Tribunal Electoral de Panamá. (2019). Recuperado de [www.tribunal-electoral.gob.pa](http://www.tribunal-electoral.gob.pa)

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. (2017). *Revista de Derecho Electoral*. Recuperado de [www.tse.go.cr/revista](http://www.tse.go.cr/revista)

Tribunal Supremo Electoral. (2018). Recuperado de [www.tse.org.gt](http://www.tse.org.gt)

Vargas, J. (2015). *Informe del programa de remesas, migración y desarrollo*. Secretaría General del Sistema Integrado Centro Americano. Guatemala: FLACSO.



## **Leyes, convenios internacionales y sentencias de la corte de constitucionalidad**

Acuerdo 274-2016 del Tribunal Supremo Electoral. Reglamento de Voto en el Extranjero.

Acuerdo 391-2018 del Tribunal Supremo Electoral. Creación e Implementación de la Unidad Especializada sobre Voto en el Extranjero.

Acuerdo Internacional sobre los Derechos Políticos y Civiles (ONU A/6316, 16 de diciembre de 1966, entró en vigor en 1976).

Código Electoral de Panamá. 2017.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Estados Unidos Mexicanos. 2005.

Constitución de Francia, 1958, con las reformas de 2008.

Constitución de la República Italiana, 1948. Con las reformas de 2000.

Constitución de la República Portuguesa, 1976, con reformas al año 2005.

Constitución Política de Colombia, 1991. Actualizada con los Actos Legislativos a 2016.

Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente. 1945.

Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente. 1956.





Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1965.

Constitución Política de la República de Guatemala de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente. 1985.

Convención Americana de los Derechos Humanos (OEA, 1969, entró en vigor en 1978).

Convención Europea sobre la Situación Legal de los Trabajadores Migrantes (Consejo Europeo, 1977, entró en vigor en mayo de 1983).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias (ONU A/RES/45/158, 18 de diciembre de 1990, entró en vigor en julio de 2003).

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Expediente 96-86.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Expediente 81-90.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Expediente 44-92.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Expediente 1523-2011.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Expediente 5352-2013.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, Expediente 4528-2015.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, 6 de agosto de 2008.

Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948).



Decreto 26-2016 del Congreso de la República. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Decreto 44-2004. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Honduras. 2004.

Decreto 72-2001. Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los hondureños en el exterior. Honduras. 2001.

Decreto Ley Número 30-83 del Jefe de Estado de la República de Guatemala. Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral.

Decreto Ley Número 31-83 del Jefe de Estado de la República de Guatemala. Ley del Registro de Ciudadanos.

Decreto Ley Número 32-83 del Jefe de Estado de la República de Guatemala. Ley de Organizaciones Políticas.

Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala.

Ley Estatutaria 1475. Reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y por la que se dictan otras disposiciones. Colombia. 2011.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Estados Unidos Mexicanos. 2014.

Ley 24007. Registro de Electores Residentes en el Exterior, República Argentina. 1991.