

Informe de Monitoreo

INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL



Elecciones Hondureñas en Riesgo

Julio, 2021

Cómo citar este documento:

Primer informe de monitoreo sobre la institucionalidad electoral en Honduras. Elecciones hondureñas en riesgo. Julio, 2021

Foto de portada: ProcesoDigital

Esta es una publicación que forma parte del proyecto: “**Monitoreo ciudadano de elecciones generales del 2021 en Honduras**”, apoyado por Seattle International Foundation. Sin embargo, las ideas aquí expresadas no representan a estas organizaciones ni a los donantes que las apoyan, y son responsabilidad exclusiva del CESPAD.

Tabla de Contenido

1) Introducción	4
2) Los hechos relevantes:.....	6
i) El bloqueo al incremento del presupuesto del Consejo Nacional Electoral (CNE)	6
ii) La incierta generación y entrega de la tarjeta de identidad por parte del Registro Nacional de las Personas (RNP)	7
iii) Los intentos por modificar las reglas del juego electoral pactadas en la nueva ley electoral	8
iv) Los retrasos en el cumplimiento del cronograma electoral	9
v) Las divergencias inter institucionales en el proceso de formulación de la Ley Procesal Electoral	10
3) Principales hallazgos.....	11
4) Principales preocupaciones, a manera de recomendaciones	13

1) Introducción

Con esta publicación, el Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), inicia el monitoreo de la institucionalidad electoral hondureña, con vistas a las elecciones de noviembre del 2021. Este número registra los eventos del 1 al 28 de julio.

La democracia hondureña, con la ruptura constitucional del 2009, ingresó a una crisis política sin resolución hasta el día de hoy; sus retrocesos democráticos han sido profundos y sostenidos. En la actualidad, la sociedad hondureña vive unas de sus peores crisis, cuyas dimensiones no son sólo políticas, sino también económicas, sociales, culturales, ambientales y humanitarias. El modelo económico nunca ha podido generar empleos masivos y decentes, sino que, por el contrario, la economía hondureña se caracteriza por ser extractivista y neo-extractivista, con un sector industrial poco desarrollado y más recientemente, con una expansión del sector servicios. Este modelo económico reafirma, de manera persistente, el desempleo, la economía informal, la desigualdad, la pobreza y la exclusión.

El país, en el contexto de la pandemia del COVID-19 y el impacto negativo de los huracanes Eta y Iota, ha perdido por lo menos 500 mil empleos. Mientras que los hogares en situación de pobreza llegan a un 70% y la extrema pobreza se acerca al 50%. Estos niveles de desempleo, pobreza y exclusión social constituyen la base material para una ciudadanía de “baja intensidad”, que es “presa” fácil de las políticas clientelares, los patrimonialismos y la compra de votos.

Estamos ante la erosión del Estado de Derecho, ante el irrespeto a la Constitución y el irrespeto a las leyes en general. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en Honduras se aplica una “justicia selectiva”¹, que de manera clara y llana favorece a los grupos de poder, incluyendo los grupos ilícitos, y aplica la Ley de manera severa, extralimitada a los sectores populares, sobre todo a los militantes y activistas defensores de los Derechos Humanos.

En términos de régimen político, lo que actualmente prevalece en Honduras es una “autocracia electoral”, o simplemente un régimen autoritario. Las elecciones generales de 2013 se caracterizaron por las denuncias sistemáticas de irregulari-

1 <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/245.asp>

dades y en las elecciones generales de 2017, se consumó un evidente y escandaloso fraude que allanó la reelección ilegal de Juan Orlando Hernández Alvarado.

Después de las elecciones generales del 2017, los organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE), y los observadores nacionales, llegaron a la conclusión de que Honduras urgía de reformas político electorales profundas. Entre los temas clave objeto de reforma se citan: revisar y resolver el tema de la reelección presidencial, la instauración de la segunda vuelta electoral, la constitución de organismos electorales independientes, la regulación de las campañas en los medios de comunicación, la transparencia en el financiamiento político de las campañas, y la separación del control de las Mesas Electorales Receptoras (MER), por parte de los partidos políticos.

Después de un largo proceso de confrontación y negociación, sobre todo entre el Partido Nacional (PN) y Libertad y Refundación (LIBRE), ambos partidos, incluyendo el Partido Liberal (PL), lograron acuerdos para producir reformas constitucionales en torno a la institucionalidad electoral y una nueva Ley electoral y de las organizaciones políticas. Estas reformas electorales no fueron profundas, se centraron, principalmente, en la operativa electoral, entre ellas el procedimiento para organizar e implementar el Sistema de Transmisión de Resultados Preliminares Electorales (TREP).

Esta llamada “nueva Ley Electoral” en su conjunto, se constituyó en lo que podríamos denominar las “reglas del juego” del actual proceso electoral. No obstante, en el actual momento, lo relevante es que sin haberse entrado a la campaña electoral estas “reglas del juego” han entrado en crisis y pretenden ser modificadas por el partido de gobierno, buscando negociar un paquete que incluye, además, la ampliación del presupuesto al Consejo Nacional Electoral (CNE) y al Registro nacional de las Personas (RNP).

Esta situación en su conjunto está colocando en grave riesgo las elecciones del 28 de noviembre.

2) Los hechos relevantes:

i) El bloqueo al incremento del presupuesto del Consejo Nacional Electoral (CNE)

El mes de julio ha estado marcado por el debate entre el CNE y el Congreso Nacional (CN), en torno a la aprobación de la ampliación del presupuesto en 856 millones de lempiras² que, en su mayoría, se destinarían para la compra de tecnología y la contratación de la empresa que organizaría el TREP. En los informes de observadores electorales nacionales e internacionales, la manipulación del sistema de transmisión de resultados y la mecánica del voto en las urnas es uno de los factores identificados como causantes del fraude electoral en el país. En tal sentido, el diseño de un nuevo sistema de transmisión de resultados y ciertos ajustes en la forma de votación, han abierto algunas expectativas que algo podría cambiar en las elecciones de noviembre.

En efecto, en la llamada “Nueva Ley Electoral”³, se incluye en el procedimiento de votación la comprobación de la “huella dactilar en el lector electrónico o cualquier otro dispositivo” autorizado por el CNE (artículo 263 y numeral 1). Además, en el artículo 279 dedicado a la “Divulgación de resultados preliminares de los escrutinios”, se habilita la transmisión electrónica de los resultados “de manera continua y periódica”, contando con “mecanismos de exactitud y seguridad”. En tal sentido, la solitud de ampliación del presupuesto, por el pleno de magistrados del CNE, sólo podría interpretarse como su deber de cumplir con la ley, modernizando la votación y transmisión de resultados.

Sin embargo, el debate en el Congreso Nacional ha sido intenso, con periódicas promesas de los legisladores del partido de gobierno para que se aprobara la ampliación del presupuesto⁴, pero exigiendo reiteradas explicaciones al pleno de

2 <https://www.laprensa.hn/honduras/1478465-410/finanzas-revisa-presupuesto-solicitado-consejo-nacional-electoral>

3 Consultar: https://www.cne.hn/documentos/Ley_Electoral_de_Honduras_2021.pdf

4 <https://www.laprensa.hn/honduras/1477241-410/congreso-nacional-honduras-promete-que-hoy-aprueban-al-cne-presupuesto-electoral-elecciones>; <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2021/1478590-508/congreso-nacional-dictamen-compra-tablets-lectores-cne>; <https://www.latribuna.hn/2021/07/25/tono-rivera-ya-todo-esta-casi-consensuado/>

magistrada/os del CNE, sobre el equipo electrónico que se adquirirá, al igual que el sistema de transmisión que van a implementar. A ese ritmo, el plazo que establece la ley para la contratación del TREP se ha vencido⁵, quedando el proceso electoral de noviembre, expuesto a las prácticas fraudulentas que han caracterizado los últimas elecciones en Honduras (2013 y 2017).

ii) La incierta generación y entrega de la tarjeta de identidad por parte del Registro Nacional de las Personas (RNP)

Uno de los puntos críticos del actual proceso electoral, desde antes de la pandemia, ha sido la emisión de una nueva tarjeta identidad y, por consiguiente, la depuración del censo o padrón electoral, identificado como uno de los factores del fraude electoral estructural en el país. El denominado enrolamiento ha avanzado lentamente y se ha caracterizado por múltiples inconsistencias técnicas. El punto más crítico es el referido a los traslados domiciliarios⁶, pero también en el registro de los nombres y otros más. Durante la pandemia, esta situación se ha complicado todavía más.

A sólo cuatro meses de las elecciones generales, los puntos álgidos en la documentación ciudadana son los siguientes: i) la empresa francesa Thales Selp aún está pendiente de procesar alrededor de 300 mil tarjetas de identidad para cumplir con el contrato firmado con el Registro Nacional de las Personas (RNP)⁷; ii) más de 700 mil hondureños no se han enrolado, incluidos: los votantes por primera vez, la población de los bolsones fronterizos y de La Mosquitia⁸; iii) de acuerdo con la ley, el Registro de las Personas solo tiene un mes para distribuir 1.7 millones de tarjetas de identidad, lo que debería implicar la distribución diaria de 140 mil documentos⁹, y, finalmente, iv) por falta de financiamiento se ha paralizado la distribución de las tarjetas de identidad¹⁰.

5 <https://www.latribuna.hn/2021/07/27/hoy-vence-el-plazo-para-adjudicar-trep/>

6 <https://www.pressreader.com/honduras/diario-la-prensa/20210113/281668257617479>

7 <https://www.elheraldo.hn/pais/1476853-466/firma-identidades-honduras-elecciones>

8 <https://www.elheraldo.hn/pais/1478106-466/hondurenos-enrolamiento-nueva-identidad-honduras>

9 <https://www.elheraldo.hn/pais/1477803-466/registro-nacional-distribucion-dni-vencimiento-tarjeta-identidad-honduras-agosto>

10 <https://hondudiario.com/nacionales/rnp-nuevamente-suspende-entrega-de-identidades-a-nivel-nacional/>

Es de resaltar que este financiamiento fue asegurado por el préstamo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), al proyecto del RNP “Modernización del Documento de Identificación en Honduras (identifícate), Tramo C”, por un monto de 9.6 millones de dólares. Empero, el oficio para su aprobación en el Congreso Nacional ha estado engavetado en el Poder Ejecutivo¹¹, el cual fue enviado hasta mediados de julio (el préstamo fue aprobado el 30 de junio). Este préstamo, al igual que la solicitud de ampliación del presupuesto del CNE, se ha constituido en parte del paquete de negociación del partido de gobierno, con el resto de fuerzas políticas en el Congreso Nacional, con vista a ajustar las reglas del juego acordadas meses atrás.

iii) Los intentos por modificar las reglas del juego electoral pactadas en la nueva ley electoral

En el debate, en torno a la ampliación del presupuesto para las elecciones de noviembre, el PN ha calificado al acta electrónica “no confiable” y ha rechazado su implementación¹², a pesar que la misma está establecida en la nueva Ley Electoral (artículo 263 y numeral 1).

Igualmente, el partido de gobierno ha condicionado la aprobación presupuestaria y de una norma especial que autoriza al CNE para la contratación directa del TREP, a la realización de reformas a la reciente Ley Electoral, aprobada en mayo de este año. Entre estas reformas las más significativas son las siguientes¹³:

- Artículo 241 DIVULGACIÓN DE RESULTADOS DE ENCUESTAS A BOCA DE URNA. Queda prohibido la difusión de resultados de encuestas y/o sondeos de opinión “hasta después de 4 horas del cierre total de la votación a nivel nacional”. Para los que contravengan esta medida, incluyendo a magistrados del CNE que no ejerzan la función de Presidente y medios de comunicación “serán sancionados con una multa de doscientos (200) a mil (1,000) salarios mínimos”.
- ARTÍCULO 279.- DIVULGACIÓN DE RESULTADOS PRELIMINARES DE LOS ESCRUTINIOS. “Ningún miembro del Consejo Nacional Electoral, distinto al

11 <https://www.pressreader.com/honduras/diario-el-heraldo/20210710/281681142877429>

12 <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2021/1476424-508/partido-nacional-rechaza-acta-electronica-desconfianza-elecciones>

13 La fuente de esta información es el “Dictamen Contratos CNE Final”, Congreso Nacional.

presidente, puede divulgar datos oficiales sobre los resultados preliminares ni verter sus opiniones personales, directa o indirectamente, sobre dichos resultados”. El incumplimiento de esta medida será castigada con “la pena de cuatro (4) a seis (6) años de prisión, e inhabilitación especial por el doble de tiempo que dure la pena de prisión”.

Igualmente, se condiciona la transmisión de resultados cuando se tenga el escrutinio, como mínimo del 12% de la carga electoral de “los 228 municipios de mayor carga electoral”. Algunos analistas electorales estiman que con esa medida habría que esperar un mínimo de 4 días para conocer los primeros resultados. En la Ley Electoral aprobada en mayo, esta es una potestad del CNE. Al respecto, llama la atención que en Honduras apenas existen 298 municipios y la gran mayoría son de baja carga electoral.

En este asunto de las reformas a la Ley Electoral, es relevante destacar que en agosto, el PN asumirá la presidencia del CNE y será quien estará a cargo de este organismo en el momento de las elecciones del 28 de noviembre.

iv) Los retrasos en el cumplimiento del cronograma electoral

Tal como lo ha indicado la Comisionada Rixi Moncada, “el cronograma electoral está en rojo”¹⁴. Esto se explica tanto por la falta de ampliación del presupuesto para organizar el TREP, que es un mandato de la Ley Electoral, como a la extensión de los plazos para subsanar las inconsistencias de las planillas de 12 partidos políticos que no practicaron elecciones internas y de 34 candidaturas independientes, 2 de ellas al nivel presidencial, motivada por problemas técnicos del organismo electoral y del RNP, así como por conflictos intra partidarios (reclamos e impugnaciones). Igualmente, tiene que ver con los retrasos en la generación del padrón electoral definitivo, a cargo del RNP.

Al revisar el cronograma electoral, aprobado por el CNE, se encuentran los siguientes eventos con retraso, de acuerdo con la programación¹⁵:

14 <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2021/1481149-508/cronograma-electoral-sin-presupuesto-rix-moncada>

15 https://www.cne.hn/biblioteca/procesos_electorales/elecciones_2021_EG/Cronograma_Elecciones_Generales_2021.pdf

- La integración del Consejo Consultivo Electoral.
- Inicio del período de exhibición del listado preliminar de electores para que el ciudadano pueda verificar sus datos, efectuar reclamos, incorporaciones y exclusiones.
- Cierre del plazo para subsanar los errores y cumplir, en su caso, los requisitos para la inscripción de candidaturas independientes.
- Finalización del plazo de revisión de los documentos presentados por los partidos que no participaron en el proceso primario.
- Realización del sorteo para definir, en la papeleta electoral, la ubicación de los partidos políticos, candidaturas independientes y alianzas.
- Adjudicación del sistema de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP), 4 meses antes de realización del proceso electoral.

Sin lugar a dudas, el punto más crítico es el referido al TREP. Esta situación, inevitablemente, requerirá una reforma a la Ley Electoral (artículo 278), abriendo la puerta para nuevo debate en torno a las reformas electorales que agravará los riesgos que ya atraviesan las elecciones generales programadas para el 28 de noviembre.

v) Las divergencias inter institucionales en el proceso de formulación de la Ley Procesal Electoral

El Tribunal de Justicia Electoral (TJE), fue establecido mediante el Decreto Legislativo 200-2018, publicado en La Gaceta de enero de 2019. Su creación implicó la reforma de la Constitución de la República en su artículo 53.

“ARTÍCULO 53.- El Tribunal de Justicia Electoral es la máxima autoridad en materia de Justicia Electoral. Contra sus sentencias no cabe recurso alguno, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley sobre Justicia Constitucional. Una Ley Procesal Electoral regulará las competencias específicas, la organización y el funcionamiento del Tribunal”.

Hasta este momento, este Tribunal ha emitido 14 sentencias en los niveles de diputados y alcaldes sobre las elecciones primarias¹⁶, “conforme a la normativa

16 <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2021/1469445-508/tribunal-electoral-sentencias-sin-aprobacion-ley-procesal>

de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas del decreto 44-2004 y la Ley de Procedimiento Administrativo, supletoriamente el Código Procesal Civil”. Pero el Congreso Nacional, en plena coyuntura electoral, aún no aprueba la Ley Procesal. Las recientes divergencias sobre roles y competencias, con la Corte Suprema de Justicia, podrían estar explicando el bloqueo a la aprobación de esta Ley¹⁷. Este es otro déficit relevante en la institucionalidad hondureña, de cara a la actual contienda electoral.

3) Principales hallazgos

- i) El deterioro de las condiciones para elecciones efectivamente auténticas, transparentes y democráticas es creciente en Honduras. A pesar de la aprobación de la “nueva Ley Electoral”, a cuatro meses de las elecciones generales del 28 de noviembre, no existen reglas del juego claras y, particularmente, la certeza de que estas reglas serán respetadas por todas las fuerzas políticas contendientes. El pacto establecido entre el PN, el PL y LIBRE ha ingresado a una zona de alto riesgo, al grado que para restaurarlo se requerirá una nueva reforma a la Ley Electoral. Esa situación, sin lugar a dudas, abrirá una nueva disputa que podría llegar introducir más bloqueos e incertidumbre en las elecciones de noviembre.
- ii) Es un hecho que con la conformación tripartidaria de los órganos electorales, resultado de las reformas constitucionales del 2018-2019, se ha producido una reconfiguración de fuerzas que ha significado la pérdida del control absoluto del partido de gobierno en la institucionalidad electoral. En su afán continuista, el Partido Nacional, aprovechando la necesidad de la ampliación del presupuesto del CNE, está buscando introducir, autoritariamente, reformas a la Ley Electoral aprobada en mayo reciente, restableciendo, aun en minoría numérica, el control absoluto en el proceso de divulgación de los resultados de la contienda electoral. En condiciones tales que podría retrasar la divulgación hasta por cuatro o más días, el primer conteo de los resultados entregados en las urnas.
- iii) Las intenciones de reformas autoritarias a la Ley, expresadas en los dictámenes del legislativo sobre la ampliación del presupuesto y de la ley para

17 <https://www.elheraldo.hn/pais/1476680-466/divergencias-ley-procesal-electoral-corte-suprema-justicia-honduras>

compras directas al CNE, pondría en serio riesgo la libertad de expresión y de imprenta no solamente afectando a los medios de comunicación, también a la libertad de opinión de las magistradas del PL y LIBRE, amenazadas de ir a prisión y de ser inhabilitadas en sus derechos civiles y políticos. Además, sería una grave infracción al derecho a la información de la totalidad de la ciudadanía hondureña.

- iv) En este momento, la necesidad de la actuación autónoma e independiente del CNE, está siendo bloqueada por el Congreso Nacional; prácticamente el cumplimiento del cronograma electoral está dependiendo de las decisiones de este poder del Estado. El proceso electoral está paralizado y sujeto a la decisión de ampliación presupuestaria al CNE, tanto del Poder Ejecutivo (a través de la Secretaría de Finanzas), como del pleno del Congreso Nacional.
- v) Uno de los principales avances de la “nueva Ley Electoral”, está contenido en lo referido al sistema TREP. Pero si nos basamos en lo que establece la Ley, este sistema ya no podrá implementarse en el actual proceso electoral, a menos que haya una rectificación en el Congreso Nacional. Si bien es cierto, el TREP no es una garantía absoluta para asegurar la transparencia, la falta del mismo facilitará las condiciones para la reedición del vergonzoso fraude electoral del 2017.
- vi) Con base en las mejores prácticas internacionales, el derecho al sufragio sólo se asegura mediante un registro de las personas aptas para votar técnicamente confiable y depurado periódicamente. Este es uno de los puntos más críticos del actual proceso electoral, explicado por la ineficiencia del RNP y los efectos de la pandemia. Lo cierto es que hasta este momento no se ha asegurado el derecho a disponer de un documento de identidad y ejercer el sufragio, a un segmento importante de la población más joven. Además, del total de las personas enroladas, apenas se ha entregado al 60% y este proceso de entrega ha sido paralizado en los últimos días por falta de presupuesto.
- vii) A pesar que las reformas constitucionales del 2018-2019 crearon el Tribunal de Justicia Electoral, en pleno proceso electoral este carece de una Ley para desempeñar eficientemente sus funciones. Esto coloca en grave riesgo el derecho de toda persona a la reparación pronta y eficaz, cuando considera que sus derechos han sido violentados. En Honduras, la impunidad de los delitos electorales es otro de los grandes déficits del sistema de justicia.

4) Principales preocupaciones, a manera de recomendaciones

- i) Es urgente que el Congreso Nacional apruebe la solicitud de ampliación del presupuesto solicitado por el CNE, para asegurar el cumplimiento de la Ley en lo referido a la mecánica de votación y al sistema de transmisión preliminar de los resultados electorales. Igualmente, realizar el ajuste a la ley que habilite nuevos plazos para la organización e implementación del sistema TREP.
- ii) Igualmente, es apremiante la aprobación, por el Congreso Nacional, del préstamo que asegurará el financiamiento de la “Fase C” del proyecto “Identifícate” y la inmediata reanudación de la distribución de las tarjetas de identidad a la población. Al mismo tiempo, es necesaria la ampliación del plazo para el enrolamiento y emisión del documento de identidad, evitando vulnerar el derecho al sufragio, especialmente de la población más joven.
- iii) Es de importancia aprobar, al corto plazo, la Ley Procesal Electoral, resolver las diferencias existentes con la Corte Suprema de Justicia y de esta manera disponer de las instancias jurídicas que procesen y resuelvan las denuncias electorales en forma pronta y eficaz.