



OEA

Más derechos para más gente

Informe Final

Propuestas de reformas electorales

Honduras

Secretaría General
Organización de los Estados Americanos
Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia
Departamento para la Cooperación y Observación Electoral

Diciembre 2018



Acrónimos

OEA	Organización de los Estados Americanos
TSE	Tribunal Supremo Electoral
RNP	Registro Nacional de las Personas
MOE	Misión de Observación Electoral
LEOP	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional
SIEDE	Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral
MER	Mesa Electoral Receptora
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CEDOH	Centro de Documentación de Honduras
PARLACEN	Parlamento Centroamericano



Índice

1. Antecedentes:	4
2. Misión de Observación Electoral de la OEA	5
3. Alcance de este informe:	8
4. Metodología:.....	10
5. Propuestas	12
5.1. Diseño Institucional	14
5.1.1. Reforma del organismo electoral	14
5.1.2. Consejo Consultivo	30
5.1.3. Censo Electoral	33
5.2. Proceso Electoral	38
5.2.1. Mesas electorales receptoras.....	38
5.2.2. Custodios electorales	42
5.2.3. Transmisión de resultados	44
5.2.4. Escrutinio General Definitivo.....	49
5.2.5. Encuestas	53
5.3. Sistema de partidos políticos.....	56
5.3.1. Reglas de entrada y salida de los partidos políticos.....	56
5.3.2. Financiamiento político	65
5.3.3. Paridad de género.....	71
5.4. Otros	80
5.4.1. Reelección	80
Agradecimientos	90
Bibliografía	91

1. Antecedentes:

El 20 de septiembre de 2018, el Presidente del Congreso Nacional de Honduras, Mauricio Oliva, solicitó al Secretario General (SG) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, el asesoramiento de la OEA en materia de reformas electorales.

Con el propósito anterior, ambas partes suscribieron una carta de entendimiento por medio de la cual se estipularon los términos y condiciones de la cooperación que la SG/OEA, a través del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD), brindaría al Congreso Nacional de Honduras.

La SG/OEA se comprometió a conformar un grupo de expertos internacionales para la elaboración de un diagnóstico y redacción de una propuesta de reforma electoral, que considere las observaciones y recomendaciones de la Misión de Observación Electoral (MOE) de la OEA desplegada para las elecciones generales de Honduras de 2017.

El grupo de expertos fue conformado por funcionarios del DECO y consultores internacionales, quienes viajaron al país en dos oportunidades para sostener reuniones con autoridades de diversos órganos del Estado, partidos políticos, organizaciones de sociedad civil, académicos y otros actores. El primer viaje se llevó a cabo entre los días 24 y 31 de octubre de 2018 y el segundo entre los días 12 y 17 de noviembre.

La SG/OEA se comprometió a entregar al Congreso Nacional de Honduras un informe con las propuestas a más tardar el 31 de diciembre de 2018.

La solicitud de parte del Presidente del Congreso Nacional, fue antecedida por requerimientos previos de diversos actores políticos de Honduras a la Secretaría General de la OEA para contar con la colaboración técnica de la organización en esta materia.

El grupo de expertos estuvo conformado por Cristóbal Fernández, Jefe de la Sección de Cooperación Técnica Electoral del DECO/OEA, Rodrigo Morales, Coordinador del Grupo de Expertos, Gerardo Sánchez, especialista del DECO/OEA, Daniel Tovar, especialista del DECO/OEA, y los consultores Rebecca Cox, María Antonia Quiroz, Salvador Romero y Rotsay Rosales.

2. Misión de Observación Electoral de la OEA

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) desplegada para las elecciones generales de Honduras de 2017 concluyó en su informe final que el proceso electoral observado fue de baja calidad y que, en un contexto de resultados estrechos, el cúmulo de irregularidades, errores y problemas sistémicos que rodearon los comicios no permitieron a la Misión tener plena certeza sobre los resultados.

Diversos elementos fueron alimentando las dudas sobre el proceso electoral en sus distintas etapas. En la fase pre electoral, la Misión tomó nota sobre las acusaciones de partidización del órgano electoral y observó que los órganos temporales a nivel departamental y municipal carecían de profesionalismo en la ejecución de sus funciones técnicas y en la articulación con otros actores del proceso. Esto se tradujo en improvisación en varios aspectos del proceso.

En lo que se refiere a las Mesas Electorales Receptoras (MER), se observaron desafíos tanto en la acreditación como en la capacitación de sus miembros. La Misión notó que las credenciales entregadas por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) a los partidos registrados no tenían el nombre de los delegados políticos que asumirían cargos al interior de la mesa, con la excepción de las credenciales del Partido Nacional. Esto suscitó sospechas y preocupación con respecto de la compra de credenciales por parte de los partidos grandes a las formaciones partidarias que no tuvieron capacidad de nombrar representantes para todas las MER. Aunque la Misión no pudo corroborar esta práctica, llamó la atención que en algunas mesas donde existían representantes de partidos políticos pequeños, estos no obtuvieron ni un voto. El partido VAMOS fue el único que devolvió al TSE las credenciales sobrantes, 18.000.

La capacitación a los miembros de MER estuvo a cargo de los partidos políticos, lo cual implicó que el nivel de formación de estos dependiera de la infraestructura de las formaciones partidarias y no de los funcionarios del TSE. La Misión observó que este sistema de capacitación no cumplió con su propósito dado que el día de la elección los observadores de la OEA notaron que los miembros de las MER no conocían algunos de los procedimientos de la mesa.

En la etapa pre electoral se observó también que se cambió el proveedor del sistema de transmisión y procesamiento de resultados a 30 días de la elección, lo que dejó poco tiempo para desarrollar el nuevo sistema y llevar a cabo las pruebas necesarias y ajustes pertinentes. Además, el simulacro al Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) fue limitado y no se llevó a cabo hasta el 12 de noviembre, imposibilitando poner a prueba nuevamente el sistema después de realizar los ajustes.

Desde antes de la convocatoria, el proceso electoral 2017 fue cuestionado en su legitimidad por distintos sectores de la población que se oponían a la reelección presidencial. La MOE/OEA señaló que la habilitación de la reelección por medio de una sentencia judicial es una mala práctica que se ha

presentado en otros países de la región y que en el caso de Honduras reavivó la polarización generada por el golpe y crisis política del 2009.

El día de la elección la Misión observó una serie de irregularidades a lo largo de la jornada, que se acentuaron en la fase de transmisión y publicación de resultados. Los observadores de la OEA visitaron 1.257 Mesas Electorales Receptoras (MER) en 451 centros de votación en 17 departamentos del país para observar la votación. En sus reportes destacaron que al momento de apertura de las MER se produjeron retrasos en algunas mesas por la falta del sello de "ratificado" utilizado para estampar el reverso de las papeletas y ratificar que la boleta marcada por el elector fuera la misma que la que le fue entregada para ejercer el sufragio. Esto generó largas filas y confusión entre el electorado. Estos inconvenientes al arranque de la jornada se trasladaron al momento del cierre, ya que no hubo claridad sobre si se prolongaría la votación para compensar los retrasos de la mañana, lo que dejó a parte del electorado sin votar.

Los observadores reportaron también algunos casos en los que se incitó a los electores a votar de forma pública y constataron traslado masivo de votantes en distintos puntos del país, así como compra de votos en 3 departamentos.

A pesar de estos incidentes puntuales, en general la jornada transcurrió de forma ordenada. El principal problema se dio en la fase de transmisión y publicación de resultados. La noche de la elección la ciudadanía no recibió información oficial por parte del TSE sobre las actas computadas hasta la 1:30 de la madrugada del lunes 27 de noviembre y el procesamiento de actas, estimado en 16 mil, no alcanzó por mucho el objetivo. Debido a esto las encuestas a boca de urna ocuparon los medios de comunicación generando una guerra de resultados en la que dos candidatos se declararon ganadores. Después de que el TSE diera el primer corte de resultados parciales, el sistema de divulgación de resultados, disponible al público online, no fue actualizado hasta entrado el lunes 27 de noviembre.

Después de la elección, la Misión mantuvo presencia permanente en el centro de acopio (INFOP), donde el 27 de noviembre empezaron a llegar las maletas electorales provenientes de los distintos puntos del país. Los observadores constataron que no se implementaron protocolos pre establecidos para la recepción y descarga de materiales. Además, notaron que algunos camiones que portaban las maletas llegaban al INFOP sin el acompañamiento de custodios y que para abrirlos, en ocasiones, el personal del TSE tuvo que violentar los candados debido a la ausencia del personal militar responsable.

Asimismo, se constató que se alteró el orden de despacho y descarga de maletas, que inicialmente era por orden de llegada y posteriormente por criterios que no se dieron a conocer. En cuanto al material electoral, los observadores reportaron que algunas maletas llegaron al INFOP abiertas o incompletas, en ocasiones faltando el acta, las hojas de incidencias y/o los cuadernos de votación, y que algunas no contenían ninguno de los mecanismos de seguridad. LA MOE/OEA señaló que la incertidumbre, la falta de transparencia y el vacío de información que se vivió en esa semana era prevenible y atendible.

Sumado a esto, el 29 de noviembre el Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) se interrumpió durante casi 9 horas por la caída de uno de los servidores por motivos que la Misión no pudo conocer.

Teniendo en cuenta las irregularidades, errores y problemas sistémicos que rodearon esta elección, y el estrecho margen entre los votos obtenidos por la primera y segunda candidatura, la Misión recomendó seis actividades que podrían esclarecer las dudas sobre el proceso y permaneció con un equipo técnico en el país para darles seguimiento.

La Misión observó el escrutinio especial en el centro de acopio, donde constató que no existe un protocolo o instructivo detallado y estandarizado para este proceso. Se utilizaron distintos criterios para validar los votos en las mesas y no se tomaron en cuenta las hojas de incidencia ni se revisaron los cuadernos de votantes. Asimismo, notó con preocupación que en un pequeño número de mesas se contaron como votos válidos aquellos contenidos en papeletas que no tenían señales propias del manejo que les dan los votantes y los miembros de mesa al contarlas. Estas papeletas se encontraban como nuevas, inclusive sin pliegues.

En el contexto de la observación post electoral, la MOE analizó un importante número de actas correspondientes al SIEDE y escrutinios especiales, así como a las fuerzas políticas en contienda (Partido Nacional, Partido Liberal y la Alianza de Oposición contra la Dictadura y el Partido Liberal). De esta revisión, la MOE/OEA pudo concluir que en casi la totalidad de las actas había coincidencia entre las oficiales y las obtenidas por los partidos. Sin embargo, existieron algunos casos en los que se encontraron discrepancias inexplicables entre las actas de los tres partidos y las del TSE. Es importante notar que las copias de las actas en posesión de los partidos no contaban con las medidas de seguridad para evitar su alteración o falsificación.

Con el objetivo de obtener información propia de la integridad del SIEDE y sus componentes, la OEA contrató técnicos para llevar a cabo una auditoría acotada para verificar el comportamiento del sistema. A partir del análisis técnico realizado, la Misión no pudo confirmar que el SIEDE hubiese sido manipulado con dolo. Sin embargo, sí pudo afirmar que no contó con las robustas medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y que, por tanto, su seguridad se vio vulnerada.

Al final de esta etapa de observación, la MOE/OEA concluyó que observó un proceso de baja calidad electoral y, por ende, que no podía afirmar que las dudas sobre el mismo estuviesen esclarecidas.

3. Alcance de este informe:

Tomando en consideración la experiencia del proceso electoral de Honduras de 2017, existe consenso de que el país no debe afrontar nuevas elecciones bajo las mismas reglas y sin abordar los problemas técnicos y logísticos que ocurrieron durante los pasados comicios.

El análisis y las propuestas que el grupo de expertos definió como prioritarias, están enfocadas precisamente en la premisa anterior: qué aspectos de la legislación de Honduras se deben abordar con el objetivo de evitar la repetición de un proceso electoral insatisfactorio. Será fundamental garantizar la celebración de elecciones justas, libres y transparentes. Esta definición es crucial en el contenido de este informe.

A la hora de emprender este proceso, sirve de guía algunos criterios señalados por Dieter Nohlen como requisitos estratégicos de un debate de reformas, relevantes y atingentes para cualquier tipo de reforma electoral.

En primer lugar, es necesario que los procesos de reforma electoral contemplen un diagnóstico integral del sistema electoral vigente con el objetivo de identificar el problema que se busca resolver. Este diagnóstico debe incluir cuestionamientos sobre si el sistema actual cumple con las exigencias funcionales establecidas en la norma y en qué medida se adapta este sistema al contexto político y socio-cultural. (Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación (Nohlen), 2015).

El diagnóstico integral es fundamental para evitar que la reforma esté orientada a la formulación de normas pensadas para resolver problemas de coyuntura (Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación (Nohlen), 2015). El proceso de diagnóstico de las propuestas de reforma debe ser representativo. Es decir, debe contemplar la inclusión de todos los actores de la sociedad a través de discusiones con los partidos políticos, instituciones del estado, asociaciones de la sociedad civil e investigadores en temas políticos y electorales (Misión Electoral Especial de Colombia (MEE), 2018).

En segundo lugar, el debate sobre la reforma electoral consiste en determinar con exactitud los objetivos de dicha reforma. Una vez comprendida la complejidad del tema, es imprescindible definir primero los objetivos de la reforma y luego lograr consenso al respecto. El debate sobre la reforma debe estar orientado a identificar qué es lo que se quiere mejorar. De lo contrario, si los políticos presentan diversas propuestas basadas en la concepción de un "sistema electoral ideal" se corre el riesgo de no lograr ningún resultado y enfrascarse en polémicas y confrontación (Misión Electoral Especial de Colombia (MEE), 2018).

En tercer lugar, el debate estratégico debe estar enfocado en la evaluación de las condiciones socio-políticas específicas del país, para así poder determinar sus probables consecuencias políticas. Se debe realizar un análisis a fondo del país en cuestión, que investigue, entre otras cosas, la estructura del sistema de partidos, las estructuras políticas generales, etc. Finalmente, una vez identificado lo anterior, es necesaria “una evaluación global de los efectos de una reforma electoral” (Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación (Nohlen), 2015).

Los puntos anteriores permiten definir ciertos criterios que el grupo de expertos considera importantes para guiar el proceso de reforma electoral:

- Deben existir consensos que permitan la viabilidad no solo desde el punto de vista de su aprobación sino también desde el ámbito de su ejecución, de la instrumentación de las normas a la realidad del proceso electoral. Ello debe considerar aspectos técnicos, políticos y presupuestarios.
- Las reformas deben contar con la legitimidad política que le da el Congreso Nacional, pero también considerar los puntos de vista, ideas y contribuciones al debate que surgen de la sociedad civil y de otros actores de la sociedad.
- Se debe considerar la gradualidad a la hora de implementar determinados cambios, bajo la premisa de que los procesos electorales son siempre perfectibles. Además, es importante considerar las restricciones presupuestarias a la hora de emprender determinadas reformas.
- Es fundamental que las reformas electorales no resuelvan exclusivamente una coyuntura, sino que su objetivo esté orientado al establecimiento de un marco jurídico estable, que refleje la realidad político-social del país y que soporte los vaivenes de la competencia electoral.
- Finalmente, las reformas electorales deben apuntar a generar un impacto desde el punto de vista de la credibilidad y confianza en los procesos electorales y en las instituciones involucradas.

El debate de la formulación de propuestas de reforma electoral se debe adaptar a la estructura constitucional del país que la promueve y a los estándares latinoamericanos de elecciones democráticas con elecciones inclusivas, limpias, competitivas y periódicas, elementos que resguardan los derechos fundamentales consagrados en los instrumentos legales del sistema interamericano (Un Manual para las misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA), 2011).

4. Metodología:

El grupo de expertos realizó un diagnóstico de la legislación electoral tomando en consideración las observaciones y recomendaciones de la Misión de Observación Electoral desplegada para las elecciones de 2017. Para complementar esta información, se llevaron a cabo dos visitas a Honduras en donde el grupo sostuvo reuniones con diversos actores, con el fin de conocer las visiones que existen en la sociedad sobre el marco jurídico electoral vigente y las propuestas de reformas que diversos sectores han planteado el último tiempo. En las reuniones, el grupo también recibió documentación al respecto.

Tomando en consideración lo anterior, el grupo de expertos clasificó los temas en relación a su impacto respecto a la premisa original: qué reformas se requieren para evitar repetir lo ocurrido en las elecciones de 2017 y que el proceso electoral hondureño pueda ser celebrado con las debidas garantías de transparencia, confianza y credibilidad, que permitan elecciones justas, libres y transparentes.

Ello definió la existencia de dos categorías: la primera guarda relación con aquellas reformas que requieren arreglos políticos y que por sí solas no impactan necesariamente la premisa en cuestión. Muchos de estos temas no comprenden soluciones mejores o peores, sino responden a definiciones propias del juego político. Entre ellas está la definición del sistema electoral, distritos electorales, referendo revocatorio, entre otros.

La segunda categoría, se refiere a los temas o elementos que a consideración del grupo de expertos son indispensables para evitar un proceso como el de 2017.

En este segundo caso, que corresponde a los temas que son analizados en este informe, se encuentran los relacionados al diseño electoral institucional, a ciertos elementos de la jornada electoral, a reglas relacionadas a los partidos políticos, al tema del financiamiento y a la participación políticas de las mujeres.

Estos temas fueron definidos por el impacto que tienen en el desarrollo de los procesos electorales hondureños. Muchos de ellos tienen una vinculación directa con una realidad política que ya no está vigente: el bipartidismo. Los efectos de éste se extendían a la organización electoral, en que dos grandes fuerzas políticas se controlaban mutuamente. El cambio de ese esquema impacta a la estructura jurídica sobre la que descansan los procesos electorales, por lo que es importante actualizar o adaptar esa realidad a nuevos consensos.

Establecidos los temas sobre los cuales el grupo se concentró para trabajar determinadas propuestas de reforma electoral, una segunda clasificación correspondió a la definición de reformas que requieren modificaciones constitucionales, aquellas que implican cambios legales, y finalmente los aspectos que derivan de regulaciones administrativas. La importancia de esta clasificación radica en los diversos mecanismos establecidos para las reformas en cada uno de esos niveles.



La principal reforma constitucional radica en la reformulación del diseño institucional sobre la que está concebida la función electoral en Honduras. Luego de eso, se definen ciertas propuestas de reforma legal en determinados temas, y algunas recomendaciones técnicas en temas más específicos.

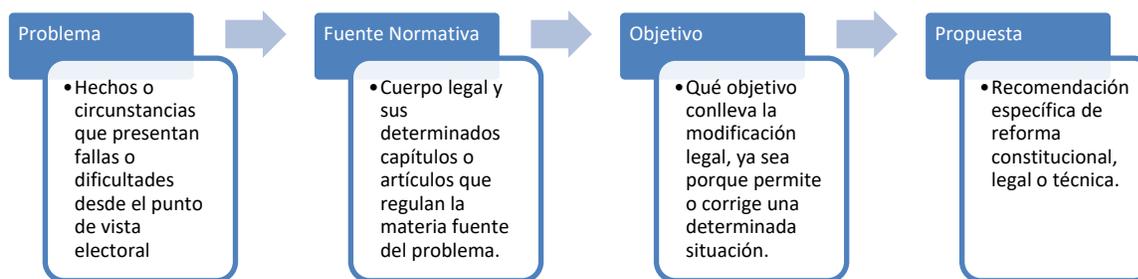
Especial mención merece la discusión sobre la segunda vuelta electoral para la elección presidencial, tema que estuvo presente en diversas reuniones. Al respecto, el grupo de expertos considera importante, valiosa y oportuna la discusión. Sin embargo, el trabajo de este informe está fundamentado principalmente en las observaciones y recomendaciones de la MOE/OEA 2017, en las que no existe referencia a la materia.

Consideramos que es un debate sobre el marco institucional del país, decisión que deben adoptar los hondureños. A nivel comparado en la región existen países que adoptan la segunda vuelta en caso que ninguno de los candidatos en disputa obtenga la mayoría absoluta de los votos. Asimismo, existen aquellos que disponen reglas particulares, en que procede la segunda vuelta electoral en caso de que ningún candidato obtenga un determinado porcentaje de votos válidos con una diferencia de ciertos puntos porcentuales respecto al segundo lugar. Finalmente, hay países donde no hay segunda vuelta electoral y el ganador es quien obtiene la primera mayoría de los votos.

5. Propuestas

El propósito de este informe es contribuir a reformas orientadas a fortalecer los procesos electorales de Honduras. La experiencia de las elecciones de 2017 pone en evidencia el agotamiento de un modelo que no está en condiciones de soportar otro evento comicial. Lo manifestado por la MOE/OEA 2017 respecto a haber observado un proceso de baja calidad electoral, debe servir de reflexión para orientar el debate sobre las reformas que se llevarán a cabo.

Las propuestas planteadas están desarrolladas bajo un esquema que permite individualizar cada uno de los problemas que el grupo de trabajo definió como prioritario para efectos de abordar desde el punto de vista de una reforma electoral. Posteriormente, se identifica la fuente normativa sobre la que descansa actualmente la regulación particular del tema y se vislumbra el objetivo que se pretende alcanzar o los aspectos que se buscan corregir con las modificaciones constitucionales o legales correspondientes. Finalmente, se plantea la propuesta concreta para ser implementada.



El grupo de expertos tuvo la posibilidad de conocer las ideas y propuestas de diversos sectores, incluyendo de las fuerzas políticas del país. Todas las ideas aportan al debate y merecen consideración. Sin perjuicio de ello, este informe se ha construido bajo la premisa de considerar propuestas y soluciones cuyo impacto permitan solucionar los problemas acaecidos en el proceso electoral de 2017. El diseño institucional y los cambios en materias relacionadas con el proceso electoral son un primer eslabón. Esto se complementa con aspectos relacionadas a la inscripción y cancelación de partidos políticos, por su incidencia en la arquitectura electoral, con cambios en materia de financiamiento, por la importancia de continuar



avanzando en materia de control y transparencia de los recursos que se utilizan en la arena política, y con la necesidad de avanzar en materia de paridad de género, para romper con las barreras que enfrentan las mujeres en la competencia electoral. Las observaciones y recomendaciones de la MOE/OEA 2017 han sido orientadoras en este trabajo.

El diseño institucional actual debe dar paso a un esquema que supere las características y efectos del sistema bipartidista en la estructura electoral. Las propuestas de este informe aportan ideas concretas y recomendaciones, y admiten variantes que se pueden considerar. Sin embargo, no se puede dejar de lado esa realidad a la hora de definir los cambios que sean necesarios.

El grupo de expertos procuró escuchar a la mayor cantidad de actores posibles. A través de las propuestas que aquí se plantean no se busca favorecer a ninguna posición ni fuerza política en particular, sino al sistema electoral hondureño en su conjunto. El fin último es contribuir a elecciones con transparencia, garantías y certidumbre para la sociedad hondureña. Para ello, es importante que el Congreso Nacional defina claramente el propósito de las reformas electorales, para dar cabida a modificaciones constitucionales y legales que sean coherentes, brinden confianza a la ciudadanía y a los actores políticos y permitan asentar una institucionalidad electoral que de garantías a los distintos sectores políticos del país. Las reformas que se lleven a cabo, requieren un trabajo fino y exhaustivo para plasmar normativamente los cambios requeridos y acordados. Es importante que la técnica legislativa refleje adecuadamente las propuestas que se adopten, para no dejar espacio a dudas ni ambigüedades.

Sin perjuicio de todo lo anterior, el grupo de expertos hace un llamado a dimensionar que las reformas electorales por sí mismas no resuelven los problemas del sistema electoral hondureño entendido en un sentido amplio, si no existe voluntad política para que la norma tenga correlación en la realidad. Ello implica un trabajo multidisciplinario que debe incluir como componente fundamental el fortalecimiento técnico de los órganos electorales, con el apoyo de partidos políticos y sociedad civil. Se deben destinar recursos humanos y financieros acorde a las exigencias, para el cumplimiento de las disposiciones estipuladas en la ley. Asimismo, se debe trabajar en la reglamentación de los aspectos técnicos y administrativos de los procesos electorales, en los procedimientos que sirven de soporte al proceso electoral, en la capacitación de los distintos funcionarios y personas que intervienen directa o indirectamente en la jornada electoral, así como en la planificación adecuada de las distintas actividades necesarias para la celebración de elecciones.

5.1. Diseño Institucional

5.1.1. Reforma del organismo electoral

a) Descripción del problema

El retorno de Honduras a la democracia comenzó con las elecciones de la Asamblea Constituyente (1980) y la general para elegir presidente, diputados y alcaldes (1981). Ellas fueron organizadas por el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), institución a cargo de los asuntos administrativos y jurisdiccionales, integrada por representantes partidarios.

En el proceso de reformas de modernización del Estado encarado desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI se adoptaron dos decisiones centrales mediante cambios constitucionales aprobados en 2004.

Por un lado, se conformó el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que, al igual que su predecesor, se configuró como una entidad autónoma e independiente, así como unificada, es decir a cargo de las tareas administrativas y jurisdiccionales. La diferencia fue el principio de integración apartidista (Art. 52 de la Constitución). Por otro lado, se confirmó al Registro Nacional de las Personas (RNP) como encargado del servicio de registro civil y de identificación, cuya base de datos sirve de fundamento del censo electoral (Art. 55 de la Constitución). La promulgación de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) en 2004 asentó legalmente el nuevo andamiaje.

El cambio terminó pronto vaciado de su alcance y pretensión pues, contrariando el principio constitucional, la conformación del TSE fue abiertamente partidaria. Los tres magistrados titulares designados provenían directamente de los altos mandos partidarios, lo que se reflejó en las elevadas posiciones que ejercieron inmediatamente antes o después de ocupar la magistratura (diputaciones, ministerios, precandidaturas presidenciales, etc.). Su designación reflejaba el equilibrio bipartidista, quedando el tercer magistrado, de un partido minoritario, como el fiel de la balanza. Predominaba la lógica del control cruzado. Al respecto, el informe final de la MOE/OEA Honduras 2017 señaló que la Misión constató que los magistrados del TSE responden a “la influencia partidista”, aspecto que “pone en riesgo la imparcialidad y neutralidad con la que debe actuar un órgano electoral” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.3)

Los procesos electorales conducidos por el TSE no han conseguido generar certezas en los actores ni confianza en la ciudadanía. Con frecuencia se combinaron problemas técnicos de distinta magnitud y decisiones polémicas¹. Ese balance incluye las primarias, también objeto de conflictos y controversias,

¹ En los comicios de 2005, el candidato Porfirio Lobo del Partido Nacional (PN) tardó en conceder la derrota ante Manuel Zelaya del Partido Liberal (PL). En las elecciones de 2009, se generó polémica alrededor del nivel de participación, una variable crítica por el llamado a la abstención de parte de los simpatizantes del expresidente Zelaya. En los comicios de 2013, el triunfo del oficialismo encabezado por Juan Orlando Hernández del PN no fue aceptado por la principal retadora, Xiomara Castro de Zelaya, del novel partido Libertad y Refundación (LIBRE).

aunque no han afectado la política nacional como ha sucedido en los comicios generales. El cuestionamiento a la labor del TSE ha erosionado su legitimidad y autoridad.

Adicionalmente, durante los últimos años han surgido otras complicaciones. Por un lado, dos sentencias del TSE fueron revisadas y revocadas por la Sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Una concernió la resolución de un empate en la alcaldía de San Luis (el TSE efectuó un sorteo, como preveía la Ley Electoral, pero la Sala Constitucional optó por la repetición de los comicios). La otra, anuló la cancelación de la personalidad jurídica de partidos (el TSE canceló el registro de las organizaciones que no alcanzaron el umbral de votos ni diputados, como señala la norma. Sin embargo, la Sala Constitucional revirtió la medida en nombre del derecho a la participación). Más allá de los casos específicos, se genera una contradicción entre las atribuciones y competencias del TSE y de la CSJ. Por otro lado, la CSJ no resolvió las demandas planteadas contra la elección de 2013. Sus resultados hicieron plenos efectos institucionales y políticos. Sin embargo, en un sentido estricto, el asunto no tuvo conclusión jurídica.

Para los comicios de 2017, el TSE preparó el proceso electoral bajo fuertes cuestionamientos, que incluyeron la aprobación de resoluciones a tan solo meses o semanas de la elección, como la del “voto en raya” (la posibilidad de hacer una línea continua sobre los candidatos parlamentarios de un partido en lugar de marcar casilla por casilla) o la de anulación de los contratos con empresas encargadas de la transmisión de resultados.

La jornada electoral desató una crisis de grandes dimensiones. La fórmula de oposición dirigida por Salvador Nasralla en alianza con LIBRE y el Partido Innovación y Unidad (PINU) encabezó los primeros resultados. El TSE no se pronunció sino hasta las primeras horas del día siguiente y, a partir de ese momento, con problemas en los servidores y de manera lenta, se procesaron los datos faltantes. El resultado final arrojó una ventaja leve para Juan Orlando Hernández sobre Nasralla.

En la etapa post electoral, la MOE/OEA hizo énfasis en los problemas de coordinación logística, que sumados a los altos niveles de improvisación para resolver situaciones, generaron demoras en la continuación del proceso. Para la MOE/OEA “la incertidumbre, la falta de transparencia y el vacío de información que se vivió en esa semana era prevenible y atendible” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.14).

Dado el retraso en el inicio del escrutinio especial, la MOE/OEA recomendó que se estableciera un plazo razonable para la presentación de recursos de impugnación, lo cual fue aceptado por el TSE y permitió la recepción de 128 impugnaciones relacionadas con las elecciones generales. La mayoría de estos recursos no estaban debidamente motivados ni contaban con los elementos probatorios necesarios que acompañaran sus denuncias. Sin embargo, se hizo evidente la discrecionalidad al momento de decidir sobre los medios de protección ante inconformidades establecidos en la legislación (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.14).

Al respecto, la MOE/OEA concluyó que aunque la LEOP contempla diferentes mecanismos para hacer valer inconformidades o impugnaciones en contra de la actuación de la autoridad electoral o de otros actores políticos, sería deseable que en la ley existiera un apartado especial en la que se regularan de manera

específica estos medios de impugnación, y se establecieran los requisitos de procedencia, sujetos legitimados para promoverlos, medios de prueba que se admiten y la forma en que se notificarán las resoluciones. Esto con el fin de promover la cultura de la legalidad en el país.

En general, el proceso generó reacciones muy negativas. De manera interna, se desataron olas de protesta social en las principales ciudades, con un balance de decenas de muertos. En el frente internacional, la MOE/OEA consideró que faltaban los elementos suficientes para tener certeza sobre los resultados.

El proceso electoral de 2017 demostró que si bien el Tribunal Supremo Electoral (TSE) está definido como una institución autónoma e independiente, no ha dejado de responder a la influencia de los partidos a los que representan los magistrados. Ello pone en duda la imparcialidad y neutralidad de la autoridad electoral frente a la pluralidad de fuerzas políticas existentes y a la ciudadanía en general. La institucionalidad electoral debe ser reforzada y reformulada, para evitar la repetición de los sucesos acaecidos en 2017.

b) Fuente normativa

Las principales características de la administración electoral figuran en la Constitución Política del Estado, que le reserva el Capítulo V del Título II (De la Función electoral, art. 51 – 58). En él, se establecen las características del TSE y la modalidad de designación de los magistrados titulares y del suplente y la modalidad de elección del presidente en su seno. También define de manera similar los rasgos del RNP y las características del censo electoral.

Constitución	
Artículo 51	<p>Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Supremo Electoral, autónomo e independiente, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la República, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por esta Constitución y la Ley, la que fijará igualmente lo relativo a los demás organismos electorales.</p> <p>La Ley que regule la materia electoral únicamente podrá ser reformada o derogada por la mayoría calificada de los dos tercios (2/3) de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del Tribunal Supremo Electoral, cuando la iniciativa no provenga de éste.</p>
Artículo 52	<p>El Tribunal Supremo Electoral estará integrado por tres (3) Magistrados Propietarios y un (1) Suplente, electos por el voto afirmativo de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional por un período de cinco (5) años, pudiendo ser reelectos.</p> <p>Para ser Magistrado del Tribunal Supremo Electoral se requiere ser: hondureño por nacimiento, mayor de veinticinco (25) años, de reconocida honorabilidad e idoneidad para el cargo y estar en el pleno ejercicio de sus derechos civiles.</p>



Artículo 53	No podrán ser elegidos Magistrados del Tribunal Supremo Electoral:
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los que tengan inhabilidades para ser Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; 2. Los que estén nominados para ocupar u ostenten cargos de elección popular; y, 3. Los que estén desempeñando cargos directivos en los partidos políticos legalmente inscritos.
	Los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral no podrán realizar o participar de manera directa o indirecta en ninguna actividad política partidista, excepto emitir su voto el día de las elecciones, ni desempeñar ningún otro cargo remunerado, excepto la docencia.
Los Magistrados Propietarios del Tribunal Supremo Electoral elegirán entre ellos al Presidente en forma rotativa por el término de un (1) año, quien podrá ser reelecto.	

Los principios y normas que se desprenden de la Constitución, se desarrollan y complementan en la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, que ha tenido ajustes menores después de su promulgación en 2004. En ella se definen cuáles son los organismos electorales y se especifican las atribuciones del Tribunal Supremo Electoral y de cada uno de los magistrados. A continuación disposiciones destacadas.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 9. Tribunal Supremo Electoral	Corresponde al Tribunal Supremo Electoral, todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, su integración, organización y funcionamiento se declaran de seguridad nacional y sus empleados y funcionarios estarán sujetos a un Régimen Especial de la Carrera Electoral.
Artículo 10. Presidencia del Tribunal Supremo Electoral	<p>En cada período, los (as) Magistrados (as) Propietarios (as) del Tribunal Supremo Electoral elegirán entre ellos, al Presidente(a) y al Secretario(a) en forma rotativa por el término de un (1) año.</p> <p>La elección de dichos funcionarios se hará en la primera sesión que se celebre y no podrán ser reelectos hasta que todos hayan ejercido su cargo.</p>
Artículo 15. Atribuciones del Tribunal Supremo Electoral	<p>Son atribuciones del Tribunal Supremo Electoral:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Emitir los reglamentos, instructivos, acuerdos y resoluciones para su funcionamiento; 2) Emitir las opiniones o dictámenes que legalmente le fueren requeridos; 3) Inscribir los Partidos Políticos, sus autoridades y candidatos(as) a cargos de elección popular y las Alianzas, Fusiones y Candidaturas Independientes, aprobando a la vez sus Estatutos y Programas de Acción Política; 4) Exigir a los Partidos Políticos, al finalizar cada ejercicio fiscal, la presentación de sus estados financieros y publicarlos;

- 5) Organizar, dirigir, administrar y vigilar los procesos electorales y consultas populares;
- 6) Elaborar, depurar y publicar el Censo Nacional Electoral;
- 7) Aprobar los Cronogramas Electorales y el Plan de Seguridad Electoral;
- 8) Convocar a elecciones, referéndums y plebiscitos;
- 8-A) Regular la propaganda electoral, reglamentar y supervisar el financiamiento de los partidos políticos;
- 9) Aprobar y remitir a los Tribunales Electorales Departamentales y Municipales la documentación y material electoral;
- 10) Recibir, custodiar y verificar la documentación y material electoral utilizado en los procesos electorales;
- 11) Divulgar resultados preliminares de los escrutinios;
- 12) Practicar el escrutinio definitivo con base en las actas de cierre suscritas por los miembros de las Mesas Electorales Receptoras;
- 13) Requerir a los Partidos Políticos, Alianzas, Movimientos Internos y Candidaturas Independientes la presentación de las certificaciones de actas de cierre, cuando el original no aparezca o presente inconsistencias o alteraciones;
- 14) Extender credenciales a los candidatos electos;
- 15) Conocer y resolver en su caso, sobre:
 - a) Nulidad total o parcial de votaciones y declaratoria de elecciones;
 - b) Quejas, denuncias o irregularidades en los procesos electorales;
 - c) Recusaciones contra Magistrados del Tribunal y Miembros de los Organismos electorales;
 - d) De los recursos interpuestos, conforme la presente Ley;
 - e) De los conflictos internos que se produzca en los Partidos Políticos, a petición de parte;
 - f) Cancelación de la inscripción a los Partidos Políticos, Alianzas y Candidaturas Independientes, renuncia y sustitución de candidatos a cargos de elección popular y autoridades de los Partidos Políticos; y,
 - g) Aplicación de sanciones a los Partidos Políticos y sus respectivos Movimientos Internos, Alianzas y Candidaturas Independientes.
- 16) Anular de oficio o a petición de parte, la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, cuando los inscritos no llenen los requisitos de Ley;
- 17) Investigar de oficio o a petición de parte los hechos que constituyan violaciones a la Ley, aplicando las sanciones correspondientes y en su caso, formular las denuncias ante las autoridades competentes;
- 18) Evacuar las consultas que le formulen los Partidos Políticos o Candidaturas Independientes, Alianzas, Candidatos a cargos de elección popular u Organismos Electorales;
- 19) Ejecutar sus resoluciones firmes;
- 20) Establecer un sistema de estadísticas electorales;

- 21) Fomentar la educación cívica electoral y promover la cultura política y democrática;
- 22) Aprobar contratos y convenios;
- 23) Determinar la organización de la institución, creación, fusión o supresión de dependencias, asignándoles las atribuciones y determinando los requisitos para el desempeño de los cargos; sin perjuicio de lo consignado en esta Ley;
- 24) Nombrar, evaluar, ascender, remover, sancionar a los funcionarios y empleados de la Institución;
- 24-A) Contratar por tiempo determinado personal adicional en el período electoral, así como reducir éste en período Post Electoral.
- 25) Elaborar y aprobar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para su remisión al Congreso Nacional;
- 26) Aprobar el Plan Operativo Anual;
- 27) Presentar al Poder Legislativo un informe anual de sus actividades;
- 28) Crear Comisiones Auxiliares y nombrar los Custodios Elec-torales;
- 29) Actualizar la División Política Geográfica Electoral;
- 29-A) Sesionar de manera obligatoria por lo menos una vez a la semana después de realizada la convocatoria a elecciones primarias y generales; y,
- 30) Las demás que le señale la presente Ley.

Ante varios vacíos de las leyes, el TSE ha ejercido con fuerza su facultad reglamentaria, subsanando ausencias normativas, precisando el alcance de disposiciones, pero también contraponiéndose al espíritu de disposiciones legales (por ejemplo, con el reglamento sobre la equidad de género en las candidaturas).

c) Objetivo

La propuesta general de reforma pretende sentar las bases de un modelo que genere confianza a la ciudadanía y otorgue seguridad y certeza a los actores políticos, permitiendo que las elecciones se conviertan en una etapa política de construcción democrática y no de imprevisibilidad y crisis.

Para el efecto, se plantea la separación de las funciones administrativas, técnicas y logísticas, por un lado, y las jurisdiccionales por otro, en dos entidades distintas: el Consejo Nacional de Elecciones (CNE) y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE)². Ambas instituciones reasumen la totalidad de las labores hasta ahora ejecutadas por el TSE, además de algunas suplementarias para fortalecer el nuevo modelo institucional.

El modelo de organismo electoral dividido busca asegurar un funcionamiento más eficaz de las tareas técnicas – administrativas y una aplicación más oportuna y definitiva de la justicia electoral, superando las limitaciones que se han identificado en los últimos procesos electorales. La efectividad de la estructura institucional actual, responde a un sistema bipartidista que ya no está vigente. Los cambios que se formulen al respecto deben tomar en cuenta esa realidad.

² Ambos nombres son referenciales.

- Razones conceptuales y experiencia comparada

Cuando América Latina volvió a la democracia privilegió organismos electorales unificados, es decir, encargados de las tareas técnicas, administrativas y logísticas de la elección, y de la responsabilidad jurisdiccional (a menudo poco precisada). Todavía permanece como el esquema más utilizado. América Central lo conserva, igual que países del cono sur (Bolivia, Uruguay, así como en Brasil y Paraguay, donde las instituciones poseen características jurisdiccionales afirmadas por su pertenencia a la Rama Judicial).

Sin embargo, entre las tendencias de las reformas electorales en América Latina destaca la separación de los organismos electorales, uno encargado de las cuestiones técnicas, logísticas, administrativas de la elección, y otro jurisdiccional.

La evolución tuvo un origen conceptual y práctico. La razón conceptual fue evitar que el organismo electoral unificado fuese “juez y parte” y que los asuntos se definiesen en una única instancia, contraviniendo principios de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Se señala que el organismo unificado organiza y juzga el proceso electoral, y que ante una impugnación, se juzga a sí mismo, lo que genera un conflicto de intereses y afecta el debido proceso, independientemente de la calidad o la probidad de las autoridades (el principal contraargumento es que la institución unificada puede organizar primeras instancias en su seno, regionales o funcionales, y conservar al pleno de magistrados como la etapa definitiva, capaz de validar o anular los actos sin ser “parte”. Con variantes, Costa Rica y Panamá se han encaminado en esa dirección).

Se añadió un argumento de características prácticas, vinculadas con el relegamiento de las labores jurisdiccionales en los organismos electorales unificados por los apremiantes desafíos técnicos. Ante el tamaño del reto, las cuestiones jurisdiccionales tendían a ser tratadas como secundarias. A medida que el ejercicio técnico se afianzó y la jornada electoral ingresaba en una cierta rutina, las cuestiones jurisdiccionales cobraron relevancia, tanto más que las normas se volvieron más tupidas a medida que surgían casos no contemplados en las leyes.

Ante el crecimiento de los asuntos jurisdiccionales, varios países crearon una instancia especializada y exclusiva de justicia electoral, que funciona como última instancia. La difusión data de fines del siglo XX, con un fuerte impulso del modelo de México que condujo su transición democrática con dos entidades (inicialmente el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral). En Ecuador, la Constitución de 2008 instauró el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). En República Dominicana, se creó en 2010 el Tribunal Superior Electoral (TSE), órgano distinto de la Junta Central Electoral (JCE). Ellos se suman al modelo tripartito de Perú (1993), con el jurisdiccional en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). En el mismo lapso, ningún país ha fusionado los organismos electorales.

Se requieren dos precisiones adicionales. La primera es que la tendencia a la separación de los órganos electorales no implica que los organismos unificados no cumplan las labores administrativas y jurisdiccionales con altos niveles de calidad y de confianza ciudadana y de actores políticos. De hecho, los

dos procesos electorales con mejor índice de integridad electoral de América son conducidos por instituciones concentradas (Costa Rica y Uruguay).

La segunda es que la división del TSE no asegura por sí sola el éxito del nuevo modelo. El diseño institucional es una variable importante, pero requiere el acompañamiento de otros factores para un desarrollo que ofrezca los resultados aguardados. Es primordial un adecuado diseño de competencias, atribuciones, procedimientos y plazos. El nombramiento de sus autoridades y personal debe recaer en personas idóneas. Asimismo, debe existir voluntad política para afianzar las instituciones.

d) Propuestas:

Se propone la separación de las funciones administrativas, técnicas y logísticas en materia electoral de aquellas relacionadas con el conocimiento y juzgamiento de los asuntos contenciosos electorales y de dirimir los conflictos internos de las organizaciones políticas. Para ello, se debe crear un órgano electoral que asuma estas últimas competencias, dejando las tareas administrativas, técnicas y logísticas para la celebración de elecciones en un Consejo Nacional de Elecciones.

Propuestas de reforma constitucional de la función electoral

Artículo. Función electoral:

La función electoral reposa en el Consejo Nacional de Elecciones y en el Tribunal de Justicia Electoral. Los actos y procedimientos de naturaleza administrativa, técnica y logística son ejecutados por el CNE. Los actos y procedimientos de naturaleza jurisdiccional son ejecutados por el TJE.

El Consejo Nacional de Elecciones y el Tribunal de Justicia Electoral son instituciones autónomas e independientes, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la república, cuya organización, atribuciones y funcionamiento están establecidos por la Constitución y la Ley.

Artículo. Integración del CNE:

El CNE está integrado por cinco consejeros, electos por mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de miembros del Congreso Nacional por un período de seis años, pudiendo ser reelegidos. El mandato se renueva de manera escalonada, de acuerdo con la Ley.

Para ser consejero del CNE se requiere ser: hondureño por nacimiento, mayor de veinticinco años, poseer título universitario, de reconocida honorabilidad e idoneidad y estar en el pleno ejercicio de sus derechos civiles.

No podrán ser consejeros del CNE quienes:

Tengan vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el presidente de la República, los ministros, los diputados y los dirigentes nacionales o departamentales de los partidos políticos.

Artículo.
Presidencia del
CNE:

En los cinco años precedentes hayan sido dirigentes de nivel nacional, departamental o municipal de los partidos; hayan ocupado funciones de confianza o cargos de responsabilidad política en el gobierno nacional o local; hayan sido candidatos a cargos de elección popular.

Los consejeros del CNE no podrán realizar o participar de manera directa o indirecta en ninguna actividad partidista, ni desempeñar ningún cargo remunerado, excepto la docencia.

Los consejeros del CNE eligen entre ellos al presidente por el término de dos años.

Artículo.
Integración del
TJE.

El TJE está integrado por tres magistrados propietarios y un suplente, electos por mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de miembros del Congreso Nacional por un período de siete años, pudiendo ser reelegidos. El mandato se renueva de manera escalonada, de acuerdo con la Ley.

Para ser magistrado del TJE se requieren los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

No podrán ser magistrados del TJE quienes:

Tengan vínculo de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el presidente de la República, los ministros, los diputados y los dirigentes nacionales o departamentales de los partidos políticos

En los diez años precedentes hayan sido dirigentes de nivel nacional, departamental o municipal de los partidos; hayan ocupado funciones de confianza o cargos de responsabilidad política en el gobierno nacional o local; hayan sido candidatos a cargos de elección popular.

Los magistrados del TJE no podrán realizar o participar de manera directa o indirecta en ninguna actividad partidista, ni desempeñar ningún cargo remunerado, excepto la docencia.

Artículo.
Presidencia del TJE.

Los magistrados del TJE eligen entre ellos al presidente por el término de dos años.

Artículo. Reforma
de la Ley de
regulación de la
materia electoral.

La Ley que regule la materia electoral podrá ser reformada o derogada por la mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del CNE y del TJE, cuando la iniciativa no provenga de estas instituciones.

La modificación constitucional debe ir acompañada de reformas legales que clarifiquen la misión de cada institución, las atribuciones y obligaciones que a cada una le corresponde, la estructura de las mismas, el mecanismo de selección y nombramiento de sus autoridades, el tiempo de mandato, la variable de designación escalonada, entre otros.

- i. Consejo Nacional de Elecciones (CNE)
 - Misión, atribuciones y estructura

El CNE es responsable de conducir técnicamente los procesos electorales en Honduras (primarias, generales, plebiscitos y referendos). Sus atribuciones principales provienen de las contempladas en el art. 15 de la LEOP (con la excepción del numeral 15, que forma el núcleo de las responsabilidades del TJE). Sus atribuciones se sintetizan en el cuadro 1, que reflejan su configuración como el órgano rector del conjunto de las tareas administrativas, técnicas, logísticas del proceso electoral.

Cuadro 1: Atribuciones del CNE

Generales – electorales
Organizar, dirigir, administrar y vigilar los procesos electorales en los aspectos administrativos, técnicos y logísticos
Convocar a los procesos electorales
Establecer y actualizar la división política – geográfica electoral
Aprobar el cronograma electoral al menos un año antes de la elección, así como el plan de seguridad y contingencia electoral
Planificar las actividades del proceso electoral
Recibir, custodiar y verificar la documentación y material electoral de los procesos electorales
Designar a los miembros de las MER.
<i>Observación: Ver propuesta de reforma de las MER y consideraciones sobre Secretario y Escrutador</i>
Capacitar a los miembros de las MER y a todos los otros agentes que coadyuven en las labores electorales del CNE

<i>Observación: La capacitación de miembros MER no puede ser delegada a los partidos</i>
Designar y capacitar a los custodios electorales
<i>Observación: Precisar en la Ley Electoral las labores y funciones de los custodios</i>
Inscribir los candidatos a cargos de elección popular, y las alianzas, fusiones y candidaturas independientes
Divulgar resultados preliminares de los escrutinios con celeridad y transparencia
Practicar el escrutinio definitivo a nivel municipal, departamental y nacional para todos los cargos con base en las actas de cierre suscritas por los miembros de las MER
Requerir a los partidos, alianzas, movimientos internos, candidaturas independientes la presentación de las certificaciones de actas de cierre cuando el original no aparezca o presente inconsistencias o alteraciones
Establecer un sistema de estadísticas electorales

Institucionales
Proponer al Congreso Nacional proyectos de ley o de reforma constitucional en materia electoral, salvo aquellas relacionadas con responsabilidades y competencias del TJE
Ejecutar sus resoluciones firmes
Emitir los reglamentos, instructivos, acuerdos y resoluciones para su funcionamiento
Emitir las opiniones y dictámenes que legalmente le sean requeridos
Evacuar las consultas que le formulen los partidos, alianzas, candidaturas independientes, candidatos a cargos de elección de popular y las del consejo de vinculación
Fomentar la educación cívica electoral; promover la cultura política y democrática; promover la investigación en asuntos vinculados con democracia, participación y elecciones
Determinar la organización de la institución, creación, fusión o supresión de dependencias, asignándole las atribuciones y determinando los requisitos para el desempeño de los cargos; sin perjuicio de lo consignado en esta Ley

Nombrar, evaluar, ascender, remover, sancionar a los funcionarios y empleados de la institución

Contratar por tiempo determinado personal adicional en el período electoral, así como reducir éste en periodo no electoral

Elaborar y aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para su remisión al Congreso Nacional

Presentar al Congreso Nacional y al Consejo de Vinculación un informe anual de sus actividades

Aprobar el Plan operativo anual

Aprobar contratos y convenios

Partidos

Inscribir los partidos, sus autoridades, sus estatutos y programas de acción

Financiamiento (a través de la Unidad de política limpia)

Cumplir las normas de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a través de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización

Otras

Las demás que señale la presente Ley y otras leyes conexas

- Integración, tiempo de mandato, designación escalonada

El modo de integración del CNE es clave para garantizar el éxito de sus tareas. Como fuera mencionado, el actual modelo está construido sobre un esquema bipartidista que ha perdido fuerza. El modelo más conveniente es la composición que garantice la independencia y autonomía de los partidos, en el que los consejeros no respondan a influencias partidarias. Ese es el espíritu de la Constitución y se desprende del

Informe de observación de la OEA. El esquema asegura las mejores garantías para los actores en contienda y para aquellos que eventualmente se sumen. Es un esquema protegido contra las idas y venidas de los resultados electorales que fortalecen o debilitan organizaciones. Asimismo, inspira grados más altos de confianza en la sociedad civil.

Implica que las autoridades designadas tengan independencia y autonomía con respecto a los partidos. Para conseguirlo, los criterios deben contemplar una ausencia de vínculos con un partido en los años precedentes (mínimamente cinco): no haber sido dirigente, candidato, haber ocupado cargos de responsabilidad política en gobiernos nacionales o locales, no tener vínculo de parentesco en primeros grados con parlamentarios, dirigentes de los partidos, presidente y ministros.

De manera adicional, se debe exigir requisitos de índole académica, como poseer al menos una licenciatura, no siendo indispensable la formación en un área específica. La multiplicidad de responsabilidades del CNE abre espacio para variadas disciplinas, en tanto que el cruce de conocimientos y experiencias distintas es enriquecedor para el cumplimiento de los objetivos.

La selección por concurso de méritos debe ser considerada como altamente recomendable, tanto para evaluar las condiciones de independencia partidaria, capacidad profesional, idoneidad ética y también la capacidad de liderazgo y trabajo en equipo, dos variables clave para cargos de decisión colectiva. El proceso debe tener características de máxima transparencia y posibilidad de supervisión por parte de la sociedad civil. Se establecen ternas por cada uno de los puestos y la designación final recae en el Congreso por el voto de dos tercios del total de sus miembros.

El CNE estaría compuesto por cinco integrantes. De esta manera se asegura un funcionamiento fluido de la institución.

Se fija un mandato de seis años, que amplía los márgenes para un ejercicio independiente de la función. Para contribuir a preservar la memoria institucional, se aconseja una renovación escalonada para la primera integración: algunos integrantes cumplirían desde el inicio la totalidad de la gestión y otros se renovarían a mitad de período (una vez seleccionadas las personas, se efectuaría un sorteo para asignar el plazo). A partir de la segunda designación, todos los mandatos duran seis años. Se contempla la posibilidad de los designados de obtener una reelección.

Las ventajas del modelo apartidista tienen un riesgo: la brecha entre el mandato constitucional y legal y la realidad. En ausencia de una genuina voluntad política de pasar a un formato apartidista, todas las formulaciones de requisitos y prohibiciones para las autoridades electorales quedan vacías o deslavadas, con consecuencias negativas en términos de legitimidad, confianza y fortaleza de mandato.

- ii. Tribunal de Justicia Electoral
 - Misión, atribuciones y estructura

El TJE es el organismo encargado de aplicar la justicia electoral en Honduras, es decir, resolver sobre los asuntos contenciosos electorales que se someten a su consideración. Asimismo, tendrá competencia sobre los conflictos internos que se susciten a lo interno de los partidos.

El principio general que guía su acción es que interviene en caso de inconformidad con decisiones del CNE que se vinculen con la organización de los procesos electorales o los derechos y obligaciones de los partidos (quedan al margen las decisiones de administración interna). Asimismo, tendrá competencia para conocer impugnaciones a decisiones de los partidos políticos siempre y cuando se hayan agotado las instancias internas o el demandante no haya recibido atención de forma oportuna. Sus actuaciones se realizan a petición de parte. La base de su labor se encuentra en el art. 15 inciso 15 de la LE.

Sus decisiones se ajustan a los principios habituales de la aplicación de justicia, con una atención especial a los principios de celeridad y economía procesal. Ninguna decisión jurisdiccional puede exceder más de 15 días calendario, de tal manera que sea compatible con los plazos expeditos de todo proceso electoral. De igual forma, se deben estipular plazos más breves para la resolución de impugnaciones de determinados actos, en una labor acompasada con todos los plazos que establece la LEOP para los procesos electorales.

El TJE debe garantizar procesos justos y efectivos, para lo cual la ley debe definir claramente los medios de impugnación, los plazos para las impugnaciones y para la resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento. Debe existir amplitud de medios probatorios. Se debe regular los medios de notificación y la obligatoriedad de fundamentación y motivación de las sentencias. Asimismo, debe quedar claramente establecido los requisitos de procedencia y los sujetos legitimados para accionar ante el organismo jurisdiccional.

Sus resoluciones poseen un carácter inapelable, entran en vigor de inmediato y no pueden ser recurridas ante ninguna instancia nacional. Al respecto, se debe revisar el rol de la Sala Constitucional de la CSJ.

Al TJE se le atribuyen de forma exclusiva y limitada funciones jurisdiccionales para evitar uno de los riesgos mayores del sistema dividido: la superposición de tareas, funciones o atribuciones, que lleva a conflictos interinstitucionales, de alto costo para los procesos electorales. No se contemplan, por lo tanto, labores que pudieran tener connotaciones de administración electoral.

- Integración, tiempo de mandato, designación escalonada

Al igual que en el caso del CNE, e incluso más, la integración es clave para garantizar el éxito de sus tareas. Se requiere necesariamente una composición apartidista. El TJE debe tener una designación ajena a los intereses partidarios. Se trata de un punto crucial: si el TJE no se compone bajo ese principio, y continúa bajo la lógica de las cuotas partidarias, la separación de órganos pierde un componente básico de su razón de ser y, a la postre, ofrecerá pocos elementos para incrementar la confianza ciudadana en las elecciones. Redundaría en un incremento del aparato público con escasos beneficios y volvería vanos los esfuerzos del rediseño institucional.

Las autoridades jurisdiccionales designadas deben poseer independencia con respecto a los partidos. Para conseguirlo, los criterios deben contemplar una ausencia de vínculos con un partido en los años precedentes (mínimamente diez): no haber sido militante, dirigente, candidato, haber ocupado cargos de responsabilidad política en gobiernos nacionales o locales, no tener vínculo de parentesco en primeros grados con parlamentarios, dirigentes de los partidos, presidente y ministros.

De manera adicional, desde el punto de vista profesional, se debe exigir requisitos de índole académica, similares a los demandados a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Se debe realizar una selección por concurso de méritos, tanto para evaluar las condiciones de independencia partidaria, capacidad profesional, idoneidad ética y también la capacidad de liderazgo y trabajo en equipo, dos variables clave para cargos en instancias de decisión colectiva. El proceso debe tener características de máxima transparencia y posibilidad de supervisión por parte de la sociedad civil. Se establecen ternas por cada uno de los puestos y la designación final recae en el Congreso por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Se sugiere que las ternas propuestas surjan de procesos inter-institucionales.

El TJE estará integrado por tres magistrados titulares y uno suplente. Se fija un mandato de siete años, que amplía los márgenes para un ejercicio independiente de la función. Para contribuir a preservar la memoria institucional, se aconseja una renovación escalonada para la primera integración: al cabo de tres y cinco años (uno de los magistrados tendría, de inicio, el mandato de siete años). De esta manera, la fecha de renovación no coincide con la de los integrantes del CNE. A partir de la segunda designación, todos los mandatos duran siete años. Los magistrados del TJE no pueden ser reelegidos en el cargo.

Cuadro 2: Atribuciones del TJE

Generales – electorales
Anular a petición de parte la inscripción de candidatos a cargos de elección popular cuando los inscritos no llenen los requisitos de ley. <i>Observación: Elaborar una ley completa de medios, procedimientos, amparos y plazos jurisdiccionales electorales, con independencia de la Ley del procedimiento administrativo (cuyos plazos o procedimientos no necesariamente se ajustan a la dinámica de un proceso electoral) o de la Ley de justicia constitucional. Esta normativa debiera aprobarse antes de la designación del TJE para dotar a la institución de un marco claro y preciso de sus funciones</i>
Pronunciarse sobre demandas de impugnación, revisión, nulidad total y parcial de votaciones y hacer la declaración final de elecciones en caso de impugnación. <i>Observación: Se debe ampliar el número de medios</i>
Extender credenciales a los candidatos electos en caso de que la elección haya sido recurrida jurisdiccionalmente

Institucionales
Proponer al Congreso Nacional proyectos de ley o de reforma constitucional en materia electoral, sobre aspectos de su competencia
Conocer y resolver los amparos electorales de manera definitiva, sin recurso ulterior ante ninguna instancia. <i>Observación: Se debe revisar el rol de la Sala Constitucional de la CSJ</i>
Conocer y resolver impugnaciones contra actos del CNE de naturaleza electoral o vinculados con los derechos y obligaciones de los partidos
Conocer y resolver recusaciones contra miembros del CNE
Ejecutar sus resoluciones firmes
Conocer y resolver los recursos interpuestos conforme a la Ley Electoral y otras conexas a la materia electoral
Determinar la organización de la institución, creación, fusión o supresión de dependencias, asignándole las atribuciones y determinando los requisitos para el desempeño de los cargos; sin perjuicio de lo consignado en esta Ley
Nombrar, evaluar, ascender, remover, sancionar a los funcionarios y empleados de la institución
Contratar por tiempo determinado personal adicional en el período electoral, así como reducir éste en periodo no electoral
Elaborar y aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para su remisión al Congreso Nacional
Aprobar el Plan operativo anual
Presentar al Congreso Nacional un informe anual de sus actividades
Aprobar contratos y convenios

Partidos
Conocer y resolver los conflictos internos de naturaleza jurídica que se produzcan en los partidos a petición de parte
Sancionar a los partidos, movimientos internos, alianzas y candidaturas independientes por infracciones y faltas a la Ley Electoral
Cancelar la inscripción de los partidos en los casos previstos en la Ley

Otras
Las demás que señale la presente Ley y otras leyes conexas

5.1.2. Consejo Consultivo

a) Descripción del problema

El Consejo Consultivo es una figura establecida en la ley, concebida para funcionar de manera colegiada como un espacio de diálogo, consulta y acuerdo entre la autoridad electoral y los partidos políticos durante el desarrollo del proceso electoral (Ley de Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004). No obstante, sus competencias y funcionamiento son limitadas, por lo que sus actuaciones tienen poco impacto en el proceso electoral.

Figuras como esta han sido positivas en otros países. Sin embargo, de acuerdo con la información recabada por el grupo de expertos, en Honduras no ha logrado el objetivo de ser un espacio incluyente de deliberación efectiva entre los partidos políticos y el órgano electoral. En diversas entrevistas se mencionó que el Consejo Consultivo es más bien un espacio testimonial. No cuenta con una agenda definida y su carácter temporal no permite darle seguimiento integral a todas las etapas del proceso electoral, por lo que su actuación es limitada.

Aunado a lo anterior, los acuerdos o resultados de las reuniones del Consejo Consultivo con el pleno del TSE no son vinculantes, solo sirven de “consultas” u “opiniones”. Incluso, en el proceso electoral pasado algunos partidos dejaron de asistir a estas reuniones. Lo anterior limita la capacidad de incidir de manera positiva en desarrollo del proceso.



La MOE/OEA desplegada para las elecciones generales de 2013, al referirse a esta figura señaló que su “formulación legal establece una vía adicional de resolución de conflictos o quejas ante la autoridad electoral, pero es de carácter discrecional, sin un procedimiento o términos específicos, a diferencia de los recursos formales que la propia ley señala en otros apartados y aspectos del proceso electoral.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2013, p.11).

De la revisión de trece “Ayuda memoria” de las Reuniones del Consejo Consultivo, se constata que la dinámica de las sesiones son más de carácter informativo por parte del TSE que “consultivo”, lo que genera que la agenda sea imprecisa y el logro de acuerdos complicado. A ello se suma la falta de información previa a las reuniones y conocimiento anticipado de los temas específicos a discutir. El Consejo Consultivo tampoco cuenta con un reglamento que organice su funcionamiento, desde quorum mínimo para sesionar, fechas, competencias, facultades e impacto de los acuerdos logrados.

b) Fuente normativa

La figura del consejo consultivo está regulada en la Ley electoral y de las organizaciones políticas:

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 41. Consejo Consultivo Electoral.	<p>Los Partidos Políticos legalmente inscritos, acreditarán un delegado, propietario y su respectivo suplente ante el Tribunal Supremo Electoral con el objeto de integrar el Consejo Consultivo Electoral como una <i>instancia permanente de consulta y colaboración</i>. Entre sus facultades estará la observación de los procesos electorales y la canalización de denuncias o reclamos.</p> <p>El Consejo Consultivo Electoral de oficio en los temas de su competencia o a solicitud del Tribunal Supremo Electoral, formulará las respectivas recomendaciones.</p> <p>Las Candidaturas Independientes a nivel presidencial, una vez inscritas, podrán acreditar representante ante el Consejo Consultivo Electoral y este fungirá hasta la conclusión del proceso electoral.</p> <p>Los Partidos Políticos que integran el Consejo Consultivo Electoral tendrán derechos mensualmente a una copia en medio magnético del Censo que se inicia en la fecha de convocatoria a Elecciones Generales y culmina con la celebración de las mismas con el objeto de verificar que el proceso de depuración se efectúe en forma eficaz y que el Consejo Consultivo Electoral emita sus observaciones al Tribunal Supremo Electoral.</p>
Artículo 42. Participación del	<p>Los miembros del Consejo Consultivo Electoral podrán participar en las sesiones del Tribunal Supremo Electoral, cuando se trate de temas</p>

Consejo Consultivo Electoral.

electorales, con derecho a voz pero sin voto, desempeñando sus funciones en forma ad honorem.

c) Objetivo

Propiciar cambios para mejorar el funcionamiento, la estructura y las prerrogativas del Consejo Consultivo con el propósito de fortalecer institucionalmente al órgano electoral, bajo principios de transparencia y rendición de cuentas. Establecer nuevas facultades y admitir nuevos actores para integrar esta instancia brindará condiciones para un espacio de comunicación real entre la autoridad electoral y representantes de fuerzas políticas y otros actores de la sociedad. Asimismo, logrará una corresponsabilidad en el desarrollo del proceso electoral. El consejo consultivo debe fortalecer su rol ante el cambio institucional que se recomienda en este informe. El nuevo Consejo Nacional de Elecciones, en un esquema de autonomía e independencia, debe estar bajo el escrutinio de los partidos políticos y de la sociedad civil.

En la reformulación de la figura del Consejo Consultivo, las fuerzas políticas deben tener representación equitativa e involucrarse en la planeación y desarrollo de los comicios. El nuevo Consejo permitirá reestablecer la confianza institucional a través de mecanismos y procedimientos públicos, transparentes y revisables, en que los actores se involucren y conozcan anticipadamente las actividades y desafíos de la organización electoral. Se debe fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

d) Propuestas

Propuestas de reforma	
1	Transformar el Consejo Consultivo en un Consejo de Vinculación, que sea de carácter permanente en el tiempo, con sesiones periódicas, para que el Consejo funja como órgano de seguimiento y espacio de diálogo entre autoridad, partidos políticos y sociedad civil.
2	Regular el funcionamiento del Consejo de Vinculación y dotarlo de facultades y competencias para la fiscalización y rendición de cuentas del órgano electoral. En la época electoral, las sesiones deberán incluir la revisión del cronograma y de la planificación electoral aprobada por la autoridad electoral. Se debe integrar a la sociedad civil para que asista en calidad de observadores de las actuaciones del órgano electoral.
3	El Consejo de Vinculación electoral debe convertirse en el principal espacio de rendición de cuentas de la política institucional del CNE. Todos los reglamentos del CNE deben ser puestos en conocimiento y discusión del Consejo de Vinculación.
4	El diseño de materiales, capacitaciones, integración de las MER, sistemas informáticos, censo, entre otros, deberán ser parte de los temas a tratar en sus sesiones. Se puede

	considerar el trabajo en comisiones temáticas que, sin ser órganos resolutivos, apoyan y agilizan el cumplimiento de las tareas del órgano electoral.
5	Regular un período especial de sesiones para que una vez concluido el proceso electoral se pueda realizar un ejercicio de evaluación de todos los componentes y procesos que confluieron en la celebración de elecciones, para identificar los problemas y las oportunidades de mejora.

5.1.3. Censo Electoral

a) Descripción del problema

La MOE/OEA Honduras 2017 identificó inconsistencias en el Censo Nacional Electoral a raíz de cuestionamientos presentados por algunos partidos políticos con posterioridad a la celebración de las elecciones primarias y hasta después de la celebración de las elecciones generales de 2017 (Primer Informe Preliminar Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.9).

En julio de 2017, los partidos políticos de la oposición denunciaron la existencia de al menos un millón de personas fallecidas inscritas en el Censo Nacional Electoral, por lo que solicitaron al TSE que realizara una depuración del padrón electoral antes de las elecciones generales del 26 de noviembre. Ante esta denuncia, el RNP estimó que la cifra de fallecidos inscritos en Censo Nacional Electoral rondaba entre los 110 mil a 200 mil personas. (Diario El Tiempo Digital Honduras, 6 de Julio de 2017.³

En octubre del 2018, con motivo de las deficiencias administrativas, técnicas y logísticas con las que operó el Registro Nacional de las Personas en los últimos años, el Congreso Nacional nombró una Comisión Interventora para el Registro Nacional de las Personas, con el objetivo de realizar una auditoría integral sobre el registro civil, modernizar los procedimientos de modificación en la inscripción de los ciudadanos e implementar técnicamente un sistema de depuración y actualización permanente de sus registros (Decreto Legislativo No. 103-2018 de fecha 9 de octubre de 2018). En el marco de sus funciones, la Comisión Interventora del RNP consideró la implementación del proyecto de emisión de una nueva tarjeta de identidad, que además de renovar el documento de identificación de los hondureños, promoverá una depuración del registro de electores y del censo nacional electoral.⁴

³ Diario El Tiempo Digital Honduras. 6 de Julio de 2017. Disponible: <https://tiempo.hn/muertos-inscritos-en-censo-electoral/>

⁴ Reunión del CN con junta interventora del RNP, CN entrega a junta interventora de RNP propuestas para nuevo sistema de identificación nacional confiable. Congreso Nacional de Honduras.

Durante las reuniones sostenidas con la Comisión Interventora para el Registro Nacional de las Personas, el grupo de expertos recibió el plan de trabajo por medio del cual la Comisión Interventora promueve un proceso de reestructuración, mejoramiento y optimización administrativa, técnica, tecnológica y gerencial del RNP con el objetivo de fortalecer y despolitizar una institución que maneja aspectos tan fundamentales en el país.

Teniendo en cuenta el esfuerzo que los actores políticos del país están llevando a cabo para eliminar las inconsistencias en los registros civiles del país, el equipo de expertos destaca la importancia de esta iniciativa, que implica un mejoramiento de gran envergadura, cuyo éxito impactará positivamente en la ciudadanía. En caso de avanzar en el plan estipulado, el censo electoral de Honduras se beneficiará del fortalecimiento tecnológico y de las diversas medidas que están consideradas.

b) Fuente normativa

La Constitución de Honduras establece en su artículo 55, que el Registro Nacional de las Personas será el organismo encargado del Registro Civil, de extender la tarjeta de identidad única a todos los hondureños y de proporcionar permanentemente de manera oportuna y sin costo, al Tribunal Supremo Electoral, toda la información necesaria para que este elabore el Censo Nacional Electoral. Por su parte, la Ley Electoral confiere en su artículo 15, la elaboración, depuración y publicación del Censo Nacional Electoral al Tribunal Supremo Electoral.

Constitución	
Artículo 54	El Registro Nacional de las Personas es una Institución Autónoma con personalidad jurídica, técnica e independiente, tiene su asiento en la capital de la Republica y autoridad en el territorio nacional. Estará administrada por (un) 1 Director y dos (2) Subdirectores que serán elegidos por un periodo de cinco (5) anos por el voto afirmativo de los dos tercios de la totalidad de los Diputados del Congreso Nacional. Deberán poseer titulo universitario, las más altas calificaciones técnicas y morales y estarán sujetos a los mismos requisitos e inhabilidades que establece la Constitución de la Republica para ser Magistrado del Tribunal Supremo Electoral.
Artículo 55	El Registro Nacional de las Personas, además de las funciones que le señala la Ley, será el organismo encargado del Registro Civil, de extender la tarjeta de identidad única a todos los hondureños y de proporcionar permanentemente de manera oportuna y sin costo, al Tribunal Supremo

Disponible: <http://congresonacional.hn/index.php/2018/10/23/reunion-del-cn-con-junta-interventora-del-rnpcn-entrega-a-junta-interventora-de-rnp-propuestas-para-nuevo-sistema-de-identificacion-nacional-confiable/>



Artículo 56	Electoral, toda la información necesaria para que este elabore el censo nacional electoral.
	El Censo Nacional Electoral es publico, permanente e inalterable. La inscripción de los ciudadanos, así como las modificaciones ocurridas por muerte, cambio de vecindario, suspensión, pérdida o restablecimiento de la ciudadanía, se verificara en los plazos y con las modalidades que determine la Ley.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

Artículo 15. Atribuciones del Tribunal Supremo Electoral	Son atribuciones del Tribunal Supremo Electoral: 6) Elaborar, depurar y publicar el Censo Nacional Electoral.
Artículo 43. Censo Nacional Electoral y Listados	El Censo Nacional Electoral es el registro debidamente ordenado de los ciudadanos con capacidad para votar que se elaborará de acuerdo con la Ley.
Artículo 44. Tarjeta de Identidad	Para los efectos de esta Ley, la Tarjeta de Identidad es el documento fehaciente que permite la inscripción del ciudadano en el Censo Nacional Electoral.
Artículo 45. Elaboración del Censo Nacional Electoral	<p>Para la elaboración del Censo Nacional Electoral, el Registro Nacional de las Personas (RNP) proporcionará al Tribunal Supremo Electoral, de manera permanente, oportuna y gratuita, toda la información de los ciudadanos por departamento, municipio y centro de votación, a quienes se les haya emitido su Tarjeta de Identidad. Un ejemplar de la información proporcionada se archivará en el Tribunal Supremo Electoral mediante registros documentales y electrónicos y otra copia en la bóveda del Banco Central de Honduras; además, se entregará copia a cada uno de los partidos políticos inscritos.</p> <p>El Tribunal Supremo Electoral pondrá a disposición de la ciudadanía, de manera permanente, el Censo Nacional Electoral mediante sistemas de consulta electrónica, pudiendo al efecto, publicar los mecanismos de acceso. El Censo Nacional Electoral se subdividirá de la manera siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Censo Nacional Electoral Provisional para ser utilizado en elecciones primarias; 2) Censo Nacional Electoral Definitivo para ser utilizado en elecciones

primarias;

3) Censo Nacional Electoral Provisional para ser utilizado en elecciones generales; y,

4) Censo Nacional Electoral Definitivo para ser utilizado en elecciones generales.

c) Objetivo

La Constitución le otorga al RNP el estatus de ente autónomo, con personalidad jurídica, técnica e independiente responsable de garantizar la veracidad de la inscripción y actos relativos al estado civil de las personas naturales, generar seguridad en la documentación y generar información confiable. Por otro lado, le delega al TSE la responsabilidad de crear el censo electoral.

Las atribuciones y competencias legales asignadas a cada institución dificultan establecer responsabilidades ante las inconsistencias del Censo Nacional de Electores en Honduras. No obstante que la responsabilidad de la elaboración y depuración es competencia del Tribunal Supremo Electoral, los cuestionamientos y denuncias realizadas por los partidos políticos al censo de electores derivan de la imposibilidad del RNP de llevar a cabo un proceso de actualización y depuración de sus registros por las deficiencias administrativas y técnicas con las que esta oficina trabajó en los últimos años (Decreto Legislativo No. 103-2018 de fecha 9 de octubre de 2018).

Por tal motivo, consideramos fundamental que el proceso emprendido por la Comisión Interventora avance y se le brinde todo el apoyo político necesario, para que la institución fortalezca sus procesos de gestión, emprenda un esfuerzo de mejoramiento técnico, tecnológico y administrativo, y lleve a cabo la reestructuración necesaria para transformarla en un servicio público de alta calidad, profesional, ajena a influencias e intereses partidistas. El éxito de este proceso y el éxito en la emisión de una nueva tarjeta de identidad, además de los múltiples beneficios para la ciudadanía y para el país en diversos ámbitos, permitirá la conformación de un censo electoral actualizado y depurado. El grupo de expertos valora el involucramiento de la comunidad internacional en este importante proyecto.

Este esfuerzo debe estar acompañado electoralmente de la construcción de mecanismos de actualización y depuración permanente del censo electoral. No se debe perder la oportunidad de comenzar con un nuevo censo para trabajar en estos elementos, que permitirán tener un censo electoral saludable no solo para el próximo proceso electoral sino para los venideros. Ello permitirá a la vez poner en la agenda otros retos relacionados a la nueva geografía electoral.

En relación a ello, el grupo considera que Honduras podría explorar integrar directamente el censo electoral al Registro Nacional de las Personas, para reunir en una misma institución dos instrumentos que están estrechamente relacionados, el registro civil y el registro electoral. Este modelo seguiría la experiencia de Perú, donde el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el organismo encargado de preparar y mantener actualizado el padrón electoral, institución distinta a la Oficina Nacional

de Procesos Electoral y al Jurado Nacional de Elecciones, a quien brinda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.

Como señala Carlos Alberto Urruty, no existe un sistema perfecto en temas vinculados con la organización del registro electoral, existen razones para considerar los beneficios de que el registro civil y el registro electoral estén adscritos a una misma institución. Entre ellos, porque la depuración depende en buena parte de las partidas de defunción, y que estas contengan los datos necesarios para individualizar a la persona respectiva. (Tratado de derecho electoral comparado de América Latina (Nohlen, Dieter; Daniel Zovatto, Jesús Orozco, y José Thompson), 2007, p. 485).

Esta discusión solo se puede dar si el proceso que está llevando a cabo el RNP es exitoso y cuenta con el apoyo político necesario. Al respecto, el mismo autor apunta correctamente, que “es de fundamental importancia para asegurar la pureza del proceso electoral que el registro electoral sea administrado, custodiado, actualizado y depurado por un órgano público independiente del poder político”. Esa debe ser la primera piedra para avanzar en otras materias.

d) Propuestas

Propuestas de reforma	
1	Evaluar a futuro la posibilidad de delegar la tarea de organización, custodia, actualización y depuración del Censo Nacional Electoral al Registro Nacional de las Personas, institución responsable según la Constitución de generar información confiable, y delegar la publicación y publicidad del mismo al TSE. Esta discusión solo puede ser relevante si es que el RNP avanza conforme a su plan de reestructuración y emisión de la nueva tarjeta de identidad, y la institución se consolida como un ente independiente.
2	De igual manera, se recomienda que las instituciones hondureñas contemplen, en el marco del proyecto por medio del cual se emitirá una nueva tarjeta de identidad, un sistema de depuración y actualización automático y permanente para mantener vigentes los nuevos registros (Primer Informe Preliminar Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017). Lo anterior permitirá mantener un registro electoral confiable en el tiempo, condición fundamental para la realización de un proceso electoral transparente en Honduras. En el proceso que se está llevando a cabo se recomienda incorporar medidas de protección y resguardo de datos personales.

5.2. Proceso Electoral

5.2.1. Mesas electorales receptoras

a) Descripción del problema

Las Mesas Electorales Receptoras (MER) de Votación en Honduras presentan varias características que derivan en una compleja integración y dificultan un adecuado funcionamiento.

En primer lugar, se integran con miembros propietarios y suplentes nombrados por el Tribunal Supremo Electoral, pero propuestos por cada uno de los partidos políticos, alianzas o candidaturas independientes que participan en una elección. Esto implica que en un escenario con diez partidos políticos, puede haber 20 miembros, entre titulares y suplentes. Además, no permite establecer una homogeneidad entre todas las mesas del país.

En segundo lugar, si bien el Tribunal Supremo Electoral es quien nombra a los integrantes, la realidad es que la institución entrega las credenciales en blanco a los partidos, alianzas o candidaturas independientes. Son éstos quienes definen autónomamente la distribución y nombres de quienes ejercerán tal función.

Finalmente, los puntos anteriores impactan el funcionamiento de una mesa por diversos motivos. El potencial de personas que pueden integrarlas diluye el control que los propios miembros tienen sobre la misma. La capacitación no es adecuada por la desconexión que existe entre la máxima autoridad electoral y los miembros de la MER. La ausencia de mecanismos de supervisión del TSE sobre los integrantes de las mesas genera que el conjunto de la organización electoral sea un proceso compartimentado.

La integración de las MER ha sido un tema reiterado de las recomendaciones de las MOE/OEA desde el 2012 en el país.⁵ La Misión en su Informe Final sobre las Elecciones Generales celebradas el pasado 26 de noviembre de 2017, señaló respecto a las credenciales que la entrega “sin el nombre de la persona que ocupa el puesto genera incertidumbre y despierta desconfianza sobre el uso que se puede dar a estas identificaciones” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.25). En esas elecciones cada partido pudo hacer uso de 36,206 credenciales para integrantes de MER. Esto provoca que partidos en contienda obtienen más credenciales que votos. Seis de los diez partidos que participaron en el proceso electoral de 2017 obtuvieron entre tres mil y seis mil votos, es decir entre un 10% y un 20% de la cantidad de credenciales entregadas. Es evidente que el número de credenciales entregadas a algunos partidos es muy superior a los votos recibidos y a la capacidad de nombrar representantes en todas las mesas de votación. Derivado de ello, diversos partidos

⁵ Se sugiere consultar el Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras de 2013 y 2017.

le trasladaron a la MOE/OEA Honduras 2017 “sus preocupaciones con respecto a la presunta compra de credenciales por parte de los partidos grandes a las formaciones partidarias que no tuvieron capacidad de nombrar representantes para todas las MER” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.24). Esto también fue abordado en diversas entrevistas sostenidas con fuerzas políticas en el marco de este trabajo.

En relación a las tareas de capacitación, la MOE/OEA Honduras 2017 señaló que “De acuerdo con información proporcionada por el TSE, se capacitaron 1624 instructores de partidos políticos, a quienes les corresponde capacitar a los miembros de las MER. Los partidos no comparten con el TSE el registro de capacitación por lo que no hay forma de saber cuántos miembros de mesa fueron efectivamente capacitados. La Misión observó que este sistema de capacitación no cumple con su propósito dado que el día de la elección los observadores de la OEA notaron que los miembros MER no conocían algunos procedimientos de la mesa.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.25). Al ser los partidos quienes nombran y controlan a los integrantes de las MER, la responsabilidad de capacitación recae en esas mismas organizaciones. La autoridad electoral se limita a capacitar a miembros de partidos en calidad de “capacitadores o instructores”. Este esquema propicia que la autoridad electoral no cuente con los controles necesarios para garantizar el funcionamiento óptimo de las MER.

Los antecedentes mencionados provocan que la jornada electoral sea responsabilidad de los miembros de partidos políticos, que ejercen roles mayoritariamente sin la debida capacitación y en donde el Tribunal Supremo Electoral no tiene la capacidad de supervisar. El funcionamiento y las responsabilidades de las Mesas Electorales Receptoras se ven afectadas, con las consecuencias que de ello se deriva sobre la calidad del proceso electoral. Por su lado, la entrega de credenciales en blanco, producto de este esquema, afecta el control, la transparencia y la credibilidad de los resultados.

b) Fuente normativa

La regulación de esta materia está contenida en los artículos 24, 26, 27 y 28 de la Ley electoral y de las organizaciones políticas.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 24. Integración.	<p>Las Mesas Electorales Receptoras se integran con un miembro propietario y su respectivo suplente, propuestos por cada uno de los Partidos Políticos, Alianzas y Candidaturas Independientes que participen en el proceso electoral y nombrado por el Tribunal Supremo Electoral.</p> <p>Ejercerán sus cargos de manera independiente de la autoridad que los propuso, subordinados a la ley y respetuosos a la relación jerárquica de los organismos electorales superiores.</p> <p>Si uno de los suplentes tuviese que actuar en lugar del propietario por ausencia de éste, lo hará en el cargo que el ausente tuviese en la Mesa Electoral Receptora.</p>

<p>Artículo 26. Instalación.</p>	<p>En cada Centro de Votación se instalarán Mesas Electorales Receptoras según el número de electores registrado al momento de hacer el cierre de las inscripciones en el Censo Nacional Electoral. La Mesa Electoral Receptora se abrirá con un mínimo de cien (100) electores domiciliados en el sector electoral y hasta un máximo de quinientos (500) electores; no obstante, el Tribunal Supremo Electoral por razones de dispersión geográfica de los poblados o falta de acceso, podrá autorizar la apertura de una mesa electoral receptora con un número menor a cien (100) electores.</p>
<p>Artículo 27. Distribución de los cargos.</p>	<p>El Tribunal Supremo Electoral hará la distribución de los Cargos de Presidente, Secretario, Escrutador y Vocales de la Mesa Electoral Receptora de manera igualitaria entre los Partidos Políticos, Alianzas y Candidaturas Independientes, que participen en las elecciones. El Tribunal Supremo Electoral entregará las respectivas credenciales veinticinco (25) días antes de la celebración de las elecciones a las autoridades centrales de los Partidos Políticos y a los titulares de las candidaturas independientes.</p> <p>Ningún miembro de la Mesa Electoral Receptora podrá ocupar otro cargo diferente o distinto al que fue nombrado por el Tribunal Supremo Electoral.</p>
<p>Artículo 28. Incorporación de los miembros.</p>	<p>Los miembros de las Mesas Electorales Receptoras se incorporarán a su cargo, con las credenciales que les extienda el Tribunal Supremo Electoral.</p> <p>El desempeño de las funciones en las mesas electorales receptoras es obligatorio.</p>

c) Objetivo

Modificar los procedimientos de nombramiento e integración de los miembros de MER para que el reformulado Consejo Nacional de Elecciones tenga mayor control sobre la organización electoral y se fortalezca la rendición de cuentas de las MER ante la autoridad electoral. Asimismo, la reforma debe propiciar una mejor comunicación entre las MER y otros niveles de gestión del sistema electoral, condición indispensable en todo proceso electoral para la solución pronta de imprevistos el día de la jornada electoral. El modelo que se adopte eliminará el mercado de las credenciales, ya que todo miembro de mesa deberá estar registrado previamente ante la autoridad electoral.

Los cambios deben apuntar hacia la profesionalización de las MER, que impactará de manera positiva en la confianza en el proceso electoral. Esta profesionalización permite superar un esquema cuyo funcionamiento está arraigado en un modelo bipartidista que ya no se encuentra vigente. El espíritu de las reformas a nivel de MER se debe replicar hacia los órganos electorales intermedios.

d) Propuestas

Las MOE/OEA 2017 y 2013 han recomendado ir hacia un modelo ciudadano de mesa o un modelo híbrido (partidos y ciudadanía). Al analizar los diferentes procesos que algunos países han enfrentado en este sentido (El Salvador, México o República Dominicana) se advierte sobre la conveniencia de ir haciendo ajustes graduales hasta lograr el grado de despartidización o ciudadanía deseado.

Vale la pena aclarar que “El sentido de la *ciudadanización*” de los órganos electorales es el de integrar sus instancias de dirección con personas desvinculadas de los intereses de los contendientes, como una manera de garantizar que las decisiones son tomadas sin pensar en favorecer o perjudicar a un contendiente determinado.” (C.Astullido & L.Cordova. (2010), p.60). Ahora bien, “La ciudadanía no debe ser interpretada como una transformación de los órganos electorales en instancias de representación de ciudadanos (papel que en las democracias representativas corresponde a los parlamentos), sino como una manera de hacer prevalecer los intereses colectivos sobre los intereses de parte en las instancias de organización de los procesos electorales; como una manera de hacer prevalecer la objetividad que, invariablemente, supone la imparcialidad frente a la subjetividad, que, de manera inevitable, subyace a las posturas de los representantes de los partidos políticos.” (C.Astullido & L.Cordova. (2010), p.60).

La propuesta que se presenta tiene dos objetivos: el primero es que la autoridad electoral sea directamente responsable del funcionamiento de las MER. Y el segundo es profesionalizar el trabajo, los procedimientos y el funcionamiento de las mesas. El modelo híbrido debe ser el primer paso, para avanzar a futuro a un modelo de selección de ciudadanos de forma aleatoria.

Sin perjuicio de la gradualidad o fórmula exacta, todo modelo debe ir acompañado de la identificación anticipada de quienes fungirán como miembros de mesa, así como la emisión de credenciales nominativas a los integrantes. Esto es indispensable. Asimismo, la identificación anticipada permitirá planificar procesos de capacitación adecuados, que deben ser responsabilidad del órgano electoral, sin la intermediación de los partidos. Por otro lado, contar con un número fijo y roles asignados idéntico en cada mesa ayudará a gestionar con mayor fluidez el trabajo de la MER.

La propuesta es fijar un número razonable de integración e incluir la figura de fiscales o veedores de partidos, para fiscalizar el funcionamiento de la mesas de acuerdo a la capacidad de cobertura partidaria. Los cambios deben apuntar a la implementación gradual a futuro de un modelo en que los miembros de mesa provengan de ciudadanos seleccionados aleatoriamente.

Para iniciar estos ajustes se proponen evaluar y hacer las modificaciones legales siguientes:

Propuestas de reforma

1	Fijar un número idéntico y razonable de integrantes para la conformación de las MER que puede ser de 5 o 6 de acuerdo con las figuras establecidas en la Ley (Presidente, Secretario, Escrutador, y vocales).
2	Para asegurar un mayor control de la Mesa se propone que la autoridad cuente con al menos uno o dos lugares (secretario y/o escrutador) en la integración de las MER, nombrados para garantizar que los procesos se realicen conforme a lo establecido en la ley y dar garantías de institucionalidad al proceso. Estos nombramientos deben recaer en ciudadanos independientes, sin afiliación partidaria, que superen un proceso adecuado y transparente de selección. Modificar artículo 24 y 27.
3	Implementar un modelo de selección y pre-registro de miembros de mesa por cada partido político con tiempo suficiente para ser capacitado. Artículo 28, establecer requisitos de idoneidad para ser miembro MER.
4	Diseñar e implementar un modelo de capacitación donde la autoridad electoral garantice una cobertura del 100% de los individuos propuestos por los partidos políticos. Con ellos se podrá formar un banco de personas capacitadas previo al proceso de selección y designación. Artículo 28, establecer requisitos para ser miembro MER.
5	La autoridad electoral deberá seleccionar y acreditar directamente de este banco de datos a los integrantes de las MER, con criterios como domicilio (elegir por centros de votación), nivel educativo y experiencia electoral. Modificar artículo 24, 27 y 28.

5.2.2. Custodios electorales

a) Descripción del problema

Los custodios electorales están establecidos para apoyar en la custodia, transporte y vigilancia del material electoral. De acuerdo al informe preliminar de la MOE/OEA Honduras 2017, “el TSE reglamentó las funciones de tres tipos de custodios electorales: Custodio Nacional, Custodio Coordinador de Centro de Votación y Custodio Electoral/Operador Técnico (Artículo 5, Reglamento para los Custodios Electorales (Acuerdo No.16-2017)). Los primeros coordinan junto con las Fuerzas Armadas el traslado y retorno de las maletas electorales, y los últimos realizan la transmisión de las actas desde el centro de votación. La figura del Custodio Coordinador de Centro de Votación no se hizo efectiva y la Misión observó que el día de la elección no hubo representantes del TSE que coordinaran y resolvieran situaciones específicas en las mesas y atendieran dudas sobre los procedimientos en caso de no haber acuerdo entre los miembros de mesa.” (Primer Informe Preliminar Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.9)

La falta de custodios coordinadores de centros de votación provocó que la adopción de decisiones o la resolución de conflictos en los mismos centros quedara en manos de los integrantes de los partidos políticos o repercutió en responsabilidades adicionales para los “custodios electorales/operador técnico”.

Un segundo tema constatado por la MOE/OEA Honduras 2017 fue que “los custodios electorales/operador técnico, fueron seleccionados a través de las universidades públicas y privadas sin tener en cuenta el centro de votación en el que les correspondía votar. Es decir, en muchos casos

desconocían la zona en la que debían trabajar y tuvieron que desplazarse fuera de su municipio imposibilitando que pudieran sufragar el día de la elección.”(Primer Informe Preliminar Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.9). Este aspecto también fue manifestado en algunas reuniones con ciertos actores. El grupo de expertos reconoce la importancia y el esfuerzo en el involucramiento de las universidades para el fortalecimiento del proceso electoral en esta materia, pero se deben buscar fórmulas que permitan el ejercicio del voto.

Finalmente, a pesar de que el Reglamento contempla tres tipos de “Custodios”, la LEOP solo menciona en el artículo 226 la de figura del Custodio, sin mayores detalles sobre su naturaleza, competencia y funciones. Este aspecto, sumado a la falta de potestad real de los custodios electorales para fungir como autoridad en los Centros de Votación, es una oportunidad de mejora para incrementar el orden y homogeneizar el proceso electoral en todos los Centros de Votación.

b) Fuente normativa

La figura de los custodios electorales está regulada en el artículo 226 de la LEOP así como en el Reglamento para los Custodios Electorales, que consta de 21 artículos.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 226. Transporte, Vigilancia y Custodia.	<p>El Tribunal Supremo Electoral será el responsable de la custodia, transporte y vigilancia del material electoral. Para tal efecto el Presidente de la República un mes antes de las elecciones, hasta la declaratoria de la misma, pondrá bajo su disposición a las fuerzas armadas.</p> <p>El Tribunal Supremo Electoral para los efectos del párrafo anterior, nombrará custodios electorales, debidamente acreditados con instrucciones específicas y bajo cuya dirección estará el personal de las Fuerzas Armadas que desempeñará las labores antes señaladas.</p>

c) Objetivo

Regular a nivel de Ley la figura y función del custodio electoral en sus tres modalidades dotará de fuerza y estabilidad la responsabilidad que desempeñan al quedar claras sus competencias, obligaciones, las condiciones y métodos de selección y nombramiento. La figura del custodio debe tener autoridad formal en los centros de votación, y ser una figura no partidista. Su regulación brindará mayor soporte para que la autoridad electoral tenga un representante o responsable directo en cada centro de votación, con el objetivo de agilizar, y supervisar los aspectos técnicos y logísticos durante la jornada electoral y resolver los problemas que se susciten.

d) **Propuesta**

Propuestas de reforma

1

Regular en la Ley electoral y de las Organizaciones Políticas la figura de Custodio Electoral en sus distintas variantes. Se deben determinar los criterios para sus procesos de selección, capacitación, responsabilidades, naturaleza, competencias, alcances y distinción entre los tres tipos de custodios.

5.2.3. **Transmisión de resultados**

a) **Descripción del problema**

El sistema de transmisión y divulgación de los resultados preliminares el día de la elección es un proceso altamente sensible. El principal reto es la oportuna entrega de los resultados, que se cumplan con los protocolos de seguridad correspondientes y que la información sea pública, para que la ciudadanía, los medios, los candidatos y los partidos políticos puedan acceder a los datos correspondientes. De su éxito depende en buena parte la confianza y la legitimidad de los resultados. El riesgo principal es que el sistema no funcione como se tiene previsto, lo que se traduce en desconfianza y pone en duda la integridad del proceso en su conjunto.

En el hemisferio existe una diversidad de modelos de sistemas utilizados, que dependen del contexto político, social y cultural del país. Para las Misiones de Observación de la OEA este ha sido un tema prioritario de observación y, consecuentemente, de reiteradas recomendaciones. “La tecnología a usar debe garantizar transparencia, acceso a todos los actores políticos, y debe estar regulada procedimentalmente contando con manuales o guías para su manejo y aplicación” (Un Manual para las misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA), 2011).

Las Misiones de Observación de la OEA han formulado en diversas ocasiones recomendaciones para mejorar tanto el funcionamiento como la implementación de los sistemas de transmisión y divulgación de resultados.

Para el caso específico de Honduras, la aprobación del Reglamento del Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) para las elecciones generales 2017 solo dos días antes de la jornada electoral, limitó la realización de pruebas y simulacros apropiados para este tipo de sistemas, que permitiesen prever o hacer las correcciones necesarias oportunamente. Igualmente, impidió que electores, partidos y candidatos conocieran a fondo el funcionamiento del sistema, erosionando la confianza en el proceso.

En su informe final, la MOE/OEA señaló que “La noche de la elección la ciudadanía no recibió información oficial por parte del TSE sobre las actas computadas hasta la 1:30 de la madrugada del lunes 27 de noviembre.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.13). Asimismo, indicó que “Se evidenció una insuficiente documentación del proyecto, falta de planificación, *testing*, auditoría objetiva y pruebas rigurosas de aceptación de la tecnología. Esto dio origen a equipos que no transmitieron desde los centros de votación obligando a trasladar actas, *testing* inadecuado de componentes vitales del sistema, operaciones de incorporación de actas sin apego a los casos de uso...” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.30) La Misión complementó la información al referir que “pudo constatar que no existía un plan de contingencia ante eventos críticos que pudieran poner en riesgo la integridad, disponibilidad y continuidad del servicio.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.30).

Al respecto, en otros países de la región, las Misiones de Observación Electoral han señalado lo siguiente:

“La implementación de innovaciones tecnológicas debe ser paulatina, permitiendo que tanto la autoridad electoral como los partidos y la sociedad en su conjunto estén preparados para cambios tan significativos” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Ordinarias Generales en República Dominicana (OEA), 2016, p. 6).

“La MOE recomienda desarrollar y ejecutar varios simulacros, con la anticipación adecuada, que permitan a la autoridad electoral identificar y corregir errores. Lo anterior asegurará que el día de la elección las innovaciones tecnológicas cumplan con el propósito para el que fueron diseñadas, brindar certeza y transparencia al proceso.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Ordinarias Generales en República Dominicana (OEA), 2016, p. 6).

“Lo sucedido durante la jornada electoral confirma que la introducción de tecnología no posee únicamente una dimensión técnica. La implementación de avances tecnológicos debe tomar en cuenta consideraciones políticas y sociales a fin de construir consensos indispensables para aumentar la confianza.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Ordinarias Generales en República Dominicana (OEA), 2016, p. 6).

“La MOE recomienda realizar una planificación minuciosa de las actividades de control con los auditores de las organizaciones políticas, estableciendo un cronograma de trabajo que incluya simulacros de entrega de resultados con mayor antelación a la jornada electoral.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda Vuelta Presidencial en Ecuador (OEA), 2017 p. 11).

“Para otorgar mayor confianza y garantías a las organizaciones políticas, la MOE sugiere evaluar la posibilidad de trabajar con una compañía especializada en auditorías de tecnologías de información, con renombre internacional, para realizar las revisiones de puntos sensibles y que tengan información controlada.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda Vuelta Presidencial en Ecuador (OEA), 2017 p. 11).

Las citas anteriores, así como la propia experiencia hondureña, reflejan que la adopción de tecnologías de la información está condicionada a diversos componentes. El marco legal, para que su implementación tenga el soporte jurídico necesario. El aspecto técnico, para que el sistema funcione correctamente durante la jornada electoral. Y el aspecto político, que implica el involucramiento de los actores relevantes del proceso para que la tecnología sea conocida, evaluada y cuente con la confianza de los diversos sectores de la sociedad.

b) Fuente normativa

Las disposiciones normativas que se refieren a la transmisión o procesamiento de los resultados están en los artículos 186, 187 y 188 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas. Además, para el último proceso electoral, se reguló a través del Reglamento del Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) para las Elecciones Generales de 2017 (Acuerdo No.20-2017), publicado el 24 de noviembre de 2017.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 186. Divulgación de los resultados.	El Tribunal Supremo Electoral iniciará la divulgación de los resultados del escrutinio, practicado en las Mesas Electorales Receptoras, por los medios de comunicación utilizando los formatos y procedimientos para tal fin, en forma periódica.
Artículo 187. Formato para resultados preliminares del escrutinio de la mesa.	El formato que contiene los resultados preliminares del escrutinio practicado, debe de imprimirse con las medidas necesarias de seguridad y control. Una vez llenado, será firmado por todos los miembros de la Mesa Electoral Receptora y remitido al Tribunal Supremo Electoral, por los medios que éste determine.
Artículo 188. Divulgación de resultados preliminares.	Los resultados de la Mesa Electoral Receptora divulgados por el Tribunal Supremo Electoral son preliminares y solo cumplen la función de informar a la ciudadanía sobre los resultados parciales de la votación.

c) Objetivo

La adopción de buenas prácticas y ajustes normativos en la implementación de tecnologías de la información (TIC's) en los procesos electorales se debe traducir en mejor comunicación, transparencia y aumento de confianza ciudadana.

d) Propuestas:

Dado que el uso de las TIC's no están reguladas en la ley y cada proceso puede contar con sistemas o tecnologías distintas, la autoridad electoral debe considerar ciertos elementos para una implementación exitosa, tomando en consideración que “para aplicar tecnologías deben existir dos condiciones básicas: a. Mayor seguridad, de otra forma no habría incentivo de avanzar hacia el uso de tecnologías. b. Mayor agilidad que en los procesos tradicionales.” (Un Manual para las misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA), 2011, p.29)

Propuestas de reforma

- | | |
|---|---|
| 1 | Se debe plasmar en la legislación la obligación de cumplir con determinados procesos de control, revisión, difusión y auditoría de las tecnologías de la información que se utilicen en los procesos electorales. Estos procesos deben estar abiertos al escrutinio del Consejo de Vinculación. |
|---|---|

Recomendaciones técnicas

- | | |
|---|---|
| 1 | Debe existir congruencia entre el marco normativo y los manuales de uso de la tecnología en los diferentes procesos. Estos deben ser claros y precisos para evitar en lo posible la discrecionalidad en su ejecución o funcionamiento. La adopción de tecnología debe vincular los preceptos legalmente establecidos con las acciones de las instituciones, los actores políticos y los electores. |
| 2 | El plan de implementación debe ser gradual. Familiarizarse con los nuevos procedimientos y la tecnología adoptada requiere tiempo. La implementación debe ir acompañada de campañas de información y sensibilización para todos los involucrados, lo que ayuda a visibilizar las ventajas y beneficios del uso de esta. Debe darse a conocer el cronograma de actividades que contemple pruebas y simulacros, que deben ser públicos. Asimismo, se deben generar manuales de funcionamiento y casos de uso del software. |
| 3 | Es indispensable la realización de pruebas piloto y simulacros de funcionamiento de todo el sistema, que permitan generar condiciones críticas para conocer sus fortalezas y debilidades. Con ello se podrá corregir los errores o mejorar las condiciones de funcionamiento antes de la jornada electoral. Asimismo, se debe evaluar las capacidades y el funcionamiento de todo el sistema en las distintas etapas del proceso (votación, tabulación, divulgación), así como el algoritmo que define cómo se determinan los resultados de la elección.

El manual de la OEA para la observación del uso de tecnologías electorales establece que “Durante estas pruebas y simulacros se deben observar los diferentes pasos del sistema de transmisión, procesamiento y presentación de resultados, en los diferentes lugares, como los centros de votación y transmisión, así como también en el centro nacional de cómputo. Se deben anotar los inconvenientes y deficiencias que se presentan, para dar seguimiento a las mejoras que se requieran. Es importante que las pruebas y simulacros se hagan con el 100% de las actas, que serán utilizadas el día de la elección, para no solo probar el |

4 proceso, sino la capacidad de los sistemas y el almacenamiento de la información.” (Un Manual para las misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA), 2011, p.23).

Es necesario que se identifiquen los riesgos y se cuente con planes de contingencia. Ello permite a la autoridad electoral determinar y resolver de manera expedita los posibles problemas que puedan surgir durante el uso del sistema, minimizar los riesgos de interrupción de actividades críticas, proteger la información y garantizar el funcionamiento de los procesos centrales.

5 La seguridad cibernética e informática es un aspecto crucial para la implementación del sistema y su funcionamiento. Es necesario contar con un plan de seguridad robusto para proteger los componentes del sistema y la información, aspecto indispensable para la confianza de los usuarios y electores.

“Para que un sistema se pueda definir como seguro, debe presentar las siguientes características:

1. Integridad: la información sólo puede ser modificada por quien está autorizado.
2. Confidencialidad: la información sólo debe ser legible para los autorizados.
3. Disponibilidad: la información debe estar disponible cuando se la requiera.
4. Irrefutabilidad: la autoría de la información no debe cuestionarse.

Dependiendo del origen de las amenazas, la seguridad puede dividirse en seguridad lógica (por ejemplo, todo lo relacionado con el software y bases de datos) y seguridad física (por ejemplo, todo lo relacionado con la infraestructura).” (Un Manual para las misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA), 2011, p.23).

6 Las auditorías de seguridad a los sistemas son componentes esenciales para brindar confianza en su funcionamiento. Existen diversos métodos para auditar, dependiendo del tipo de sistema, pero siempre debe existir el componente de trazabilidad, que permitirá reconstruir los hechos ocurridos en caso de algún mal funcionamiento y no poner en duda el proceso.

“La auditoría informática puede ser interna o externa; la misma tiene como objetivo evaluar el cumplimiento de las normas y los controles de la función informática; conocer y dar seguimiento a los reportes sobre incidencias o eventos informáticos; analizar la eficiencia de los sistemas; verificar el cumplimiento de las políticas y procedimientos de seguridad y verificar que los recursos de Tecnología de la Información y comunicación (TIC) se utilicen segura y eficientemente. Su ámbito se aplica tanto a los procesos diarios como a los procesos de orden electoral y puede, en su caso, formular propuestas de medidas preventivas y/o correctivas en materia de seguridad informática.” (Un Manual para las misiones de Observación Electoral de la OEA (OEA), 2011, p.25).

Se sugiere como una buena práctica de transparencia y rendición de cuentas que las auditorías se realicen de manera periódica y en presencia de los interesados (cuando sea posible) haciendo públicos sus informes finales.

7

Establecer un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI), para que todos los procesos y controles de la seguridad de la información se encuentren documentados y divulgados. Ello permite monitorear el sistema y medir su cumplimiento y eficacia. El objetivo del SGSI es proteger, mejorar, implementar y mantener la seguridad informática de la organización. Por esta razón es necesario implementar un proceso de seguridad continua que fortalezca integralmente los pilares de seguridad informática (Integridad, Confidencialidad, Disponibilidad e Irrefutabilidad), bajo el uso y aplicación de buenas prácticas, así como de estándares nacionales e internacionales en la materia.

5.2.4. Escrutinio General Definitivo

a) Descripción del problema

La MOE/OEA Honduras 2017 identificó que una vez culminado el escrutinio preliminar, el TSE no tenía previsto ningún procedimiento técnico ni logístico para llevar a cabo el escrutinio definitivo en los términos establecidos en la ley. Asimismo, no existen mecanismos de revisión o recuento apropiados para situaciones de inconsistencias o irregularidades.

La Misión constató que el TSE comenzó a recibir las maletas electorales provenientes de los distintos puntos del país en el centro de acopio (INFOP), sin implementar un protocolo pre-establecido para la recepción y descarga de materiales (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.13).

La MOE/OEA constató que algunos camiones que portaban las maletas llegaban al INFOP sin el acompañamiento de custodios y que para abrirlos en ocasiones el personal del TSE tuvo que violentar los candados debido a la ausencia del personal militar responsable. Asimismo, se constató que se alteró el orden de despacho y descarga de maletas, que inicialmente era por orden de llegada y posteriormente se cambió el protocolo por criterios que no se dieron a conocer. En cuanto al material electoral, la Misión informó que algunas maletas llegaron al INFOP abiertas o incompletas, en ocasiones faltando el acta, las hojas de incidencias y/o los cuadernos de votación, y que algunas no contenían ninguno de los mecanismos de seguridad (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.13).

Ante esa situación, la Misión solicitó al TSE documentación precisa sobre el proceso de escrutinio que se estaba implementando en el Tribunal, con el fin de comprender cómo se llevaría a cabo el análisis, verificación y suma de los resultados contenidos en el acta de cierre de cada Mesa Electoral Receptora. La Misión solicitó el inventario de maletas procesadas sin acta de cierre o material sensible, el reporte de actas escaneadas en el INFOP, la totalidad de las imágenes de las actas que estaban siendo escaneadas en

el proceso de recepción de maletas en INFOP, y el plan de descarga de camiones e ingreso de maletas. Desafortunadamente la Misión no contó con esta información por parte del Tribunal.

Una vez finalizado el escrutinio definitivo de la elección presidencial, el TSE anunció que el viernes 1 de diciembre comenzaría el escrutinio especial de 1006 mesas electorales receptoras, correspondientes a las actas que presentaban inconsistencias numéricas. Cabe destacar que este proceso de escrutinio especial se realizó conforme a lo establecido en el artículo 19 del Reglamento para la Tramitación de Acciones de Nulidad y la Realización de Escrutinios Especiales de Mesas Electorales Receptoras de las Elecciones Generales de 2017 (Acuerdo N19-2017) que se aprobó solo cinco días antes de las elecciones.⁶

En la ejecución del proceso de escrutinio especial, la Misión observó procedimientos dispares a la hora del conteo de votos. En poco más de la mitad de los casos se observó que se contaba el total de votos válidos, blancos y nulos para luego asignar los votos válidos obtenidos por cada uno de los partidos políticos. En el resto, se contaban directamente los votos asignados a los partidos. También se tomó nota de que en muy pocas oportunidades los miembros de mesa usaron el acta de apertura contenida en la maleta para conocer el número de papeletas recibidas en la MER.

Por otro lado, la MOE/OEA recomendó, durante el proceso de escrutinio definitivo, que se estableciera un plazo razonable para la presentación de recursos de impugnación, lo cual fue aceptado por el TSE y permitió la recepción de 128 impugnaciones relacionadas con las elecciones generales. La mayoría de estos recursos no estaban debidamente motivados ni contaban con los elementos probatorios necesarios que acompañaran sus denuncias. Sin embargo, se hizo evidente la discrecionalidad al momento de decidir sobre los medios de protección ante inconformidades establecidos en la legislación.

La MOE/OEA observó 30 casos en los que, derivado de una impugnación, fue necesaria la apertura de maletas electorales para la verificación del resultado. Se constató que algunos representantes de partido no fueron notificados con suficiente tiempo para participar en la apertura de las maletas de acuerdo al calendario establecido. Esto generó retrasos, a la espera que se presentaran o dejar en pausa su resolución.

Aunque la LEOP contempla diferentes mecanismos para hacer valer inconformidades o impugnaciones en contra de la actuación de la autoridad electoral o de otros actores políticos, no se determina en la ley el alcance de los medios de impugnación existentes, ni los requisitos de procedencia, sujetos legitimados para promoverlos, medios de prueba que se admiten y la forma en que se notificarán las resoluciones.

En relación con los procedimientos técnicos, legales y logísticos implementados durante esta etapa, la Misión tomó nota de que no existe un proceso definido en la ley que permita la existencia de un instructivo homologado con pasos preestablecidos y responsabilidades para atender el escrutinio definitivo, el escrutinio especial y las impugnaciones derivadas de estos procesos. Sin embargo, la Misión destacó la decisión del TSE de realizar un recuento de boletas no obstante no estar contemplado en la legislación.

⁶ El Reglamento se aprobó el 21 de noviembre de 2017.

La LEOP define el escrutinio definitivo como el proceso de análisis, verificación y suma de los resultados contenidos en el acta de cierre de cada MER. Asimismo, la ley atribuye la competencia de este proceso al TSE, exhortándolo a practicar el escrutinio definitivo con base en las actas de cierre suscritas por los miembros de las Mesas Electorales Receptoras.

Si bien el objetivo está claramente definido en la ley, la misma no establece procedimientos específicos para llevarlos a cabo. La falta de lineamientos técnicos, legales y logísticos que se deben implementar durante la etapa de escrutinio, no permite tener certeza.

b) Fuente normativa

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 15. Atribuciones del Tribunal Supremo de Electoral	Son atribuciones del Tribunal Supremo Electoral: 10) Recibir, custodiar y verificar la documentación y material electoral utilizado en los procesos electorales; 11) Divulgar resultados preliminares de los escrutinios; 12) Practicar el escrutinio definitivo con base en las actas de cierre suscritas por los miembros de las Mesas Electorales Receptoras.
Artículo 180. Mecanismos Especiales De Votación Y Escrutinio	El Tribunal Supremo Electoral podrá establecer mecanismos especiales de votación y de escrutinio tales como una mayor cantidad de cabinas de votación o mecanismos electrónicos de votación y de escrutinio en todos los departamentos que sea posible.
Artículo 186. Divulgación de Resultados	El Tribunal Supremo Electoral iniciará la divulgación de los resultados del escrutinio, practicado en las Mesas Electorales Receptoras, por los medios de comunicación utilizando los formatos y procedimientos para tal fin, en forma periódica.
Artículo 189. Escrutinio General Definitivo	El Escrutinio General consiste en el análisis, verificación y suma de los resultados contenidos en el acta de cierre de cada Mesa Electoral Receptora. El Tribunal Supremo Electoral elaborará el informe final con los resultados obtenidos en las dieciocho (18) actas departamentales. Cuando el acta de cierre presente inconsistencias con las demás Certificaciones de Resultados de la misma Mesa Electoral Receptora prevalecerá el resultado consignado en la mayoría de las Certificaciones

extendidas a los Partidos Políticos, Alianzas y Candidaturas Independientes, en su caso.

El Tribunal Supremo Electoral podrá cuando lo estime conveniente previo a emitir la declaratoria final de elecciones verificar en el caso concreto, los escrutinios realizados por los demás órganos electorales.

El Escrutinio General será realizado por el Tribunal Supremo Electoral, pudiendo auxiliarse de los Partidos Políticos participantes.

c) Objetivo

Procurar cambios en la legislación para contemplar mecanismos de revisión de resultados electorales que brinden garantías a las fuerzas políticas en competencia. Ante circunstancias de evidentes irregularidades o inconsistencias en la documentación electoral, la arquitectura jurídica debe brindar mecanismos de salida que permita encausar hechos o situaciones anómalas del proceso a través de la vía jurídica y administrativa. Estos mecanismos deben incluir la posibilidad o el derecho al recuento de votos. Los partidos o candidatos en competencia deben tener a disposición instrumentos legales claros y específicos.

d) Propuestas

Propuestas de reforma

- | | |
|---|---|
| 1 | Incluir en la legislación la implementación de mecanismos de revisión de resultados electorales, que contemple recuento de votos en circunstancias excepcionales para determinadas mesas, ante irregularidades manifiestas o inconsistencias en la documentación electoral. Los procedimientos deben estar claramente determinados en la ley, con requisitos de procedencia, plazos y alcances administrativos. |
| 2 | Definir en la ley con mayor detalle los aspectos procedimentales del escrutinio general definitivo. |

5.2.5. Encuestas

a) Descripción del problema

Las encuestas han tomado un papel muy importante en los procesos electorales, tanto en la etapa de campañas, pero sobre todo en la de resultados. A nivel general, las encuestas de opinión electoral representan una herramienta de información estratégica para los líderes y candidatos en su toma de decisiones. A través de ellas buscan conocer las preocupaciones del electorado que permitan tomar acciones para captar votos, además de estimar las posibilidades reales de ganar la elección. Son un mecanismo importante para los partidos políticos, las campañas, grupos de interés y para los medios de comunicación.

Sin embargo, también son utilizadas como herramientas de campaña a través de la cual tratan de influir en el electorado sobre su posición en la contienda, lo cual genera varios problemas.

1. Saturación informativa, cuando se publican encuestas sin control ni rigor metodológico, lo que ocasiona confusión.
2. Generan desinformación sobre el proceso al no existir un control real de lo que se publica, ni veracidad de lo publicado.
3. Provocan expectativas sobre el resultado y sirven como argumento para atacar a la autoridad electoral, argumentar fraude y afectar de manera negativa el proceso.

Las encuestas de opinión electoral pueden ser manipuladas y reflejar una tendencia o contexto de competencia que no se apega a la realidad, motivada por intereses particulares.

En relación a la modalidad particular de encuestas llamadas a boca de urna o de salida, tienen el agravante de presentarse durante la jornada electoral, cuyo efecto es en ocasiones complejo y problemático. El tiempo que transcurre entre el cierre de la votación y la emisión por parte de la autoridad de comunicados oficiales sobre los resultados preliminares, es muchas veces colmado con información proveniente de estas encuestas u otros ejercicios demoscópicos, que afectan de manera directa al proceso electoral.

Las MOE/OEA han denunciado la divulgación de encuestas durante la jornada electoral o en anticipación a la autoridad electoral como una mala práctica. Justamente en Honduras, la Misión “constató con preocupación que desde la mañana y a lo largo de todo el día se hizo alusión a los resultados de las encuestas a boca de urna, aunque la ley prohíbe publicarlas hasta dos horas después del cierre de las MER. La MOE/OEA tuvo conocimiento de más de 10 encuestas que mostraban una variedad de tendencias. En este contexto, la Misión pudo observar cómo estas fueron utilizadas como herramientas de propaganda más que de información. Considerando que las encuestas y sondeos de opinión pueden ser utilizados para influir en la voluntad de los electores, la MOE/OEA insta a cumplir con la regulación en la materia, que claramente prohíbe este tipo de prácticas durante la jornada de votación.” (Informe Final

Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.12) Asimismo, la Misión observó que “Las encuestas a boca de urna ocuparon los medios de comunicación generando una guerra de resultados en la que dos candidatos se declararon ganadores” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.13).

En otros países de la región, las Misiones de Observación Electoral de la OEA también se han referido a la problemática de este tipo de encuestas y su impacto en el proceso electoral. A continuación se reproducen algunas observaciones y recomendaciones.

“Las encuestas de boca de urna tienen como origen un claro vínculo entre empresas, medios de comunicación y partidos políticos. Su difusión durante la jornada electoral constituye un mecanismo de manipulación y engaño. La legislación es clara respecto de la prohibición de estas prácticas y se deben tomar todas las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento efectivo.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Paraguay (OEA), 2017, p.4).

“Tanto en las elecciones generales como en la segunda vuelta presidencial, la MOE notó con preocupación que las encuestas a boca de urna fueron usadas con fines políticos, ocasionando una *guerra de resultados*. Las Misiones de Observación Electoral de la OEA han observado este fenómeno en otros países de la región. El uso político de encuestas a boca de urna y conteos rápidos extraoficiales genera incertidumbre sobre los resultados y desconfianza de parte de las opciones en contienda.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda Vuelta Presidencial en Ecuador (OEA), 2017 p. 11).

“La MOE/OEA considera importante que tanto la ciudadanía, los medios de comunicación, como las organizaciones políticas conozcan y comprendan la metodología de cada una de estas herramientas y sus resultados sean tomados como información extraoficial y no como fuente para declarar una victoria.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda Vuelta Presidencial en Ecuador (OEA), 2017 p. 11).

“La Misión observó que la publicación de encuestas de salida y conteos rápido extraoficiales el día de la votación generó incertidumbre sobre los resultados del proceso y manifestaciones públicas de desconfianza de parte de las opciones en contienda. Por esta razón, la MOE/OEA recomienda realizar los cambios legislativos e institucionales necesarios para diseñar e implementar un mecanismo oficial de resultados preliminares.” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en Referendo Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia (OEA), 2016 p.3).

En Honduras, si bien existe regulación, esta no se cumple, y de todas formas parece ser insuficiente. La manipulación de encuestas o el uso político de las mismas socava y afecta negativamente al proceso electoral.

b) Fuente normativa

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
<p>Artículo 145. Regulación de encuestas y sondeos de opinión.</p>	<p>Toda persona natural o jurídica que dentro de sus actividades desee realizar mediciones de comportamiento electoral, con el objeto de publicar o divulgar por sí o medio de terceros, los resultados totales o parciales obtenidos de las encuestas y sondeos de opinión pública realizadas sobre el tema en mención, deberán registrarse desde la convocatoria a elecciones primarias y generales en el Tribunal Supremo Electoral que regulará dicha actividad.</p> <p>Una vez registrado deberán notificar con debida anticipación al Tribunal Supremo Electoral sobre los métodos y procedimientos utilizados en la realización de encuestas o sondeos de opinión para su previa autorización quien deberá de resolver en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles.</p> <p>No se podrán publicar o divulgar los resultados totales o parciales de las encuestas y sondeos de opinión dentro de los treinta (30) días calendario antes de las elecciones primarias y generales. Esta prohibición abarca a los que no habiendo realizado encuesta o sondeo de opinión la hayan contratado, publiquen, divulguen o den a conocer los resultados por su cuenta,</p> <p>En caso de incumplimiento de esta disposición se sancionará al infractor o infractores con una multa de doscientos (200) a mil (1000) salarios mínimos.</p> <p>Si el incumplimiento de las disposiciones establecidas en este artículo se realizare por personas naturales o jurídicas que no se hayan registrado previamente en el Tribunal Supremo Electoral, incurrirá en delito electoral sin perjuicio del doble de la multa establecida en este artículo.</p>
<p>Artículo 182. Prohibición de Divulgación de resultados de encuestas realizadas a pie de urna.</p>	<p>Para garantizar la libre voluntad del electorado en el día de las elecciones primarias y generales, se prohíbe la divulgación de las encuestas realizadas a pie de urna antes de haber transcurrido dos (2) horas del cierre de la votación a nivel nacional anunciado por el Tribunal Supremo Electoral.</p> <p>Quienes contravengan lo indicado en el párrafo anterior serán sancionados con una multa de doscientos (200) a mil (1000) salarios mínimos.</p>

c) Objetivo

Por un lado, las encuestadoras deben hacer públicas sus fichas metodológicas y sus fuentes de financiamiento. Esto ayudará a la objetividad y certeza del estudio y, según la experiencia en otros países,

estas acciones ayudan a disminuir el abuso de la publicación de éstas. Es importante conocer si el muestro es representativo, la cobertura suficiente, que las preguntas no tengan sesgos, y la tasa de no respuesta. Por otro lado, se debe establecer taxativamente el tiempo en el cual se puede realizar el estudio o levantar la información y hacer públicos los resultados, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando no se cumple con la legislación.

d) **Propuestas:**

Propuestas de reforma	
1	Establecer legalmente la obligación de incluir en la difusión de resultados de una encuesta toda la información relativa a su ficha técnica (tipo de encuesta, metodología utilizada, tamaño de la muestra, fechas de trabajo de campo, margen de error, qué persona natural o jurídica la ha solicitado, qué empresa llevó a cabo el servicio, cual fue el costo de la misma, fuente de financiamiento, quién la publica, entre otros elementos).
2	Se debe reforzar la ley y otros medios para lograr el cumplimiento efectivo de las disposiciones que regulan esta materia. Se propone diferenciar de manera clara entre la responsabilidad de las personas naturales, jurídicas, casas encuestadoras, los medios de comunicación que las publican, los partidos políticos o candidatos si fuera el caso, ya que son entes distintos e independientes con grados de responsabilidad diferenciados.
3	Evaluar la prohibición de encuestas a boca de urna por un período mayor al legalmente establecido actualmente.

5.3. Sistema de partidos políticos

5.3.1. Reglas de entrada y salida de los partidos políticos

a) **Descripción del problema**

Si bien los informes finales de las MOE/OEA de las dos últimas elecciones no identifican como problema específico la inseguridad jurídica que en este momento se percibe con respecto a la aplicación efectiva de las normas vigentes para la inscripción y para la cancelación de la inscripción de los partidos políticos en Honduras, el grupo de expertos recibió información en diversas entrevistas sobre esta materia.

La inscripción y la “supervivencia” de los partidos son dos situaciones que están claramente estipuladas y reguladas en la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, pero se han generado problemas de ambigüedad e incertidumbre en su interpretación y aplicación. Ello tiene un impacto en la organización electoral, por el rol de los partidos en diversas instancias electorales.

La inscripción de partidos

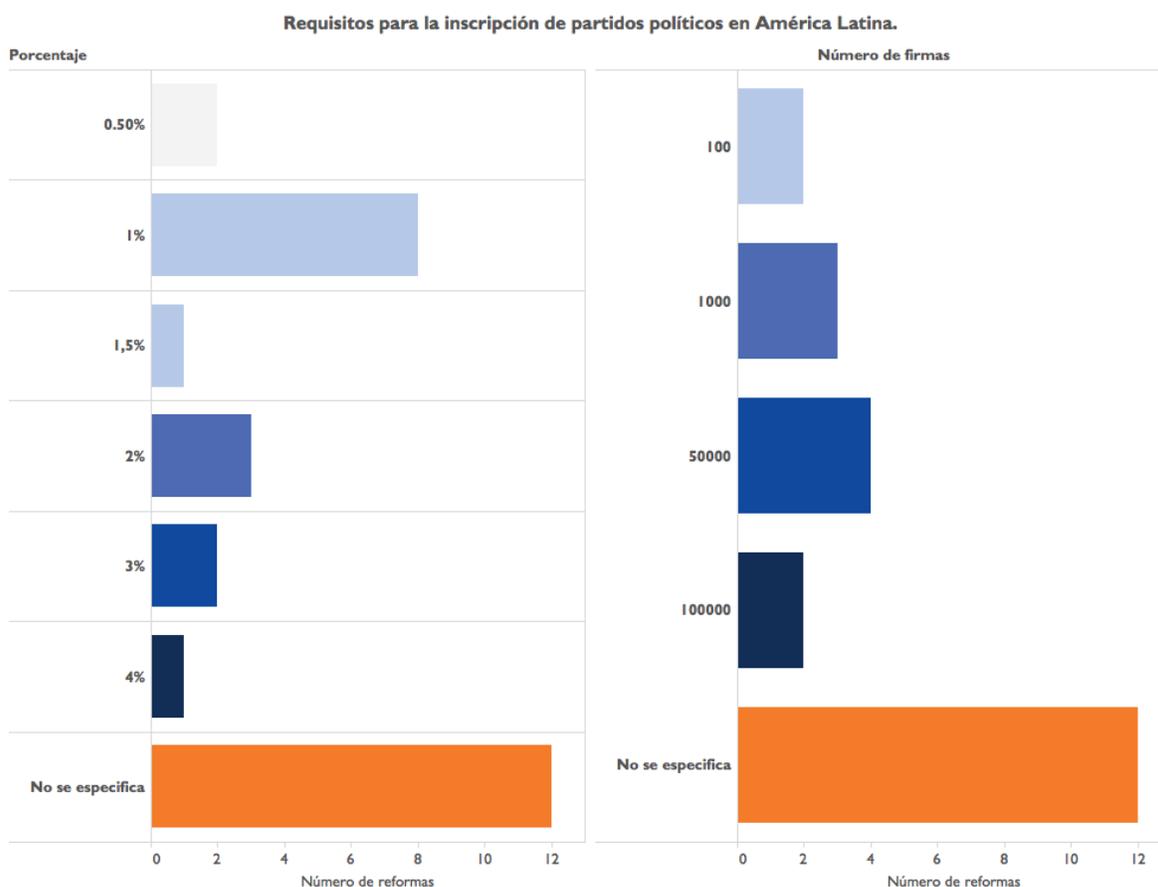
Los requisitos y trámites establecidos en la Constitución y la LEOP para inscribir y registrar partidos políticos en Honduras son claros y precisos. Además, no se consideran muy restrictivos. En comparación con otras 17 democracias electorales de América Latina, Honduras estableció (1985 y 2004) requisitos para la inscripción de partidos políticos que se ubican en la “media” regional: pueden considerarse que no son muy restrictivos ni tampoco muy permisivos (Ver gráfico 1).

El problema no es de naturaleza estrictamente jurídica, pues no se observan grandes vacíos, contradicciones, duplicidades ni superposiciones en los textos jurídicos o marco regulatorio, aunque, podría mejorarse la reglamentación. El conflicto es principalmente de incertidumbre, poca claridad y falta de eficacia técnica - operativa o procedimental en los procesos de inscripción ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), pues en la práctica, los trámites, plazos y requisitos se tornan complejos y variables debido a dilaciones, adición de requisitos complementarios u otros obstáculos similares en la tramitología.

El grupo de expertos recibió ciertas quejas por obstáculos que se imponen administrativamente, como la obligación de enumerar las fichas de inscripción, no saber sobre la aceptación del nombre del partido hasta finalizar todo el proceso, entre otros.

Lo anterior coincide con el siguiente diagnóstico: *“Generalmente, los representantes de los partidos políticos presentan las solicitudes de inscripción en forma y tiempo, pero no siempre se atienden con la misma responsabilidad y celeridad. El tratamiento oficial al respecto es laxo por parte del TSE, a veces muy permisible y en otras las bloquea. El punto es que, si bien la Ley electoral establece normas relacionadas a las candidaturas, no señala claramente un procedimiento para su diligencia y presentación, razón por la cual el TSE suele regular este proceso mediante resoluciones que se emiten sobre la marcha, dejando entrever una clara necesidad de fortalecer normativamente este trámite.”* (CEDOH 2018; p. 27)

Gráfico 1



Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015).
 Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

Fuente: Proyecto Reformas Políticas en América Latina. <https://reformaspoliticas.org/inscripcion-partidos-politicos/>

La cancelación de partidos

La cancelación de partidos está contemplada en la LEOP donde están establecidos las condiciones, situaciones y casos para la cancelación de la inscripción de partidos políticos. Estas disposiciones no son muy exigentes en comparación con otras 17 democracias electorales de América Latina, (Gráfico 2).

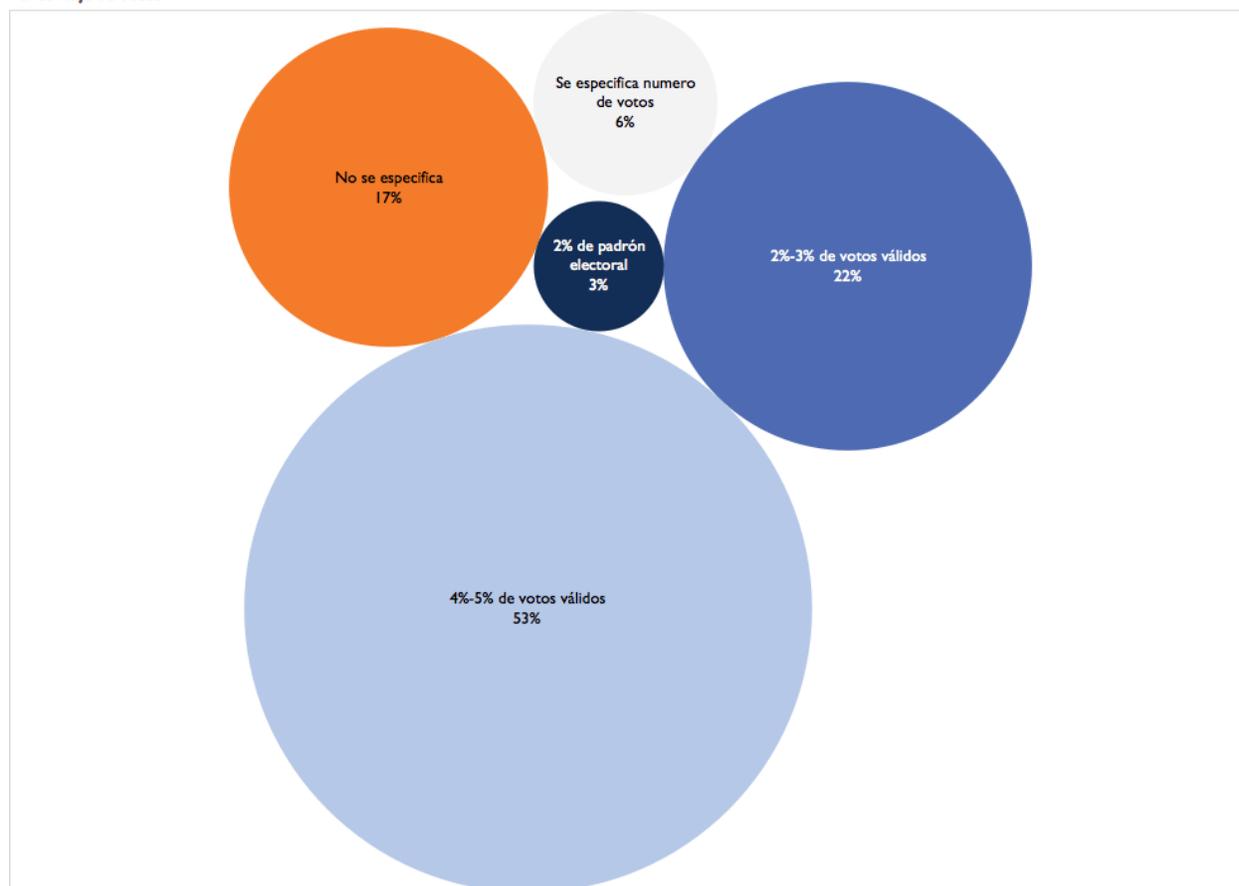
Honduras estableció en dos oportunidades (1985 y 2004) reformas a los requisitos para la “supervivencia” de partidos políticos. Las modificaciones introducidas han seguido las tendencias regionales:

“Entre los principales aspectos de reforma sobre la supervivencia de los partidos políticos en América Latina se encuentra el porcentaje de apoyos, el número de votos exigidos para poder mantener el registro, el número de cargos políticos conseguidos o no presentarse durante un determinado tiempo a las elecciones. El elemento más reformado es el relativo a la cantidad de votos que debe alcanzar la organización política en cada elección en la que participe. Así, se observa una tendencia hacia el aumento de las exigencias para mantener la supervivencia de las organizaciones partidarias, principalmente, porque la normativa anterior no lo especificaba (Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua). (OEA - Proyecto de Reformas Políticas en América Latina -s.f-)

Gráfico 2

Requisitos para la supervivencia de partidos en América Latina

Porcentaje de votos



Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015).
Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

Fuente: Proyecto Reformas Políticas en América Latina. <https://reformaspoliticas.org/inscripcion-partidos-politicos/>

El problema sobre el tema en Honduras no es derivado de “vacíos jurídicos” o insuficiencia de normas jurídicas o marco regulatorio. La situación problemática se desencadena -principalmente- por dos sentencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

La primera, del 8 de enero de 2016, acoge dos “Recursos de Amparo Administrativo Acumulados”, interpuestos contra la resolución número TSE-014-2014 (del 25 de abril de 2014) y contra el acuerdo número TSE- 003-2014 (del 6 de mayo de 2014), ambos dictados por el TSE para decretar la cancelación de la inscripción de la personalidad jurídica del Partido Político Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (FAPER), por no haber alcanzado el mínimo del 2% de los votos mínimos requeridos por la LEOP. La Sala alega que esos pronunciamientos del TSE disminuyen y menoscaban derechos y garantías constitucionales.⁷

La segunda, con la misma fecha de la anterior, resuelve contra la resolución número TSE-013-2014 (25 de abril de 2014) y el acuerdo número TSE-003-2014 (6 de mayo de 2014), ambos dictados por el TSE y en los que se decretan la cancelación de la inscripción de la personalidad jurídica del partido Alianza Patriótica, por no haber alcanzado el 2% de los votos mínimos requeridos por Ley para que se vuelva a inscribir a ese partido político.⁸

Con base en estos antecedentes, diversos entrevistados indicaron la incertidumbre jurídica que han creado las sentencias de la Sala Constitucional sobre las reglas del juego electoral, y la imposición de sus decisiones sobre los criterios del TSE.

Las personas entrevistadas así como documentos académicos de reciente publicación coinciden en que, además de los problemas jurídicos que conlleva esta situación, las resoluciones de la Sala pueden traer consecuencias factuales negativas, como la excesiva fragmentación del sistema de partidos políticos hondureño, o la permanencia de los llamados en ese país como “partidos de maletín”.

b) Fuente normativa

⁷ La Sala basa sus argumentos en los artículos 5, 15, 18, 37, 40, 44, 45, 47, 61, 64, 80 y 321 de la Constitución de la República; 1, 2, 16, 23, 25 y 29 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; y, 20 y 22 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; artículos 7 y 8 de la Ley General de la Administración Pública.

⁸ La Sala fundamenta su sentencia en la aplicación de los artículos números: 1, 2, 4, 16, 17, 18, 37, 44, 45, 46, 47, 51, 59, 60, 62, 63, 64, 80, 82, 184, 185, 216, 303, 313 atribución 5ta., 316 numeral 1 de la Constitución de la República, 320 y 321; 1, 7, 8, 21 y 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 16, 23, 24, 1.1 y 2 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; 2, 5, 194 reformado en relación con el 125 numeral 3 y demás aplicables de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas; 1, 2, y 74 de la Ley de Organización y Atribución de los Tribunales; 1, 3 numeral 3), 7, 8, 9, 41, 42, 43, 44, 45, 56, 63, 65, 67, 72, 119 y demás aplicables de la Ley Sobre Justicia Constitucional.

La Constitución de la República de Honduras contiene la materia de los partidos políticos en el Título II, Capítulo IV: “Del sufragio y los partidos políticos”; artículos del 44 al 50. Se les define como instituciones de derecho público.

Constitución	
Artículo 47	Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza esta Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.

En la “Ley de Electoral y de las Organizaciones Políticas” se desarrolla el marco normativo jurídico para:

- **su constitución e inscripción (Título V, Capítulo I, artículos 62 al 69);**
- derechos, obligaciones y prohibiciones (Título V, Capítulo II);
- **procedimiento de inscripción (Título V, Capítulo III, artículos 73 al 80);**
- patrimonio y régimen financiero (Título V, Capítulo IV);
- alianza y fusión (Título V, Capítulo V); y
- **cancelación de la inscripción (Título V, Capítulo VI, artículos 96 y al 97);**

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 62. Naturaleza	Los Partidos Políticos son instituciones de derecho público y gozan de los derechos establecidos en la Constitución de la República, la presente Ley, sus estatutos y reglamentos.
Artículo 63. Constitución.	La constitución de los Partidos Políticos es libre. Un número no menor de cincuenta (50) ciudadanos hondureños, en el pleno ejercicio de sus derechos políticos, podrá comparecer ante un notario manifestando su propósito de constituir un Partido Político y requiriéndole para que lo haga constar en Acta Notarial. El Acta contendrá el nombre y documentación de los requirentes, de su representante legal y el nombre con el cual actuará sujetándose a lo dispuesto en la Constitución y esta Ley.
Artículo 65. Requisitos de inscripción	Para obtener su inscripción, los Partidos Políticos deberán presentar ante el Tribunal Supremo Electoral, su solicitud acompañada de los documentos siguientes: <ol style="list-style-type: none"> 1) Testimonio del Acta Notarial de constitución; 2) Declaración de principios; 3) Descripción y dibujo del emblema del Partido Político e indicación del nombre bajo el cual funcionará; 4) Programa de acción política; 5) Estatutos; 6) Acreditar que el Partido Político cuenta con la organización de sus autoridades municipales y departamentales en más de la mitad del total de los municipios y departamentos del país; y,

Artículo 66. Período hábil para inscripción
Artículo 96. Cancelación.

7) Nómina de ciudadanos que respaldan la solicitud, equivalente al dos por ciento (2%) del total de votos válidos emitidos en la última elección general en el nivel electivo presidencial. Se presentará por municipio en dos (2) originales con los nombres y apellidos de los ciudadanos, número de tarjeta de identidad, huella dactilar, domicilio actual y firma, esta última cuando pudiese hacerla.

La solicitud de inscripción de Partidos Políticos podrá presentarse y aprobarse en cualquier tiempo, excepto en el año electoral.

El Tribunal Supremo Electoral cancelará la inscripción de un Partido Político en los casos siguientes:

- 1) A consecuencia de su fusión con otro Partido Político, excepto el absorbente en su caso
- 2) A solicitud del propio Partido Político, conforme lo estipulado en sus estatutos;
- 3) Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción mediante fraude o que haya incurrido en violación de las disposiciones contenidas en el Título V, Capítulos I, II y III de esta Ley;
- 4) Cuando no haya obtenido en las elecciones generales para cargos de elección popular por lo menos el dos por ciento (2%) del total de los votos válidos tomando como base el nivel electivo de mayor votación obtenida, salvo el caso que el Partido Político obtenga por lo menos un Diputado al Congreso Nacional; y,
- 5) Por no participar directamente en un proceso de elecciones generales, excepto en caso de Alianza.

Cualquiera de las causales precedentes producirán de pleno derecho la disolución del Partido Político; sin embargo, no podrá acordarse la cancelación de la inscripción de un Partido Político dentro de los seis (6) meses anteriores a las elecciones generales.

Artículo 97. Recursos contra la cancelación de la inscripción.

Contra la resolución de cancelación de la personalidad jurídica de un Partido Político, procederá únicamente el recurso de amparo.

c) Objetivo

Solucionar los problemas expuestos anteriormente tendrá efectos positivos en el sistema electoral hondureño en el mediano y largo plazo, pero sin duda, también tendrá efectos positivos en el corto plazo, frente al inmediato proceso electoral general del año 2021.

En la actualidad hay al menos dos agrupaciones políticas que están en el proceso de formalización de sus inscripciones para constituirse como partidos políticos. No se descarta que vengan iniciativas similares en

los próximos meses o años. Estas nuevas agrupaciones y toda la ciudadanía hondureña deben contar con mayor certeza en el trámite de las inscripciones, de modo que se cumplan efectivamente las normas jurídicas vigentes, en tiempo oportuno y con el respeto cabal a los procedimientos legales ya establecidos.

Por otra parte, con respecto a la cancelación de la inscripción de los partidos políticos, es importante resolver su aplicación de manera clara, precisa, contundente y definitiva. En qué casos, bajo qué supuestos y condiciones, y mediante qué instancias procede la cancelación de los partidos políticos. En la situación actual, y con los precedentes de las dos sentencias de la Sala Constitucional del año 2016, lo que prevalece es un clima de incertidumbre jurídica y se deja abierta la posibilidad de que, apoyándose en supuestos derechos fundamentales y constitucionales, los partidos políticos sean, de hecho, “inmortales” en Honduras, a pesar de que sean irrelevantes desde el punto de vista de su caudal electoral.

Además de evitar la hiper-fragmentación del sistema de partidos políticos hondureños, también se busca evitar algunos problemas derivados o vinculados con la existencia de partidos sin representación real y el impacto que provocan en la organización electoral, como fue expuesto por el informe final de la MOE/OEA 2017 al mencionar “...la entrega de credenciales partidarias sin nombre a partidos con escasa votación real”⁹ o al informar que “Varios partidos políticos trasladaron a la Misión sus preocupaciones con respecto a la presunta compra de credenciales por parte de los partidos grandes a las formaciones partidarias que no tuvieron capacidad de nombrar representantes para todas las MER. Esta situación, que ya se había dado en elecciones anteriores, volvió a incidir en la desconfianza de la ciudadanía sobre la transparencia del proceso”,¹⁰ aspectos que fueron tratados en relación a la necesidad de reformas en materia de mesas electorales receptoras.

El Proyecto de Reformas Políticas en América Latina, que cuenta con la participación de la OEA y de múltiples organizaciones intergubernamentales, académicas y no gubernamentales, ofrece valiosos datos y análisis de las reformas sobre la inscripción (“entrada”) y cancelación de la inscripción (“supervivencia”) de los partidos políticos en la región:

“Los requisitos para la supervivencia de los partidos políticos también han atravesado por diversas modificaciones, durante el período 1978-2015 (28 reformas)... Entre los principales aspectos de reforma sobre la supervivencia de los partidos políticos en América Latina se encuentra el porcentaje de apoyos, el número de votos exigidos para poder mantener el registro, el número de cargos políticos conseguidos o no presentarse durante un determinado tiempo a las elecciones. El elemento más reformado es el relativo a la cantidad de votos que debe alcanzar la organización política en cada elección en la que participe. Así, se observa una tendencia hacia el aumento de las exigencias para mantener la supervivencia de las organizaciones partidarias... las reformas en materia de supervivencia de partidos han estado orientadas a dificultar la supervivencia de los partidos políticos, a través de requisitos cada vez más exigentes.” (OEA - Proyecto de Reformas Políticas en América Latina -s.f-)

“Esta información obtiene cada vez mayor importancia dada la proliferación de nuevos partidos alternativos que desafían los actores tradicionales tanto a nivel nacional como subnacional en diferentes países de la región. Las nuevas agrupaciones pueden cambiar el juego político hacia una mayor

⁹ p. 33

¹⁰ p. 11

fragmentación de los sistemas de partidos y las condiciones para su creación y supervivencia constituyen una pieza clave en esta dinámica". (OEA - Proyecto de Reformas Políticas en América Latina -s.f-)

En el caso de Honduras se definen ciertos requisitos de supervivencia, que se adecuan a la experiencia comparada a nivel de la región. Pero el involucramiento de la Sala Constitucional tergiversa esos criterios, y no permite brindar un marco jurídico claro al respecto.

d) Propuestas

Con base en diversas fuentes documentales, en instrumentos internacionales de derechos humanos, en jurisprudencia internacional, y en estándares y buenas prácticas internacionales¹¹, se recomienda:

Propuestas de reforma

- | | |
|---|--|
| 1 | Se debe regular los aspectos relacionados a la cancelación de partidos políticos. Si bien la ley estipula determinadas reglas, las sentencias de la Sala Constitucional han creado incertidumbre jurídica. En la actualidad, hay partidos políticos que obtienen menos votos que firmas para ser constituidos. |
|---|--|

Recomendaciones técnicas

- | | |
|---|--|
| 1 | Que se valore la posibilidad de modificar transitoriamente la reglamentación del TSE para la inscripción de partidos políticos, de modo que se establezca un máximo de hasta un 5% en firmas repetidas en las nóminas de ciudadanos que respaldan las solicitudes de inscripción. |
| 2 | Que el TSE cumpla la normativa jurídica vigente para la constitución e inscripción de los partidos políticos, en tiempo oportuno y con el respeto a los requisitos legales ya establecidos (art. 62 a 69) así como con los procedimientos y plazos definidos en la ley (art. 73 a 79). |

¹¹ Por ejemplo: resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Declaración Universal de los Derechos Humanos, resoluciones del Comité de Derechos Humanos del sistema universal de protección de las Naciones Unidas, el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina y los Lineamientos sobre Regulación de Partidos Políticos adoptados por la Comisión de Venecia en su 84° Sesión Plenaria de octubre de 2010).

5.3.2. Financiamiento político

a) Descripción del problema

Los Partidos Políticos en Honduras son instituciones de derecho público, cuya existencia y libre funcionamiento es garantizado por la Constitución para buscar la efectiva participación política de sus ciudadanos. En dicho texto, se establece la prohibición de atentar contra el sistema republicano, democrático y representativo y el mandato del Estado a contribuir a financiar los gastos de los Partidos Políticos estableciéndose que no podrán recibir subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras (Artículo 47 al 50 de la Constitución de la República de Honduras).

La LEOP del año 2004 estableció un débil articulado sobre fiscalización de financiamiento tanto público como privado, provocando que hasta el 2016 no existiera información sobre el costo de las campañas electorales de cualquier nivel electivo en el país.

Con el apoyo de la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras, de la OEA, se trabajó en el diseño e implementación de una Ley que sirva de instrumento de combate a la corrupción y de prevención de posibles actos ilegales de ciudadanos, funcionarios públicos, candidatos y dirigentes de partido. El resultado fue la creación e implementación de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, que fue aplicada por primera vez en las elecciones generales del 2017.

La denominada “Ley de Política Limpia” estableció la creación de un ente fiscalizador llamado Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, popularmente conocida como “Unidad de Política Limpia”. Esta Unidad inició actividades en el mes de junio de 2017, en circunstancias precarias de presupuesto y con escaso tiempo de planificación y capacitación, de cara a las elecciones de noviembre. Ante ello, la Unidad recibió un préstamo del TSE para poder iniciar sus actividades. El sistema de financiamiento vía el TSE se pensó como un mecanismo temporal, pero se ha vuelto un tema permanente, lo que ha mermado la autonomía de la Unidad.

En menos de seis meses, los Comisionados lograron crear la Unidad de Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, con evidentes limitaciones presupuestales. Se realizaron capacitaciones a todos los Partidos Políticos, y se contrató personal medianamente calificado, sometido a diversos filtros de seguridad, confidencialidad y pruebas de conocimiento, para garantizar que contaran con las capacidades técnicas para fiscalizar. Asimismo, se creó el Reglamento de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos.

Actualmente, la “Unidad de Política Limpia” se encuentra en una situación presupuestaria grave, ya que no se les han otorgado los recursos económicos para que puedan continuar realizando sus actividades. La Unidad solo cuenta con siete auditores, que deben fiscalizar a todos los Partidos Políticos y Candidatos.

Además, tiene una deuda económica con el Tribunal Supremo Electoral, órgano que ha actuado de manera solidaria y ha otorgado diversos préstamos para que la Unidad pueda seguir operando, lo que ha provocado que la Unidad deba comprometer parte de sus ingresos futuros al pago de esta deuda.

La Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la “Ley de Política Limpia”, tiene autonomía técnica, operativa, funcional, de gestión y presupuestal, quedando exceptuada esta última para los ejercicios fiscales 2017 y 2018, años en que el presupuesto de la Unidad debía ser integrado al Presupuesto Anual del Tribunal Supremo Electoral, con fundamento en el artículo 75 transitorio de la ley antes citada.

A partir del ejercicio fiscal 2019, la Unidad deberá entregar a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas el requerimiento presupuestario para que pueda seguir operando. La Secretaría debe tomar en cuenta que la Unidad requiere ser dotada de suficientes recursos económicos, humanos e informáticos para poder cumplir con lo establecido en la Ley (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017, p.3). Asimismo, la Unidad deberá contar con todos los recursos necesarios para las elecciones primarias que se celebrarán en el año 2021, que generarán un mayor número de informes financieros por el número de candidatos de movimientos internos.

Sumado al problema anterior, en materia de financiamiento también existen desafíos relacionados con el otorgamiento del financiamiento público. Hasta antes de la “Ley de Política Limpia” a los partidos políticos solo se les entregaba lo que correspondía a la deuda política, recurso que es utilizado para financiar y reintegrar los gastos realizados para la campaña y proceso electoral. De acuerdo a lo manifestado por distintos actores, el pago de la deuda política correspondiente al proceso electoral 2017 hasta el momento no ha sido liquidado, no obstante que está estipulado que se debe entregar sus montos finales en el primer trimestre del año post-electoral.

Adicionalmente, la nueva ley también estableció el financiamiento para actividades políticas específicas, destinadas a:

- i. Fortalecimiento institucional
- ii. Capacitación política permanente
- iii. Fomento al liderazgo de mujeres
- iv. Fomento al liderazgo de la juventud

Sin embargo, también existe ausencia o falta del pago de este tipo de financiamiento.

Aunque la diferenciación entre financiamiento para actividades ordinarias y deuda política es clara y está regulada en la Ley, en la práctica no se otorgan las erogaciones correspondientes por parte del Estado, de manera que los Partidos Políticos tienen problemas de financiamiento ordinario y susceptibles de todo tipo de elementos que distorsionen su finalidad como entes de derecho público.

La omisión de pago de la deuda política en los plazos establecidos en el artículo 82 párrafo tercero genera incertidumbre en los Partidos Políticos así como el posible endeudamiento en la banca ante la solicitud del otorgamiento de créditos para poder solventar las actividades propias del proceso electoral.

b) Fuente normativa

La materia de financiamiento y fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos se encuentra contemplada en los artículos 49 y 50 de la Constitución de la República de Honduras, así como en el Capítulo IV (Patrimonio y régimen financiero de los Partidos Políticos, art.81-87) de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y en la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos.

Constitución	
Artículo 49	El Estado contribuirá a financiar los gastos de los partidos políticos, de conformidad con la Ley.
Artículo 50	Los partidos políticos no podrán recibir subvenciones o subsidios de gobierno, organizaciones o instituciones extranjeras.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 66. Patrimonio de los partidos políticos.	Forman el patrimonio de los Partidos Políticos: 1) El financiamiento público otorgado por el Estado 2) La deuda Política 3) Las contribuciones, donaciones, herencias y legados a su favor; y, 4) Cualquier otro ingreso lícito.
Artículo 82. Deuda política.	La deuda política, es la contribución otorgada por el Estado a los Partidos Políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada Partido Político que participó en las elecciones generales. El Estado a través del Tribunal Supremo Electoral hará efectivo a los Partidos Políticos y a las Candidaturas independientes, que participen en las elecciones generales, la cantidad de Veinte lempiras (L 20.00) por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado. Ningún Partido Político podrá recibir menos del quince por ciento (15%) de la suma asignada al Partido Político que obtenga el mayor número total de sufragios, salvo que éste haya obtenido menos de diez mil (10,000) votos en su nivel más votado.

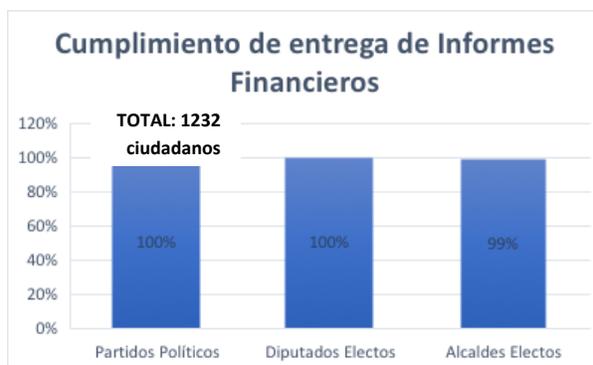
Los desembolsos se efectuarán simultáneamente a nombre de cada Partido Político de la manera siguiente: Una primera cuota, a más tardar quince (15) días después de la convocatoria a elecciones por una cantidad equivalente al sesenta por ciento (60%) de la cuota total correspondiente calculada sobre los resultados del proceso electoral anterior; y, una segunda cuota, por una cantidad equivalente al cuarenta por ciento (40%) restante, calculada con base en los resultados finales de la elección, la que se entregará en el primer trimestre del año post electoral.

El Tribunal Supremo Electoral solicitará a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, para cada proceso electoral, la modificación del valor correspondiente a la deuda política, de acuerdo con el índice de inflación que indique el Banco Central de Honduras, con el fin de garantizar que las contribuciones del Estado estará de acuerdo con los gastos reales en que incurran los Partidos Políticos.

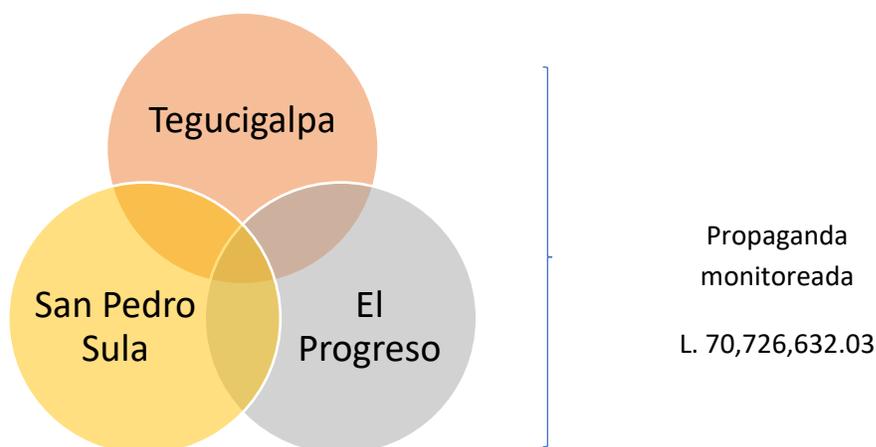
c) Objetivo

La implementación de la “Ley de Política Limpia” ha generado un cambio positivo, como muestra el informe de gestión 2017-2018 de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos. Algunos datos recibidos por el grupo de expertos son los siguientes:

- Referente a las capacitaciones, todos los partidos políticos fueron capacitados, así como 1232 ciudadanos, de los cuales el 33% fueron candidatos y el resto miembros de la sociedad civil.
- Respecto a los informes financieros presentados ante la Unidad, el 100% de los Partidos Políticos entregaron sus informes financieros, al igual que los Diputados Electos (128), mientras que el 99% de los alcaldes electos cumplieron con esta obligación.



- En materia de monitoreo de medios de comunicación en las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula y El Progreso fueron supervisadas cuatro mil seiscientas horas de propaganda política de radio y televisión, y en los medios impresos fueron supervisadas 260 publicaciones. Se realizaron supervisiones a 159 imprentas que ofrecieron servicios a sujetos obligados.



Los elementos anteriores son evidencia del avance en esta materia. Sin perjuicio de ello, se debe continuar con los esfuerzos para que el propósito de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos se cumpla en todos sus aspectos.

La fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos en el último proceso electoral general de Honduras ha generado resultados positivos. Se constató que la percepción de la existencia de una normativa y un ente fiscalizador tuvo un "efecto disuasivo y preventivo que generó una disminución en los gastos de campaña

política, plasmada en la reducción de spots de radio y televisión, y en una menor cantidad de vallas y afiches publicitarios” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017).

d) Propuesta

Se busca garantizar constitucionalmente el pago del financiamiento público a los partidos políticos,

Propuesta de reforma constitucional

Artículo 49	El Estado garantizará a los Partidos Políticos financiamiento para los procesos electorales y para la realización de actividades políticas específicas de acuerdo con lo establecido en la Ley de la materia.
-----------------------	---

En materia legal, se sugieren reformas para mejorar las condiciones de fiscalización y eliminar vacíos o contradicciones legales.

Propuestas de reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

1	Considerar a la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización como un Organismo Electoral, en el marco del artículo 8 de la Ley
2	Eliminar atribuciones del TSE en materia de fiscalización y financiamiento a Partidos Políticos y Candidatos. Derogar artículo 15 numeral 4 y 8.a)
3	Derogar el apartado específico sobre el régimen financiero de los Partidos Políticos (los artículos 83-87) para no generar confusión sobre el ordenamiento que se debe aplicar en esta materia, contemplado en mayor detalle en la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización.

Respecto a la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización se realizan las siguientes propuestas, algunas de las cuales toman en consideración sugerencias de la “Unidad de Política Limpia”, con base en su experiencia en la implementación de la Ley, consideradas importantes para este informe.

Propuesta de reforma a la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización

1	Establecer límites de gastos en las campañas realizadas por los interesados en el ejercicio de una Consulta (referéndum y plebiscito)
2	Crear un mecanismo de fiscalización a los Partidos Políticos en formación, con la finalidad de evitar que dinero ilícito o incierto sufrague las actividades propias de un proceso de inscripción de partido político.
3	Reformar el régimen sancionatorio, para establecer multas proporcionales a los sujetos obligados que no cumplan con lo establecido en la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización.

4	Reformar el artículo 3 para agregar como institución cooperante a la Procuraduría General de la República, y que el numeral 5 (La Administración Tributaria y Aduanera) se reformule como “Sistema de administración de rentas”.
5	Agregar al artículo 4 como sujeto obligado al “Responsable Financiero”.
6	Regular la designación y acreditación de los responsables financieros.
7	Reformar el artículo 26, para que las colectas populares sean solicitadas y autorizadas directamente por la Unidad Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, con un plazo de antelación y definir sanciones por incumplimiento a través de reglamento.

Sumado a las propuestas anteriores se debe plasmar legalmente un mecanismo de financiamiento permanente para el funcionamiento de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, que no esté supeditado a razones políticas y permita su institucionalización.

Asimismo, se recomienda la elaboración del Reglamento de la Ley, en vista que el actual no se encuentra vigente por estar condicionado a informes y operaciones relacionados con el proceso electoral de 2017.

Al respecto, se recomienda la elaboración del Reglamento de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos con base a lo establecido en el artículo 74 transitorio de la misma, el cual debe incluir disposiciones relativas a:

- El perfil del responsable financiero,
- Designación del enlace y definición,
- Elección del Comisionado Coordinador,
- Atribuciones del Comisionado Coordinador,
- Deberes comunes de los Comisionados, y;
- Resumen ejecutivo para estados financieros

5.3.3. Paridad de género

a) Descripción del problema

Aplicación del Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de Alternancia en la Participación Política de Mujeres y Hombres en los Procesos Electorales del TSE

En Honduras existen disposiciones legales que promueven la participación política efectiva de la mujer. Sin embargo, en su ordenamiento jurídico existen otras normas de menor jerarquía que contradicen estos principios y operan como un obstáculo para su aplicación efectiva.

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas establece la aplicación del principio de paridad de género en las nóminas de dirección de partidos y de cargos de elección popular, a efecto de que las mismas estén integradas en un 50% por mujeres y un 50% por hombres (Art 105A). Sin embargo, el Reglamento de

Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de Alternancia en la Participación Política de Mujeres y Hombres en los Procesos Electorales del TSE¹² obstaculiza el fin último del principio de paridad a través de la aplicación de la alternancia vertical a partir de la 3ª, 4ª o 5ª posición en la planilla (dependiendo del número de diputados en la circunscripción) para los diputados del Congreso Nacional, y a partir de la 5ª posición en la planilla para Parlacen.

A pesar de que la paridad en la participación entre hombres y mujeres en las listas se implementó por primera vez en las elecciones primarias de 2017, la aplicación del reglamento en las elecciones de 2017 trajo como consecuencia la obtención de un porcentaje de mujeres electas (21.1%) inferior al obtenido en las elecciones de 2013 (25.7%).¹³ Incluso en 2005 la cifra de mujeres electas (25%) fue mayor que en el 2017, a pesar de que para entonces se contaba con un porcentaje mínimo de mujeres candidatas (30%). En total, en 2017 solo 21% de mujeres fueron electas diputadas al Congreso Nacional y solo 7% fueron electas como alcaldesas.¹⁴

De las reuniones sostenidas por el grupo de expertos, se identificó que la aplicación del reglamento de paridad y alternancia del TSE promueve la participación política de la mujer en los puestos de menor importancia en las listas. Del 21.1% de candidatas electas como diputadas propietarias y se suma un 38% de candidatas electas como diputadas suplentes.¹⁵ En el caso de las listas para corporaciones municipales, los partidos optaron por un hombre como candidato a alcalde en el 76% de los casos, relegando a las mujeres a las candidaturas para las vice alcaldías. En consecuencia, del total de 298 alcaldes en todo el país, las mujeres sólo alcanzaron 22 alcaldías (7%) y 266 vice alcaldías (89.2%).¹⁶

Esto generó críticas por parte de políticos y de la sociedad civil quienes denunciaron que el reglamento “impuesto por el TSE, aun respetando la paridad numérica en las listas, no cumple su objetivo formal y permite que los partidos posicionen mayoritariamente a hombres en puestos electivos de preferencia” (Ejes y Desafíos de una Reforma Político-Electoral (CEDOH), 2018). Cabe destacar que, según información recibidas en las reuniones, el Reglamento del TSE fue recurrido ante la Corte Suprema de Justicia, pero sin éxito.

Por su parte, la MOE/OEA Honduras 2017 señaló que las cifras anteriores demuestran que el marco normativo actual no garantiza el ejercicio igualitario de los derechos políticos de hombres y mujeres en la política. En ese sentido, la Misión recomendó analizar la posibilidad de modificar la normativa vigente, incorporando la alternancia 1 a 1 (un hombre seguido de una mujer o viceversa) en las listas

¹² Acuerdo Número 003-2016

¹³ El porcentaje de mujeres electas como diputadas en 2017 es calculado con base en la cifra de 21 mujeres, de los resultados publicados por el TSE en el Acuerdo 22-2017 publicado en La Gaceta el 18 de diciembre de 2018; el porcentaje de mujeres electas como diputadas en 2013 es citado en NIMD (2014) p. 27

¹⁴ El porcentaje de mujeres electas como diputadas en 2005 es citado en NIMD (2014) p. 25

¹⁵ El porcentaje de mujeres electas como diputadas suplentes y propietarias es calculado en base de los resultados publicados por el TSE en el Acuerdo 22-2017 publicado en La Gaceta el 18 de diciembre de 2018. Posteriormente, el número de diputadas propietarias habría subido cuando algunos diputados renunciaron para tomar otros puestos, y las suplentes asumieron el cargo.

¹⁶ Las cifras vienen de NIMD en base de los resultados oficiales publicados por el TSE.

plurinominales y establecer la paridad horizontal en las candidaturas uninominales y en las candidaturas locales, a fin de garantizar el cumplimiento de la paridad.

Aplicación del principio de paridad y alternancia en las primarias

El Reglamento del TSE establece que los partidos políticos deben cumplir con el principio de paridad y alternancia en las nóminas inscritas en las elecciones generales y en las primarias. En el caso de que los partidos hayan acudido a las primarias, estos están exentos de preservar el principio de paridad y alternancia en las nóminas inscritas en las elecciones generales “en virtud de ser un resultado de la voluntad popular manifestada en las urnas” (Artículo 10 Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de Alternancia en la Participación Política de Mujeres y Hombres en los Procesos Electorales del TSE).

La MOE/OEA concluyó en su informe que los partidos que realizaron elecciones primarias contaron con menos mujeres candidatas en las elecciones generales. Los partidos que acudieron al proceso de primarias presentaron 37% de mujeres en sus listas plurinominales de candidaturas al congreso, mientras que aquellos que no acudieron a este proceso contaron con un 48% de mujeres candidatas. En el caso de las alcaldías, los partidos que celebraron primarias presentaron sólo un 11.8% de candidatas contra un 30.6% de mujeres en las planillas de los que no las celebraron.

Lo anterior se debe a que se aplican los mismos mecanismos de alternancia vertical en las nóminas inscritas en las elecciones primarias, por lo cual el resultado es un número reducido de mujeres electas en primarias, que se traduce en un número menor de mujeres candidatas a cargos populares, operando como un obstáculo para la aplicación efectiva de la paridad formal.

El incumplimiento de las medidas complementarias que apoyan y hacen efectiva la participación política de las mujeres

Cada partido político debe aprobar la implementación de una política de equidad de género interna que debe ser supervisada por el TSE (Artículo 104, Ley de Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004). En el marco de esta política, los partidos están obligados a presentar ante el TSE un informe sobre el cumplimiento de estas prerrogativas al menos seis meses antes de la convocatoria a las elecciones internas o primarias. Sin embargo, a pesar de ser un requisito para la inscripción electoral, en las últimas elecciones solo tres de los partidos en contienda presentaron al TSE la política de equidad de género¹⁷ pero ninguno presentó un informe sobre su cumplimiento. El incumplimiento de esta obligación fue señalado por varios interlocutores tanto de partidos políticos como de la sociedad civil y la comunidad internacional (Ejes y Desafíos de una Reforma Político-Electoral (CEDOH), 2018).

Por otro lado, la ley electoral establece la existencia de dos partidas presupuestarias públicas que están dirigidas a los partidos políticos para la capacitación y promoción política de las mujeres. La primera, un monto equivalente al 10% de la deuda política que debe ser transferido anualmente a cada partido político

¹⁷ Partido Nacional PN, Partido Innovación y Unidad Social Demócrata PINU-SD y Partido Demócrata Cristiano de Honduras PDCH.

para la capacitación y promoción política de las mujeres (Artículo 105^a, Ley de Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004). Y la segunda, un monto equivalente al 10% de la deuda política que debe ser transferido anualmente a cada partido político para cuatro rubros de actividades específicas, uno de ellos siendo el fomento al liderazgo de las mujeres. Según las informaciones obtenidas en las reuniones con actores políticos, la última vez que se cumplió esta asignación fue en 2013. Al respecto, el Tribunal Supremo Electoral no ha reglamentado la ejecución de estos fondos y las sanciones correspondientes, aunque el Art 105A asigna esta responsabilidad al TSE.

En reuniones sostenidas con actores políticos, se señaló que la cultura política dentro de los partidos, la escasa promoción del liderazgo femenino dentro de ellos, las dificultades en el acceso a financiamiento para hacer campaña, la poca cobertura de mujeres candidatas y temas de género en los medios de comunicación y la cultura general con cierta resistencia hacia las mujeres que salen de su rol tradicional, operan como obstáculos o barreras que impiden el progreso hacia la participación efectiva, aún con una cuota eficaz. Por ello, se considera esencial que las medidas complementarias a las cuotas sean implementadas por el TSE con el fin de ayudar romper estas barreras socialmente impuestas.

b) Fuente normativa

La Constitución Política de la República de Honduras contiene en su artículo 60 un compromiso general a favor de la igualdad y contra la discriminación. Sin embargo, no existe en este texto normativo una cláusula específica que contemple la igualdad de los derechos políticos de hombres y mujeres.

Por otra parte, desde 2004 se estableció en el artículo 105 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas una “cuota de género” que estableció como base mínima un 30% para la participación de la mujer en las planillas a cargos de elección popular y de autoridades de partido.

El 24 de abril de 2012, el Decreto 54-2012 publicado en el Diario Oficial La Gaceta No.32. 820 del 15 de mayo de 2012, reformó al artículo 105 y adicionó el artículo 105-A que fijó el porcentaje mínimo de participación de la mujer en 40% e instruyó que se implementara la participación igualitaria de mujeres y hombres en un 50% para el proceso electoral primario de marzo de 2017.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas	
Artículo 105. Distribución Equitativa en los Cargos de Elección Popular.	Para promover y lograr la participación efectiva de la mujer en la función pública se establece una base del cuarenta por ciento (40%) como mínimo de mujeres en las nóminas de candidatos para cargos de autoridad de los partidos políticos, así como en la integración de sus órganos de dirección. La misma base se establece para los cargos de elección popular y aplicable a la Fórmula Presidencial, Diputados(as) Propietarios(as) y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes(as), Vicealcaldes(as) y Regidor (as). En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo cargo de autoridad partidaria o Diputado(a) al Congreso Nacional se aplicará el principio de representación

Artículo 105-A.

de ambos sexos de manera que si la Propietaria es mujer, el Suplente deberá ser hombre y viceversa. Este mecanismo debe aplicarse en:

- 1) Elecciones internas;
- 2) Elecciones primarias;
- 3) Elecciones generales cuando los partidos políticos no hayan celebrado un proceso de elecciones primarias; y
- 4) Candidaturas independientes.

A partir del proceso electoral primario a celebrarse en el año 2016 se establece el Principio de Paridad en lo relativo a la participación de la mujer y el hombre en las nóminas de cargos de dirección de partidos políticos y de cargos de elección popular, a efecto de que las mismas estén integradas en un cincuenta por ciento (50%) por mujeres y en un cincuenta por ciento (50%) por hombres. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará la aplicación del Principio de Paridad de implementará el mecanismo de alternabilidad de mujeres y hombres en la integración de las Fórmulas y nóminas a presentar.

Con el objeto de fortalecer las capacidades requeridas para que el Principio de Paridad se implemente con igualdad de oportunidades para las mujeres, el Tribunal Supremo Electoral a partir del año 2013 hará las provisiones presupuestarias con el propósito de su inclusión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República a fin de transferir anualmente a los Partidos Políticos, un monto equivalente al diez por ciento (10%) de la deuda pública, que le corresponde a cada uno de los Partidos Políticos. Dichos fondos deberán ser utilizados exclusivamente para la capacitación y promoción política de las mujeres; los Partidos Políticos podrán aplicar mecanismos financieros para anticipar recursos y cancelar los adeudos cuando se reciba la transferencia. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará y supervisará la transferencia y ejecución de estos fondos y establecerá las sanciones pecuniarias y administrativas que correspondan cuando los mismos no se utilicen para el fin establecido.

En 2016, a través del Acuerdo Numero 003-2016, el Tribunal Supremo Electoral emitió el Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales. Entre las normas más relevantes que contiene el Reglamento llaman la atención las siguientes:

Reglamento paridad y alternancia

Principio de Paridad

Participación en los procesos electorales en forma igualitaria: 50% mujeres y 50% hombres en las nóminas de candidatas y candidatos a elección popular.

- 1) Para la fórmula presidencial se deben proponer 2 mujeres y 2 hombres;
- 2) Para el Parlacen: 10 mujeres y 10 hombres como propietarios y 10 mujeres y 10 hombres como Suplentes.
- 3) Para el Congreso Nacional la paridad también se aplicará a propietarios y suplentes; si es impar, se deberá garantizar la misma cantidad de hombres y mujeres en la totalidad de la nómina o planilla, esto es, suplentes y propietarios.

Mecanismo de alternancia

Ubicar en las nóminas a los candidatos(as) propuestos (as) para una elección, alternándolos en atención a su sexo, integrando una o más posiciones de manera alterna.

- 1) En la Fórmula Presidencial, por no existir orden de precedencia entre los Designados a la Presidencia de la Republica, se debe cumplir con el principio de paridad.
- 2) En las nóminas de las Corporaciones Municipales, será aplicable la alternancia a toda la nómina o planilla desde la primera hasta la última posición, de tal manera que si inicia con Alcaldesa el Vice-alcalde será hombre y viceversa, y así sucesivamente hasta la última regiduría.
- 3) En las nóminas de candidatos(as) a Diputados(as) Suplentes al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y al Congreso Nacional de la República: la alternancia es permitida desde la primera hasta la última posición de la nómina; sin embargo, para fines de inscripción, no se aplica la alternancia de manera obligatoria a las nóminas o planillas de Diputados(as) suplentes, con el fin de garantizar la libertad de los Propietarios(as) de elegir a sus suplentes; debiendo cumplir con el principio de Paridad, en la integración de las mismas.
- 4) En los Departamentos Uninominales se aplicará el principio de representación de ambos sexos, de manera que si la Propietaria es mujer, el Suplente deberá ser hombre y viceversa.
- 5) En Departamentos de 3 o más Diputados(as), también se aplica la alternancia, como en el caso 4).

Para Departamentos de 3 o más Diputados(as), la alternancia se exige a partir de la 3 (3 a 6 diputados), 4 (7 a 9 diputados) o 5 posición (20 y 23 diputados), debiendo iniciar la alternancia con candidato(a) sexo opuesto al candidato(a) anterior.

c) Objetivo

Implementación del principio de paridad de género

Es importante aumentar la participación de las mujeres en el ejercicio efectivo del poder político y el proceso de toma de decisiones, para fortalecer la democracia incluyente y auténticamente representativa del país, y para promover la igualdad de oportunidades y el goce de los derechos políticos de las mujeres.

Con relación a los estándares internacionales, Honduras ha suscrito los principales convenios para la no discriminación de la mujer, incluso la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Honduras también formó parte del Consenso de Quito 2007, estableciendo como meta la paridad entre los géneros, y de la Norma Marco del Parlatino para Consolidar la Democracia Paritaria 2015.

CEDAW compromete al país a incorporar políticas de equidad de género para el logro de una democracia representativa e incluyente. También provee las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad entre el hombre y la mujer; y, advierte que estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. El principio de cuota de candidatas en la Ley Electoral de Honduras es un ejemplo de las medidas afirmativas que CEDAW prevé.

La obligación legal de tener un porcentaje mínimo (o cuota) de mujeres en las planillas de candidatos es una medida que la gran mayoría de los países de América Latina han adoptado desde la última década del siglo pasado, con el fin de conseguir una mayor presencia política de las mujeres y superar la discriminación y marginación histórica de las mujeres. Como resultado se ha incrementado el número de legisladoras en el subcontinente, lo cual ha sido un avance.

En Honduras, la implementación de la paridad en las planillas de candidatos es considerado una buena iniciativa que tiene el potencial de colocar al país entre la vanguardia de los países de América Latina que han legislado en esta materia. Sin embargo, si comparamos los resultados de mujeres electas en la cámara legislativa (21% de diputadas electas), Honduras queda rezagada en la posición 91 de todos los países del mundo, a pesar de teóricamente tener el Principio de Paridad en la Ley (Inter-Parliamentary Union, 2018).

Los problemas mencionados entorpecen el progreso de Honduras hacia la meta de la paridad y limita las posibilidades de las mujeres de encontrar un espacio en la vida política del país. El problema en la práctica ya había sido señalado por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, en su informe de Noviembre 2016 sobre la situación en Honduras, que afirma que la escasa representatividad política de las mujeres persiste en el país a pesar de la adopción de medidas legales que pretenden corregir la situación.

De la experiencia comparada se han obtenido lecciones sobre la efectividad de las cuotas que destacan la necesidad de una implementación detallada de las leyes de cuotas o paridad, es decir, de nada vale tener paridad de 50% si no tienes la alternabilidad estilo trenza en todas las posiciones (o 1 de cada 3 posiciones con una cuota de 30%), tanto de propietarios como de suplentes. Además, se debe considerar la introducción de la paridad horizontal para lograr la mejor representación de las mujeres.

De igual manera, se debe evitar la práctica de sustituir la mujer propietaria por su suplente hombre, una vez electa. Se deben respetar las medidas complementarias, como el acceso a recursos para los gastos de campañas electorales, la capacitación y el acceso a los medios masivos de comunicación. Y por último, se necesita imponer sanciones claras y contundentes en la ley, por ejemplo la no inscripción de una lista que incumple los requisitos (Freidenberg, Tula, Parra, Pérez y Saenz) 2007).

Implementación de la alternancia vertical y horizontal

En adición a la información descrita sobre el Reglamento para garantizar posiciones paritarias a las candidatas, cabe agregar un punto sobre el sistema electoral en Honduras y el impacto que tiene sobre la efectividad de la cuota de candidatas: Honduras utiliza el sistema de listas abiertas y desbloqueadas, es decir el elector puede escoger los candidatos de su preferencia sin importar la posición en que se encuentren en la planilla del partido.

En los países donde se aplican las listas abiertas o las listas desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden original y puede anular los efectos del mandato de posición (Cuotas de género y tipo de lista en América Latina (Nélida Archenti y María Inés Tula), 2007).

Sin embargo, la lista abierta no es necesariamente un factor decisivo, y con otras buenas prácticas es posible lograr altos niveles de representación femenina. Ecuador es un ejemplo de esto, donde se aplica el sistema de lista abierta y desbloqueada pero logra uno de los porcentajes más altos del mundo de mujeres electas (38%), aunque no logran la paridad establecida en la ley ecuatoriana (Efectividad de cuotas por razón de género en sistemas de lista alternativos a la bloqueada cerrada: los casos de Panamá y Ecuador (Parra B., Pérez M., y Sáenz L.), 2015).

Por lo anterior, a pesar de que el sistema de listas abiertas a nivel de congreso dificulta el cumplimiento del propósito del establecimiento de la cuota para promover la paridad formal, se deben promover mandatos de posición para naturalizar la participación de la mujer en altos puestos de las listas ya que se puede concluir que el sistema de lista abierta tiene mucho menos impacto sobre la paridad material que un buen mecanismo de paridad y alternancia.

Cumplimiento de las medidas complementarias a la cuota

Muchos estudios y análisis sobre la mujer en la vida política hacen énfasis en los obstáculos o barreras que impiden el progreso hacia la participación efectiva, aún con una cuota eficaz (Por qué las leyes (solas) no pueden cambiar la desigualdad de género (Freidenberg Flavia), 2015). Por ello se debe velar por la implementación de las medidas complementarias para apoyar el cumplimiento de la paridad formal

La Ley Electoral obliga a los Partidos Políticos a crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria (Art 103). Esto es importante porque es común que cualquier institución, sea partido u otra institución, muestre resistencia a abrir espacios y ampliar la participación de la mujer.

La Ley Electoral reconoce que se necesita fortalecer las capacidades requeridas para la implementación del Principio de Paridad (Art 105^a), y por eso dispone que un monto equivalente al 10% de la deuda política corresponderá anualmente a cada partido político para ser utilizado exclusivamente para la capacitación y promoción política de las mujeres. Esta disposición no se cumple, y varios interlocutores lamentaron esta falta de oportunidades de capacitación para las mujeres que quieren ser políticas.

La sociedad civil y la cooperación internacional han procurado llenar este vacío. NIMD (Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria) montó una Academia de Candidata que apoya a las mujeres en como montar una campaña. Once de las 27 diputadas actuales son egresadas de la Academia (NIMD 2014, 2017). Para las que resultan electas, se ofrece la Academia de Parlamentarias que proporciona capacitación en la tarea legislativa, y también como promover un enfoque de género. La institucionalidad nacional debe replicar esos esfuerzos valiosos y los partidos políticos deben cumplir también con esa labor.

En cuanto al financiamiento, es importante tener en cuenta que una campaña requiere recursos económicos, pero en general las mujeres tienen ingresos y patrimonios menores a los hombres. Por eso la importancia del cumplimiento de lo establecido en la Ley de Financiamiento que impone techos sobre los gastos en las elecciones generales. Es necesario que todos los candidatos tengan el mismo techo de financiamiento como aspecto clave y de importancia especial para los candidatos y candidatas de escasos recursos. De igual manera, hace falta el establecimiento de los techos de gasto en las primarias. Esto ha sido mencionado y señalado por varios interlocutores.

Con respecto a la participación en medios de comunicación, durante la última campaña electoral, según el monitoreo del IUDPAS, la participación de las mujeres fue sólo 14.7% de las intervenciones comparado con el 85.3% de participación de los hombres (IUDPAS 2018, pág. 5). La Ley Electoral no ofrece ningún aporte al respecto (por ejemplo, una garantía de cobertura equitativa).

Otros obstáculos que pueden desincentivar a las mujeres son el ambiente cultural que resiste su papel político, y también los altos índices de violencia política (asesinatos de candidatos y activistas, amenazas). El apoyo pleno de los partidos políticos puede ayudar enfrentar estos retos.

d) Propuestas

Propuestas de reforma	
1	Modificar la normativa vigente, incorporando la alternancia 1 a 1 (un hombre y seguido de una mujer o viceversa) en las listas plurinominales y estableciendo la paridad horizontal en las candidaturas plurinominales, en las uninominales y en las candidaturas locales, a fin de garantizar el cumplimiento de la paridad. Además la ley debe especificar las sanciones por incumplimiento en vez de dejar éstas al Reglamento.
3	Establecer legalmente que el candidato propietario y el candidato suplente para todas las posiciones sean del mismo sexo. Esto evitaría el problema potencial que las mujeres propietarias electas en las primarias serían presionadas a renunciar en favor del candidato suplente hombre.
4	Hacer cumplir las demás provisiones legales respecto a la participación política de las mujeres. Estas incluyen las políticas de igualdad de género de los partidos (su elaboración y cumplimiento), y los procesos de auditoría de uso de fondos públicos asignados hacia la capacitación y promoción de las mujeres. Una recomendación adicional que nos parece útil (señalada por la MOE/UE y CEDOH 2018 p. 44) es rehabilitar la Unidad de Género del TSE para que participe en el proceso de control de las obligaciones relativo a la participación política de la mujer.
5	Tipificar la violencia política como un delito, establecer un protocolo para su atención e incentivar la cultura de la denuncia; ello requiere contar con un marco jurídico en el que se reconozca y se regule así como instituciones sólidas para su atención. INMUJER, Unidad de Género del TSE y la Comisión de Género del Congreso deben ser fortalecidas como instituciones de apoyo a la mujer en temas de participación política y violencia política.

5.4. Otros

5.4.1. Reelección

a) Descripción del problema

Aunque la Constitución Política de Honduras prohíbe la reelección presidencial, la Sala Constitucional de la CSJ en el año 2015 resolvió que los artículos referidos a la reelección presidencial eran inaplicables. El Tribunal Supremo Electoral (con la abstención de uno de sus magistrados) decidió aceptar la inscripción como candidato del entonces Presidente Hernández.

La MOE/OEA 2017 señaló que “la modalidad a través de la cual fue habilitada la reelección, es decir por sentencia judicial, constituye una mala práctica que se ha presentado en otros países de la región. Es indispensable que la Constitución de Honduras refleje la realidad política que está viviendo el país, ya que actualmente la Constitución contempla artículos que no se aplican. Esto produce falta de certeza jurídica ya que actualmente la reelección no presenta límites y podría desencadenar aspiraciones de perpetuidad en el poder...” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017).

Lo manifestado por la MOE/OEA indica que hubo una mala práctica, que creó una situación jurídica irregular, al existir artículos constitucionales que no se aplican, y que generó un vacío o incertidumbre jurídica.

Los derechos políticos no son absolutos. Así se desprende del sistema jurídico interamericano, ratificado a través de diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Al referirse a ellos, la MOE/OEA 2017 advierte que los derechos políticos “sí admiten restricciones siempre que se encuentren previamente en la ley y no sean abusivas o arbitrarias, y que cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad” (Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras (OEA), 2017).

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como “Comisión de Venecia”, abordó el tema de la reelección presidencial en un informe de 2018 solicitado por la Secretaría General de la OEA. En él, señala que “no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo”. (Informe sobre los Límites a la Reelección Parte I – Presidentes. Estudio No. 908/2017, 2018). Agrega en relación a los sistemas presidenciales y semi-presidenciales que “los límites a la reelección presidencial representan (...) un medio para reducir el peligro del abuso del poder por el jefe del poder ejecutivo. Así pues, persiguen los fines legítimos de proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho”. En otro apartado, la Comisión advierte que en “una democracia constitucional y representativa queda implícito que los representantes ejercen solamente poderes que se les asignan de acuerdo con las disposiciones constitucionales” (Informe sobre los Límites a la Reelección Parte I – Presidentes. Estudio No. 908/2017, 2018).

Tras la sentencia de la Sala Constitucional de la Corta Suprema de Justicia, la situación jurídica sobre el tema en Honduras es anómala, ya que la norma constitucional dispone una cosa y la sentencia de la Sala Constitucional dispone lo contrario. La realidad material es que actualmente no existe límite a la reelección en Honduras, no obstante existir normas denominadas pétreas que la prohíben.

b) Fuente normativa:

Constitución	
Artículo 4	La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación.

	<p>La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la Republica es obligatoria.</p> <p><u>La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria (Inciso declarado inaplicable por la Sala Constitucional de la CSJ)</u></p>
Artículo 42	<p><u>La calidad de ciudadano se pierde:</u></p> <p><u>5. Por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la Republica.</u> (Artículo declarado inaplicable por la Sala Constitucional de la CSJ)</p>
Artículo 239	<p>El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Designado.</p> <p><u>El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública.</u> (Inciso declarado inaplicable por la Sala Constitucional de la CSJ)</p>
Artículo 374	<p><u>No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la Republica, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la Republica por el periodo subsiguiente.</u> (Artículo declarado inaplicable por la Sala Constitucional de la CSJ)</p>

c) Objetivo

La reelección existe actualmente de forma material en Honduras, al consumarse en las elecciones pasadas, pero existe un grave problema constitucional, ya que existe una contradicción entre lo que dispone la Constitución y la realidad material. Resolver esta materia es primordial para brindar certeza jurídica.

d) Propuestas:

El grupo de expertos, a la luz del marco jurídico constitucional y de los antecedentes que en instancias internacionales existen al respecto, comparte los siguientes criterios para la definición sobre la reelección:

La imposición de lo establecido en la Constitución

- 1 Para superar la contradicción vigente, una opción es que la constitución, como norma suprema, se imponga a la realidad material vigente y que la figura de la reelección no exista como parte del ordenamiento jurídico.

Adecuar la Constitución a la realidad material

- 1 La opción alternativa es adecuar la norma fundamental a la realidad material vigente, en cuyo caso la regulación de la reelección debiera permitir solo un período adicional y adecuar la legislación para resguardar el balance y equilibrio en la competencia entre quien busca reelegirse y su contrincante. Por ejemplo, reglas claras de financiamiento, acceso a medios, restricciones a la propaganda de actividades gubernamentales, entre otros.

Sumado a lo anterior, debe quedar claramente estipulado que el período actual del Presidente en ejercicio cuenta como segundo período, imposibilitándolo de participar en nuevos comicios para un tercer mandato.

Para ambos argumentos, el grupo de expertos basa su razonamiento en los precedentes que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a que los derechos políticos no son absolutos y están sujetos a restricciones. En el caso *López Lone vs. Honduras*, la Corte resaltó que la Convención Americana garantiza los derechos políticos, no obstante precisó que estos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a restricciones compatibles con la Convención. Asimismo, en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, la Corte señaló que “la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos (...). La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.” (párr. 149).

Sumado a ello, como señala la Comisión de Venecia, es opinión de este grupo que “no existe un derecho humano específico y diferenciado a la reelección. La posibilidad de postularse para un cargo para otro período previsto en la constitución es una modalidad o una restricción del derecho a la participación política y, específicamente, a contender por un cargo”. Asimismo, también destacamos lo que plantea la Comisión al indicar que “Los límites a la reelección que la mayoría de las democracias representativas imponen al derecho del Presidente titular representan un límite razonable al derecho de ser elegido porque impiden el ejercicio ilimitado del poder en manos del Presidente y protegen otros principios constitucionales como los controles y equilibrios y la separación de poderes”.

En ambos casos, se deben generar los mecanismos constitucionales que impongan y permitan resolver la disyuntiva entre realidad material y norma constitucional. Debido a la complejidad constitucional que envuelve esta contradicción, este informe no sugiere o está en capacidad de definir el mecanismo idóneo.

e) La opción de la consulta popular

Sin perjuicio de lo anterior, es de conocimiento público que una fórmula que está en discusión es la de consultar a la ciudadanía a través de un mecanismo de democracia directa. Una consulta popular (plebiscito) presenta la ventaja de devolver al pueblo soberano el derecho a decidir sobre aspecto, particularmente útil para resolver una materia controvertida cuando los canales normales de la política no lo logran hacer (IDEA, 2017). Sin embargo, también existen riesgos. De no contar con un marco jurídico adecuado que regule este ejercicio, procedimientos claros y transparentes, garantías para ambas opciones, entre otros elementos, las tensiones pueden aumentar y se puede debilitar aún más la institucionalidad y el estado de derecho.

Para ello, el grupo de expertos considera importante que para la celebración de un proceso de consulta popular, en caso esa sea la decisión adoptada, se sigan y cumplan las buenas prácticas internacionales sobre esta materia (Comisión de Venecia 2007, IDEA 2008, 2017, 2018), que permita un proceso legítimo, creíble y resultados confiables.

La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana (LMPC, Decreto 190-2012) es insuficiente como cuerpo normativo que regula la celebración de un mecanismo de democracia directa, en consideración a las buenas prácticas en la materia. Los vacíos que se aprecian en ella dicen relación con:

- La pregunta. Cómo asegurar su formulación independiente y el derecho de recurrir contra la formulación de la misma.
- El papel del gobierno en la campaña y la necesidad de prohibir el uso de recursos humanos y materiales del Estado en la campaña y de regular los gastos de campaña, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades.
- La credibilidad e imparcialidad de la autoridad electoral, y la conformación de las mesas receptoras de consulta.
- Cómo asegurar que la población tenga información clara y objetiva sobre la propuesta.
- Cómo dar efecto al resultado. Es recomendable tener una propuesta con el texto constitucional redactado, en vez de una pregunta general y abstracta, para poder dar efecto de inmediato al resultado de la consulta, en vez de entrar en negociaciones políticas y debates legislativos sobre la implementación del resultado.

La LMPC contiene una disposición general que pretende llenar los vacíos del mismo, sin embargo ésta es inadecuada, no produce claridad ni certeza jurídica: “Para lo no previsto en la presente Ley, se estará a lo dispuesto en la legislación nacional en material electoral. Son fuentes legislativas para este efecto, las disposiciones, resoluciones, declaraciones, tratados y convenios de organismos internacionales que se hayan emitido en temas de participación ciudadana y se aplicarán las que más facilite el proceso” (Art 10). Esta disposición incluye múltiples fuentes posibles de ley, y además depende de un criterio subjetivo.

El cuadro siguiente detalla algunas buenas prácticas internacionales de las consultas populares que son pertinentes al contexto Hondureño (Comisión de Venecia 2007, IDEA 2008, 2017, 2018), junto con una

evaluación de como la ley Hondureña cumple con estos principios, y donde hay vacíos o puntos problemáticos.

Buenas Prácticas	Regulado Sí/No	Comentarios
La iniciativa		
Reglas claras sobre quién tiene la iniciativa de solicitar la consulta	Sí	De acuerdo al Art. 5 Constitución y Art. 4 LMPC (Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana), la iniciativa para referéndum y plebiscito recae en al menos el 2% de los ciudadanos inscritos en el Censo, o 10 diputados del Congreso Nacional, o el Presidente en resolución de Consejo de Secretarios de Estado.
La Pregunta		
Pregunta clara y sencilla, que no permita confusión en el votante ni favorezca una u otra opción	Parcialmente	Art. 21 (5) LMPC: La pregunta tiene que ser “formulada en forma clara y precisa que evite confusión en los ciudadanos”. Sin embargo, la Ley no menciona expresamente la pregunta debe ser neutra.
Un ente independiente que formule la pregunta	Incierto	De acuerdo al artículo 5 de la Constitución, el Congreso debe determinar mediante Decreto los extremos de la consulta, pero el Art. 21 (5) LMPC refiere a que la convocatoria debe contener al menos “la pregunta o preguntas elaboradas por el TSE”.
Reglas claras sobre el derecho de las partes a recurrir contra la formulación de la pregunta, y quién decide sobre el recurso	Parcialmente	De acuerdo al Art. 29 de la LMPC, hay derecho de impugnar las resoluciones del TSE ante el mismo organismo, pero es una atribución que recae únicamente en la autoridad y los ciudadanos que hayan solicitado el plebiscito.



Reglamentación de la Campaña							
Reglas claras sobre la conducta de la campaña que promueve igualdad de oportunidades para ambas partes (a favor del sí y a favor del no)	<table border="1"> <tr> <td>Escasa</td> <td>Conforme al Art. 28 LMPC, el TSE velará para que la campaña “se ajuste a los principios de respeto, moral y ética”. Por su parte, el art 21 (11) señala que la convocatoria debe incluir “las disposiciones de la campaña de divulgación”. Estos elementos se deben incluir en la Ley, no en una convocatoria.</td> </tr> <tr> <td>No</td> <td>No está en la Ley.</td> </tr> <tr> <td>No</td> <td>No está en la Ley.</td> </tr> </table>	Escasa	Conforme al Art. 28 LMPC, el TSE velará para que la campaña “se ajuste a los principios de respeto, moral y ética”. Por su parte, el art 21 (11) señala que la convocatoria debe incluir “las disposiciones de la campaña de divulgación”. Estos elementos se deben incluir en la Ley, no en una convocatoria.	No	No está en la Ley.	No	No está en la Ley.
Escasa	Conforme al Art. 28 LMPC, el TSE velará para que la campaña “se ajuste a los principios de respeto, moral y ética”. Por su parte, el art 21 (11) señala que la convocatoria debe incluir “las disposiciones de la campaña de divulgación”. Estos elementos se deben incluir en la Ley, no en una convocatoria.						
No	No está en la Ley.						
No	No está en la Ley.						
Reglas claras sobre quién puede hacer campaña (individuos, grupos, partidos, etc.) o si se requiere formar comités coordinadores de ambas opciones (en este caso, cuáles son los requisitos de inscripción)	No está en la Ley.						
El gobierno puede participar en la campaña pero no usar recursos humanos o materiales del Estado, siempre garantizando la igualdad de oportunidades	No está en la Ley.						
Regulación de Financiamiento y uso de Recursos del Estado							
Debe haber techos sobre los gastos, transparencia sobre los mismos y fiscalización, con el fin de que distintos sectores puedan interceder en el debate y que no sea dominado por élites	No está en la Ley.						



tradicionales o por el gobierno en ejercicio.

Hay o no fondos públicos para la campaña

Debe estar prohibido que el gobierno use recursos estatales para hacer campaña

--	--

Escasa	La única prohibición es que “no se pueden utilizar fondos públicos para contratar publicidad en medios privados” (Art. 28 LMPC).
--------	--

Acceso Equitativo a los Medios

Reglas claras sobre la cobertura en los medios de comunicación y, si lo hay, acceso equitativo a los medios públicos.

No	No está en la Ley.
----	--------------------

Información Pública

Debe haber información clara y balanceada producida por un ente independiente para que el público tenga información confiable de ambas opciones.

Escasa	<p>El Art. 21 (7) LMPC Art 21 señala que la convocatoria debe incluir “la exposición de motivos por los cuales los que la solicitan consideran que la disposición constitucional o su reforma debe ser ratificada o improbada”. No hay referencia a exposición de motivos a la contraparte.</p> <p>De acuerdo al Art. 28 LMPC, los medios de comunicación estatales pueden ser utilizados por el TSE para una campaña ilustrativa sobre el tema de la consulta. Debe existir un nuevo diseño institucional que garantice imparcialidad del órgano electoral y neutralidad frente a la propuesta.</p>
--------	--

Administración Electoral y Fiscalización por las Partes

Administración electoral independiente y confiable, para que la población acepte los resultados	Incierto	La MOE/OEA señaló que el ente electoral responde a influencias partidistas.
Administración electoral independiente y confiable al nivel local	Incierto	El Art. 25 LMPC establece que los representantes de los partidos políticos no conformarán las mesas de consulta ciudadana, pero no especifica cómo se conformarán. Debería estipularse un sistema de sorteo de ciudadanos conforme al censo electoral.
Derecho de los representantes de las campañas de fiscalizar el proceso	No	La LMPC no especifica un derecho de fiscalización para los representantes de las campañas (sean de partidos políticos o de organizaciones de la sociedad civil).
El Resultado		
Derecho de recurrir contra el resultado	Inadecuadamente	El Art. 29 LMPC señala que hay derecho de impugnar ante el TSE los resultados consignados en las actas, pero únicamente para la autoridad y los ciudadanos que hayan solicitado el plebiscito.
Reglas claras sobre el porcentaje mínimo de participación para que la consulta sea válida, y si el resultado es vinculante	Sí	Se requiere participación mínima de 51% del total de participación en la última elección general, y si el voto afirmativo logra la mayoría simple de votos válidos, el resultado es de obligatorio cumplimiento (Art. 5 Constitución y Art. 31 LMPC).
Reglas claras sobre cómo dar efecto al resultado. Se debe poder hacer efectivo el resultado de inmediato.	No está claro	No es claro con respecto a un plebiscito (a diferencia de un referéndum), dejando las decisiones para el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, conforme a los numerales 4 y 5 del Art. 33 LMPC.

La No Repetición de la Consulta		
No se puede repetir la consulta sobre el mismo tema dentro de un período corto de tiempo	Sí	El Art. 5 de la Constitución dispone que “La consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el mismo ni en el siguiente período de Gobierno”, aunque el Art. 27 LMPC pretende limitar esta prohibición a los casos donde el resultado no es afirmativo.

Las buenas prácticas anteriores se complementan con la necesidad de completar los aspectos fundamentales de la ley al menos un año antes de la votación o la consulta (Comisión de Venecia 2007, II.2.b¹⁸). Estos incluyen, entre otros, la composición de la autoridad electoral, el registro electoral, el acceso de las campañas a los medios de comunicación estatales y los efectos de la consulta. Las disposiciones legales que rigen una consulta popular deben tener al menos el rango de una Ley Ordinaria, aparte de las reglas sobre asuntos técnicos que se pueden incluir en reglamentos (Comisión de Venecia 2007, II.2.a). El marco legal definido clara y completamente con la debida anticipación, facilita la organización del proceso electoral, permite la conformación de alianzas y estrategias de campaña, brinda oportunidad para la familiarización con el proceso por parte de partidos, sociedad civil y población en general y contribuye a la estabilidad antes del comienzo del proceso. Cambios o definiciones con escasa anticipación provocan incertidumbre y desconfianza.

En el contexto de Honduras, se debe considerar la premisa de este informe. No se puede repetir la experiencia de 2017. Por lo tanto, se debe avanzar en todas las reformas y procesos de mejora que permitan celebrar una consulta popular con las debidas garantías. Para ello, se debe considerar cuidadosamente los factores relevantes para definir la fecha de una consulta.

La experiencia comparada muestra la importancia de cumplir con las buenas prácticas internacionales en esta materia, para evitar vicios en el proceso como preguntas inducidas, apoyo excesivo y sin control del poder ejecutivo a una de las opciones, disputas sobre el efecto de la consulta o el desconocimiento del poder judicial a los resultados de la misma.

¹⁸ Lo equivalente se encuentra en la Comisión de Venecia (2002), *The Code of Good Practice in Electoral Matters*, II.2



Agradecimientos

El grupo de expertos agradece la invitación del Congreso Nacional de Honduras encabezado por su Presidente Mauricio Oliva, para contribuir con el debate en materia de reformas electorales, así como a todos los actores que dispusieron de su tiempo, tanto partidos políticos, autoridades, organismos de sociedad civil y académicos que, sin excepción, tuvieron disposición para conversar con los miembros de este proyecto y contribuir con este trabajo.

El grupo tuvo entrevistas con todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Nacional, con fuerzas políticas en formación, con ex Presidentes, ex candidatos presidenciales, dirigentes de partidos, dirigentes de organismos de la sociedad civil, magistrados del Tribunal Supremo Electoral, ex magistrados del organismo, comisionados de la Unidad de Política Limpia, miembros de la Comisión Interventora del Registro Nacional de las Personas, entre otros actores. En total, se llevaron a cabo más de treinta reuniones de trabajo. A todos ellos el agradecimiento del equipo que trabajó y de la Secretaría General de la OEA.

Bibliografía

- Asociación para una Sociedad más Justa. (2018). *La democracia no es solo elecciones*. Tegucigalpa: Asociación para una Sociedad más Justa.
- Constitución de la República de Honduras, Honduras (1982).
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – Comisión de Venecia . (2007). *Code of Good Practice on Referendums*. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – Comisión de Venecia .
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – Comisión de Venecia. (2002). *Code of Good Practice on Elections*. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho .
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – Comisión de Venecia. (2005). *Interpretative Declaration on the Stability of the Election Law*. Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)043](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)043)
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho – Comisión de Venecia (2018) *Informe sobre los límites a la Reelección, Parte 1 - Presidentes* Disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2018\)010-e&lang=EN](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2018)010-e&lang=EN)
- Centro de Documentación de Honduras -CEDOH- (2018)- *Honduras 2018: Ejes y desafíos de una Reforma Política - Electoral*. Equipo de Investigación del CEDOH. Investigador principal: Manuel Torres Calderón. CEDOH con el apoyo de Instituto Nacional Demócrata (N.D.I). Tegucigalpa.
- Coalición de Observación Electoral No Partidaria (ON-26). (2018). *Informe final sobre la observación del proceso electoral 2017*. Tegucigalpa: Coalición de Observación Electoral No Partidaria (ON-26).
- Coalición de Observación Electoral No Partidaria (ON-26), el Observatorio Político de las Mujeres, la Coalición Todas, y la Red de Mujeres Inter-Partidarias, con el apoyo de NDI. (2018). *Boletín No 1: Mujeres, la mayoría excluida de la representación política*. Tegucigalpa: Coalición de Observación Electoral No Partidaria (ON-26).
- Corporación Latinobarómetro . (2015). *América Latina Frente Al Género – La Mayor Brecha ante la Igualdad de Género en América Latina es Cultural*. Corporación Latinobarómetro .
- Cáliz Rodríguez, José Álvaro (2010). *Sistema electoral en Honduras: claves para profundizar la representación política*. Tesis para optar al Grado de: Doctor en Ciencias Sociales con Orientación

- en la Gestión del Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Sistema de Estudios de postgrado. Postgrado Latinoamericano en Trabajo Social. 272 pp.
- Centro de Documentación de Honduras -CEDOH- (2018)- *Honduras 2018: Ejes y desafíos de una Reforma Política - Electoral*. Equipo de Investigación del CEDOH. Investigador principal: Manuel Torres Calderón. CEDOH con el apoyo de Instituto Nacional Demócrata (N.D.I). Tegucigalpa. 66 pp.
- Coalición de Observación Electoral No Partidaria (ON-26) (2018) *Informe final sobre la observación del proceso electoral 2017*. Honduras. 86 pp.
- Ex Magistrados del Tribunal Supremo Electoral (2011), *Propuesta de Ley del Sistema Político Electoral y de Consultas Ciudadanas*, [entregado en CD].
- Flavia, F. (2015). *Por qué las leyes (solas) no pueden cambiar la desigualdad de género?*. Electoral World Magazine.
- Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras UNAH y el Observatorio Nacional de la Violencia (ONV) . (Edición No 5, marzo del 2018). *Boletín Informativo de la Conflictividad y Violencia Política Electoral*. Tegucigalpa: IUDPAS.
- International IDEA . (2008). *30 Años de Democracia: ¿En la Cresta de la Ola? Participación Política de la Mujer en América Latina* . Stockholm: International IDEA.
- International IDEA. (2005). *Women in Parliament: Beyond Numbers* . Stockholm: International IDEA.
- International IDEA. (2007). *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Stockholm: International IDEA.
- Inter-Parliamentary Union. (2018). *Women in Parliaments*. Retrieved 24 de noviembre 2018, from <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
- International IDEA. (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm, International IDEA.
- International IDEA. (2018). *Base de Datos de la Democracia Directa*. Disponible en www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy
- International IDEA. (2017). *Direct Democracy, International IDEA Constitution Building Primer 3*, author Elliot Bulmer, 2nd ed. 2017. International IDEA. 34pp

- Lissidini Alicia, Welp Yanina, Zovatto Daniel. (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires: Prometeo Libros. 301pp
- L.Cordova, C. &. (2010). *Los árbitros de las elecciones estatales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ley de Electoral y de las Organizaciones Políticas , Decreto no.44-2004 (Honduras 2004).
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. (2017). Informe Final Elecciones Generales 2017. Tegucigalpa, Honduras. Retrieved from www.moeue-honduras.eu
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. (2013). *Informe Final Elecciones Generales* . Tegucigalpa: Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD). (2014). *Mujeres políticas: sembrando más democracia, más equidad – La experiencia de la Academia de Candidatas en Honduras*. ONU Mujeres.
- Navarro, C. (2013). *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada*. México: Instituto Federal Electoral .
- Nohlen, Dieter; Daniel Zovatto, Jesús Orozco, y José Thompson –compiladores- (2007). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Segunda Edición. México: IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2015). “Sistemas electorales y justicia electoral a debate”. EN: Revista de Derecho Electoral. Publicación Semestral del TSE, Número 20, Julio - Diciembre 2015, págs. 1-33. San José, Costa. Rica: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Disponible en la página WEB del TSE: www.tse.go.cr/revista/articulos.htm. Versión en formato PDF.
- Nohlen, Dieter (2015b). Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación. Madrid: Editorial TECNOS. Versión en formato PDF.
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD). (2017). *Formación a lideresas políticas y sociales para asegurar el ejercicio efectivo de la paridad en las elecciones 2017*. Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2017). *Informe Final Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales en Honduras*. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos.

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2013). *Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras*. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2017). *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras*. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2011). *Observación del uso de tecnologías electorales: un manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2016). *Informe de la Misión de Observación Electoral – República Dominicana Elecciones Ordinarias Generales Presidenciales, Congresuales, Municipales y de Representantes de la comunidad Dominicana en el Exterior*. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2017). *Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en las Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda Vuelta Presidencial de Ecuador*. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2016). *Informe Final de la Misión de Observación Electoral en el Referendo Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia*. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2017). *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones Generales en Paraguay*. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos.
- Romero Ballivián, S. (2014). *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras - CEDOH (Cuaderno de investigación, número 100).
- Rivera, W. (2016) *Por qué en Honduras es ilegal la reelección presidencial? (Adictos al poder)*. Tegucigalpa, M.D.C. OIM Editorial S.A. de C.V. 166pp
- Reglamento para los Custodios Electorales, Acuerdo No. 16-2017 (Honduras 2017).
- Reglamento del Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) para las Elecciones Generales de 2017, Acuerdo No.20-2017 (Honduras 2017).
- Ramírez Irías, L. (2018) *La democracia no es solo elecciones*. Asociación para una Sociedad más Justa. Tegucigalpa, M.D.C. 76 pp.

Rosales- Valladares, Rotsay (2009). Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia. San José: Educatex – IIDH / CAPEL.

Rosales- Valladares, Rotsay (2009b) “Los estudios de los partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión de los enfoques al interno de los partidos”. En: Revista Centroamericana de Ciencias Sociales. Vol. VI, N° 1. Páginas 113 – 142. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Julio 2009.

Rosales- Valladares, Rotsay (2015). “Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social re-constitutivo”. EN: Revista de Derecho Electoral. Publicación Semestral del TSE, Número 20, Julio - Diciembre 2015, págs. 239-275. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Disponible en la página WEB del TSE: www.tse.go.cr/revista/articulos.htm. Versión en formato PDF.

Parra B., P. M. (Julio-Diciembre 2015). *Efectividad de cuotas por razón de género en sistemas de lista alternativos a la bloqueada cerrada: los casos de Panamá y Ecuador*. Ciudad de Panamá: Revista Panameña de Política – No 20.

Partido Anticorrupción de Honduras. (2018) *Comunicación a la Organización de los Estados Americanos (OEA)*. 2 pp. Tegucigalpa, MDC. Honduras

Partido Libertad y Refundación (2015) *Plan de reforma electoral*.

Partido Libertad y Refundación (2015) *Reformas a la Constitución de la República en materia electoral*. Tegucigalpa, Honduras. 8 pp.

Partido Libertad y Refundación (2015) *Reformas a la ley electoral de las organizaciones políticas*. Tegucigalpa, Honduras. 20 pp.

Paz Aguilar, Ernesto (2008). La reforma política electoral en Honduras. En: Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007; Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez -coordinadores-. Universidad Nacional Autónoma de México / IDEA Internacional: México 2008. Páginas 623 - 651.

Tribunal Superior Electoral - Congreso Nacional (2011) *Propuesta de “Ley del sistema político electoral y de consultas ciudadanas”*. CD - ROM



Tula, M. I. (2015). *Mujeres y política: un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia, en Las Reformas Políticas en América Latina 1978-2015*. Washington D.C: Organización de los Estados Americanos .

Tribunal Superior Electoral - Congreso Nacional (2011) *INDICE de la Propuesta de Ley del sistema político electoral y de consultas ciudadanas*.

Tribunal Superior Electoral (2018) *Presentación mesas de OEA octubre 2018*. Presentación de PowerPoint

Unidad de Financiamiento Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y a Candidatos (2018) *Propuesta de reformas a la ley de financiamiento transparencia y fiscalización a partidos políticos y candidatos*. Tegucigalpa, Honduras. 9 pp.

Unión Europea (2017) *Recomendaciones de la MOE/OEA apoyadas por las recomendaciones MOE/UE*. 2 pp.