

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Trabajo No. 23

La gobernanza electoral en el sistema electoral hondureño

Rafael Jerez Moreno

Agosto 2021

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Cómo citar:

Rafael Jerez Moreno. 2021. La gobernanza electoral en el sistema electoral hondureño. Documento de Trabajo no. 23. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.15157212.v1>

Rafael Jerez Moreno

 0000-0002-8929-4601



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuye bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

La gobernanza electoral en el sistema electoral hondureño

Rafael Jerez Moreno

Resumen¹

La gobernanza electoral debe ser entendida por la forma de gobierno, es decir, la composición directiva, las reglas y los procedimientos internos, así como el proceso de decisión del órgano electoral, sus efectos, y el rendimiento de los organismos de la administración vinculados con el proceso electoral propiamente dicho.²

Este análisis tiene como propósito efectuar una descripción sobre la evolución de la gobernanza electoral hondureña y las condiciones en las que enfrentará las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021; el concepto de gobernanza electoral se desarrolla cuatro etapas: legislación, práctica, legitimación y control.

Palabras clave: Gobernanza electoral, procesos electorales, sistema democrático, autoridades electorales.

¹ Este es un producto de investigación elaborado para el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioReformas).

² De acuerdo con Pérez Duharte (2018).

I. Introducción

Desde la entrada en vigencia del actual orden constitucional a partir de 1982, la gobernanza electoral en Honduras ha sufrido cambios importantes que reflejan el reto que persiste en el régimen electoral para garantizar elecciones libres y justas que fortalezcan el sistema democrático. Después del golpe de Estado ocurrido en 2009, la creación del Partido Libertad y Refundación (Libre) y del Partido Anticorrupción (PAC) finalizó con treinta años de hegemonía del Partido Nacional (PN) y del Partido Liberal (PL) en el sistema de partidos políticos, que no solo cambió la interacción entre organizaciones políticas, sino que también – junto con la crisis postelectoral de las elecciones generales de 2017 – produjo cambios en la dinámica de los actores que confluyen en la gobernanza electoral.

Este análisis tiene como propósito describir la evolución de la gobernanza electoral hondureña y las condiciones en las que enfrentará las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021. El principal argumento de este análisis sostiene que, si bien las innovaciones en la especialización de la gobernanza electoral responden a necesidades del sistema democrático, la partidización en la integración de los organismos electorales, y por consiguiente, en la toma de decisiones, impide el cumplimiento de los objetivos de la reforma normativa en el ejercicio de la función electoral.

I. 1. Las etapas de la gobernanza electoral

Según Pérez Duharte (2018), la gobernanza electoral debe ser entendida por la forma de gobierno, es decir, la composición directiva, las reglas y los procedimientos internos, así como el proceso de decisión del órgano electoral, sus efectos, y el rendimiento de los organismos de la administración vinculados con el proceso electoral propiamente dicho. Por ende, el concepto de gobernanza electoral se ha desarrollado en cuatro etapas. La primera, se refiere al proceso de creación de la legislación que regularía la organización de los procesos electorales. La segunda, es la puesta en práctica de las reglas a cargo de las autoridades de los organismos electorales y los demás actores que participan en los comicios (candidatos, partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones ciudadanas, entre otros). La tercera, tiene que ver con la resolución de las controversias, a cargo a las autoridades electorales, que surgieron a partir de los resultados y de la aplicación de las reglas, y una cuarta etapa, de control convencional internacional, con lo cual, se impondría a los tribunales nacionales una interpretación, inaplicación, creación o modificación de las reglas del juego electoral (Gilas, 2016: 128-131).

II. Las reglas del juego

El 19 de mayo de 1981 entró en vigencia la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) con la que Honduras se adentró en el actual sistema democrático, esta normativa delegó la organización, dirección y supervisión del proceso electoral en un Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) como máxima autoridad, Tribunales Departamentales y Locales como organismos regionales, Mesas Electorales Receptoras (MER) del voto y un Registro Nacional de las Personas (RNP) dependiente del TNE que se encargaría de la elaboración del censo nacional electoral y la administración del registro civil. La LEOP de 1981 definió que contra las resoluciones del TNE procedía una acción de amparo ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Este modelo tuvo aplicabilidad hasta el año 2004 en el que se aprobó una nueva LEOP con la que se creó un Tribunal Supremo Electoral (TSE) encargado de todos los actos y procedimientos electorales, manteniendo el funcionamiento temporal de Tribunales Electorales Departamentales y Municipales, junto con Mesas Electorales Receptoras (MER) encargadas de garantizar la libre emisión del sufragio durante la jornada electoral. Bajo este modelo creado en 2004, se separó el RNP del TSE, sin embargo, la elaboración del censo electoral estaría a cargo de ambos organismos actuando en forma coordinada. En términos de justicia electoral, la LEOP designó a la Sala de lo Constitucional de la CSJ la competencia para conocer y resolver las acciones de amparo presentadas contra las resoluciones administrativas del TSE.

La regulación especializada en materia de financiamiento político se produjo hasta el 18 de enero de 2017 entró en vigor la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, que creó la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (UFTF), adscrita al TSE, como una institución especializada en la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, movimientos internos, candidatos y candidatas. Después de la crisis política que surgió a partir de las elecciones generales de 2017, el 24 de enero del 2019, el Congreso Nacional reformó el capítulo V de la Función Electoral en la Constitución de la República, dando paso a la creación de un Consejo Nacional Electoral (CNE) y un Tribunal de Justicia Electoral (TJE), encargados de la organización de elecciones y de la justicia electoral, respectivamente.

Dos años y cinco meses después de la creación de los nuevos organismos a nivel constitucional, la LEOP de 2004 fue derogada el 26 de mayo de 2021 con la entrada en vigencia de una nueva Ley Electoral de Honduras que más allá de adaptar el diseño normativo al institucional, contiene reformas que replicó la dinámica del sistema de partidos políticos

con tres fuerzas mayoritarias hegemónicas. La vigencia de la nueva ley se dio un día antes de la convocatoria de las elecciones generales realizada el 27 de mayo de 2021. A la fecha, el Congreso Nacional no ha aprobado la Ley Procesal Electoral que regularía la sustanciación de reclamos ante el TJE.

III. La puesta en práctica de las reglas

Tomando en cuenta que la observación electoral es un mecanismo que contribuye a fortalecer la integridad electoral como un medio para restablecer el apoyo a la democracia (Santano, 2021), los hallazgos de las Misiones de Observación Electoral de la Organización (MOE) de los Estados Americanos (OEA) en los procesos electorales hondureños son un recurso importante para ejemplificar el comportamiento de los organismos electorales, el alcance de las recomendaciones de reforma institucional y la evolución de la creación de las nuevas instituciones. El primer informe de esta naturaleza se produjo en las elecciones generales celebradas en 2001, en las que según la MOE, el TNE las condujo en el marco de la legalidad y confiabilidad, llegándolas a considerar libres y transparentes, más allá de la existencia de peculiaridades propias de la composición multipartidaria de los organismos electorales (Organización de los Estados Americanos, 2001: 34). Cuatro años después, en el 2005, con la primera aplicación de la nueva LEOP del 2004 en unas elecciones generales, la MOE de la OEA resaltó que, aun y con la presencia de confrontaciones a lo interno del TSE debido al fuerte vínculo entre los magistrados titulares y suplente y su afiliación partidaria, la organización de las elecciones se planificó y llevó a cabo adecuadamente con el acompañamiento de actores sociales y políticos, y de la misma MOE (Organización de los Estados Americanos, 2005: 4-6).

Luego del golpe de Estado de 2009, año en que se celebraron elecciones generales que no contaron con el acompañamiento de la comunidad internacional, en las elecciones generales celebradas en el 2013, la primera contienda electoral en la que participaron el Partido Libre y el PAC, la MOE reconoció la eficiencia del proceso y la confiabilidad de los resultados declarados por el TSE (Organización de los Estados Americanos, 2013: 36). Finalmente, con respecto a las elecciones generales de 2017, las valoraciones de la MOE son un reflejo de la diversidad de controversias jurídicas y políticas que rodearon a estos comicios, caracterizadas por la participación del presidente Juan Orlando Hernández en busca de una reelección presidencial en medio de prohibiciones constitucionales, en la que la MOE describió que, dada la falta de confianza en el proceso y el estrecho margen de los resultados, las irregularidades y problemas sistémicos que rodearon la elección, no era posible tener certeza de los resultados (Organización de los Estados Americanos, 2018: 15).

Un denominador común de las recomendaciones formuladas por la MOE de la OEA ha sido lo relativo a la composición de los organismos electorales y el riesgo de la primacía de un interés partidario por sobre un interés colectivo en la toma de decisiones (Tabla 1).

Tabla 1: Valoraciones de las Misiones de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos sobre los organismos electorales hondureños

Proceso electoral	Recomendación
Elecciones generales de 2001	<ul style="list-style-type: none"> - La MOE constató el consenso entre diferentes sectores de impulsar una reforma integral político-electoral que permita despartidarizar y profesionalizar el funcionamiento de la organización electoral y del Registro Nacional de las Personas.
Elecciones generales de 2005	<ul style="list-style-type: none"> - La MOE recomendó establecer procedimientos para ampliar la distancia entre los magistrados y los intereses de sus partidos de origen.
Elecciones generales de 2013	<ul style="list-style-type: none"> - La MOE recomendó considerar una reforma a la composición partidaria del órgano electoral en todos sus niveles jerárquicos a fin de transitar hacia un servicio civil profesional en la institución. - En cuanto la construcción del censo electoral, la MOE reconoció los esfuerzos del TSE y RNP en la elaboración y certificación de la base de datos, con el acompañamiento de una empresa auditora internacional, proceso en el cual se descubrieron diversas inconsistencias en la exactitud de los datos de las y los ciudadanos. Sin embargo, cuestionó decisiones correctivas sin sustento legal que tomaron ambas instituciones para incluir a ciudadanos que fueron indebidamente excluidos del censo electoral.
Elecciones generales de 2017	<ul style="list-style-type: none"> - Debido a las quejas que la MOE recibió sobre la independencia de los miembros del TSE, recomendó que los miembros de la autoridad electoral deben ser seleccionados de forma tal que respondan por la institución que encabezan más allá de cualquier filiación partidista. - La MOE recomendó nuevamente la realización de una auditoría integral al censo electoral debido a la persistencia de inconsistencias en la base de datos. - Esta elección fue la primera en la que la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos ejerció su actividad fiscalizadora. La MOE saludó la creación de la institución y de la ley que rige su funcionamiento, y constató que para este primer ejercicio, la normativa tuvo un efecto disuasivo y preventivo que generó una disminución en los gastos de campaña política.

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de observación electoral presentados por las Misiones de Observación Electoral de la OEA sobre las elecciones generales en Honduras entre 2001-2017.

IV. El ciclo electoral de 2021

Honduras se adentró al ciclo electoral de 2021, el primero para los nuevos organismos de gobernanza electoral, el CNE y el TJE. El proceso inició con las elecciones primarias celebradas el 14 de marzo de 2021. Según las conclusiones de la Red por la Equidad Democrática en Honduras (REDH) (2021: 3-4), en su Informe Final de las Observaciones Temáticas de las Elecciones Primarias 2021, una de las principales debilidades del CNE fue que “se enfrentó a una cultura electoral que no está cimentada en la transparencia y el respeto de la voluntad popular, en donde la norma se ve superada por la tradición electoral”. Es decir, la innovación institucional y la especialización de la organización y justicia electoral fueron superadas por la confrontación que produjo la nueva reconfiguración del régimen electoral con tres fuerzas políticas dominantes.

Otro elemento determinante para el proceso primario fue el censo electoral. Los retos provinieron, en su mayoría, por la simultaneidad generada entre el Programa de apoyo para la eficiencia y la transparencia del proceso de modernización del Documento Nacional de Identificación (DNI) en Honduras – conocido como Proyecto Identifícate – que tuvo como objetivo actualizar el registro civil y otorgar el nuevo DNI a las y los ciudadanos. También tenía como tarea la actualización del censo electoral según el cronograma electoral que dio inicio el 13 de septiembre de 2020 con la convocatoria a elecciones primarias realizada por el CNE. El resultado fue que el 11 de marzo de 2021, tres días antes de la jornada electoral, el CNE (2021) comunicó que la ciudadanía que se registrara en el Proyecto no podrían ejercer el sufragio, dejando en evidencia las dificultades que hubo en la coordinación entre el CNE y el RNP para actualizar el censo en tiempo y forma (Radio América, 2020). De cara a las elecciones generales de noviembre de 2021, el papel del RNP será clave para subsanar la base de datos para la construcción del censo electoral definitivo.

El TJE enfrentó las elecciones primarias sin un marco legal, puesto que Ley Procesal Electoral que según el artículo 53 de la Constitución de la República, tendría que regular sus competencias y funcionamiento, no ha sido aprobada hasta el momento por el Congreso Nacional (agosto de 2021). Sin menoscabo de ello, para el 20 de mayo de 2021, el TJE recibió más de 20 recursos de apelación interpuestos contra resoluciones del CNE (Tribunal de Justicia Electoral, 2021). Lo anterior resulta positivo en aras de que el TJE se apropie del rol que le corresponde como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, aun con

el obstáculo de no contar con una normativa propia. Al tratarse de una novel institución, el TJE tiene la oportunidad de “convertirse en un órgano imparcial, autónomo e independiente partidariamente y de cualquier otro órgano del Estado, garantizando que sus decisiones estén apegadas a derecho” (Red por la Equidad Democrática en Honduras, 2021: 5).

En el caso de la UFTF, las elecciones primarias fueron el segundo ejercicio electoral en el que realizarían su actividad fiscalizadora, pero la Unidad continúa teniendo limitantes presupuestarias y normativas. Entre las limitantes normativas hay disposiciones que entraron en vigencia a partir de diciembre de 2020, que establecen que si la Unidad encontrase indicios racionales de que un candidato o candidata que participó en las elecciones primarias o generales haya recibido financiamiento de procedencia incierta o ilegal, deberá ser comprobado por el órgano jurisdiccional competente para dar paso a la imposición de la sanción de inelegibilidad sobrevenida. En caso de encontrarse la falta la misma tendría que decretarse hasta 30 días antes de la celebración de las elecciones generales, en los casos referidos a las elecciones primarias, y hasta antes de que la o el candidato tome posesión del cargo después de las elecciones generales, sin que una sanción posterior a estas fechas tenga efectos retroactivos.³

La definición de plazos de esta naturaleza no se compagina con la capacidad institucional de la Unidad, ejemplo de ello es que después de la celebración de elecciones generales el 26 de noviembre de 2017, la institución presentó el Informe de Cierre: Fiscalización Elecciones Generales 2017 el 1 de octubre de 2020, aproximadamente tres años después. En 2017 contendieron diez partidos políticos en tres diferentes niveles electivos por votación directa; para el caso de las elecciones generales de 2021, competirán catorce partidos políticos legalmente inscritos ante el CNE y las candidaturas independientes que cumplan los requisitos que exige la Ley Electoral. Sumado a lo anterior, la Ley Procesal Electoral tendrá que incluir entre sus disposiciones, los mecanismos para acudir a la jurisdicción del TJE por motivo de reclamos en materia de financiamiento de campañas políticas.

Otro elemento importante a considerar es que, con la aprobación de la nueva Ley Electoral, se reduce el poder de fiscalización de la Unidad, toda vez que el artículo 62 dio creación a un Instituto de Capacitación en el seno del CNE, por medio del cual se asignaría a cada partido político, un 10% del monto que se le otorga en concepto de deuda política al partido ganador de las elecciones generales, para fines de capacitación y formación política e

³ Este concepto es abierto a interpretaciones, porque si bien la Unidad es la encargada de fiscalizar, sus decisiones pueden ser revisadas administrativamente por el CNE, y con la creación del TJE, en condición de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, se presumiría que una resolución a una controversia que surja en este sentido, adquiriría carácter firme ante este tribunal. La Ley Procesal Electoral tendrá que aclarar el vacío legal existente.

ideológica de su militancia, cuya ejecución deberá ser supervisada por el Instituto, y las liquidaciones presentadas ante el CNE, funciones que deberían estar atribuidas a la Unidad.

La partidización total de los principales actores que intervienen en el desarrollo del proceso se concretó con la nueva Ley Electoral, al conservar el nombramiento de los miembros de los Consejos a nivel departamental, municipal y la integración de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) a propuesta de los partidos políticos contendientes. La novedad que incluye la ley, en este mismo sentido, es el nombramiento de las y los custodios electorales, figura que se encarga de la coordinación, en conjunto con las Fuerzas Armadas, del traslado, custodio y retorno de las maletas electorales que contienen la documentación, materiales electorales y kits tecnológicos instalados en cada JRV. Anteriormente, para las elecciones generales de 2017, una de las prohibiciones especiales establecidas en el artículo 16 del Reglamento para los Custodios Electorales para poder ejercer la función de custodio electoral era participar activamente en política partidaria.

V. Conclusiones

El concepto de gobernanza electoral sobre el que se construyó este análisis da cuenta que, en términos generales, el marco normativo en materia electoral ha ofrecido las reglas básicas para la organización de procesos electorales y que el reto que enfrenta el sistema electoral hondureño se traslada a la integración de los organismos electorales y la sobre posición de un interés partidario en el ejercicio de la función electoral. Desde 1981, la gobernanza electoral evolucionó hacia una especialización de la administración de procesos electorales, fiscalización del financiamiento de campañas políticas, justicia electoral y actualización del censo electoral; es decir, de un TNE se avanzó a la creación del TSE junto con la separación orgánica y funcional del RNP en el 2004 y posteriormente entre 2017 y 2019, la creación de la UFTF, el CNE y TJE, con la continuidad de la vigencia del RNP.

El surgimiento de nuevas fuerzas políticas que compitieron a partir de las elecciones generales de 2013, y que rompieron la hegemonía del PN y el PL, dejó entrever gradualmente la necesidad de implementar reformas que se adaptaran al nuevo diseño para garantizar, no solo la igualdad en la competencia, sino también la legitimidad en los procesos y sus resultados. Hasta la fecha, las reformas que se han promovido en el marco normativo e institucional obedecen a una reconfiguración de fuerzas en el Congreso Nacional que se tradujo en consensos políticos para que el PN, el PL y el Partido Libre designaran autoridades electorales que los representaran directamente en la UFTF, el CNE, TJE y el RNP y en los organismos electorales temporales como los Consejos Departamentales y Municipales Electorales, las JRV y los custodios electorales. Las lecciones aprendidas que dejaron las

elecciones primarias a este nuevo modelo de gobernanza electoral y los aspectos positivos de la nueva Ley Electoral tendrán que ser la materia prima sobre la que se debe conducir el proceso electoral general, junto con la apertura de otros actores de la comunidad internacional, la sociedad civil, academia, y organizaciones juveniles como medio para construir confianza en el proceso y evitar una nueva crisis política en Honduras.

VI. Referencias

- Consejo Nacional Electoral. 2021. *Comunicado personas que podrán ejercer el sufragio en elecciones primarias*. Disponible en: <https://www.cne.hn/sala%20prensa/2021/20210311-Comunicado-personas-que-podran-ejercer-el-sufragio-en-elecciones-primarias.html> [Consultado el día 20 de mayo de 2021, a las 19:50 hrs.].
- Gilas, Karolina. 2016. "El nuevo modelo de gobernanza electoral: un cambio desatinado". *Revista Mexicana De Derecho Electoral*, núm. 10: 128-131.
- Organización de los Estados Americanos. 2001. *Informe de la Misión de Observación Electoral en Honduras*. 34. Disponible en: <https://reformaspolicas.org/wp-content/uploads/2015/03/hondurasinformemoe2001.pdf> [Consultado el día 16 de mayo de 2021, a las 22:40 hrs.].
- Organización de los Estados Americanos. 2005. *Informe de la Misión de Observación Electoral en la República de Honduras: Elecciones Generales 27 de noviembre de 2005*. 4-6. Disponible en: https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/HN/honduras-informe-de-la-mision-de-observacion/at_download/file [Consultado el día 17 de mayo de 2021, a las 11:50 hrs.].
- Organización de los Estados Americanos. 2013. *Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos: Elecciones Generales del 24 de noviembre de 2013*. 34. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2014/CP33952T.pdf> [Consultado el día 16 de mayo de 2021, a las 19:25 hrs.].
- Organización de los Estados Americanos. 2018. *Informe Final: Elecciones Generales Honduras*. 15. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf> [Consultado el día 16 de mayo de 2021, a las 21:00 hrs.].
- Pérez Duharte, Jose Alfredo. 2018. "La gobernanza electoral en América Latina". *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*. Washington, DC.: Organización de los Estados Americanos. Disponible en <https://reformaspolicas.org/reformas/gobernanza-electoral/jose-alfredo-perez-duharte/>. [Consultado el día 14 de mayo de 2021, a las 20:10 hrs.].
- Radio América. 2020. *CNE determina devolver censo al RNP para corregir inconsistencias*. Disponible en: <https://www.radioamerica.hn/cne-censo-rnp/> [Consultado el día 4 de agosto de 2021, a las 22:15 hrs.].
- Red por la Equidad Democrática en Honduras. 2021. *Informe Final de las Observaciones Temáticas: Elecciones Primarias 2021*. 3-4. Disponible en: <https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Final-Elecciones-Primarias-REDH.pdf> [Consultado el día 20 de mayo de 2021, a las 19:10 hrs.].
- Red por la Equidad Democrática en Honduras. 2021. *Informe Final de las Observaciones Temáticas: Elecciones Primarias 2021*. 5. Disponible en: <https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Final-Elecciones-Primarias-REDH.pdf> [Consultado el día 25 de mayo de 2021, a las 10:30 hrs.].

Santano, Ana Cláudia. 2021. "La observación electoral en tiempos de inestabilidad democrática". El Universal. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/latinoamerica21/la-observacion-electoral-en-tiempos-de-inestabilidad-democratica> [Consultado el día 15 de mayo de 2021, a las 16:45 hrs.].

Tribunal de Justicia Electoral. 2021. *TJE recibe nuevos recursos de apelación*. Disponible en: <https://tje.hn/tje-recibe-nuevos-recursos-de-apelacion/> [Consultado el día 25 de mayo de 2021, a las 10:05 hrs.].