Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en Honduras

Héctor Martin Cerrato*

I. Introducción

In el año 1981 con el retorno de la democracia a Honduras la Asamblea Nacional Constituyente crea mediante Decreto Legislativo N° 53 del 20 de abril de 1981 la "Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas" con el objetivo de regular los procesos electorales que se celebraran. Es así que en 1982 dicha Asamblea Constituyente crea una nueva constitución (la cual hasta hoy se encuentra vigente) estipulando en el texto de la misma las disposiciones concernientes al sufragio, los partidos políticos y la función electoral.

Con el objetivo de desarrollar las disposiciones constitucionales concernientes a la materia electoral y contar con una normativa acorde a la experiencia electoral obtenida a partir del retorno a la democracia se crea en el año 2004 la "Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas" derogando así la ley emitida en 1981.

Desde la creación de la Ley antes señalada diferentes instituciones del ámbito académico, sociedad civil, cooperación internacional y en particular los partidos políticos han señalado una serie de modificaciones a la ley electoral, que deben plantearse a nivel nacional, para que la misma logre ser un instrumento normativo que satisfaga las diferentes demandas que representan la sociedad hondureña.

^{*} Abogado, Máster en Contratación Pública, con una especialización en Derechos Humanos, Profesor Universitario e investigador y miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, y el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Contacto: <hectorcerratohn@gmail.com>.

II. REGULACIÓN DE LA LEY ELECTORAL Y DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN HONDURAS

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en Honduras fue emitida mediante decreto N° 44-2004 de fecha 01 de abril de 2004; la normativa en mención tiene un amplio ámbito de regulación ya que establece como objetivo regular los procesos electorales que se celebren, los organismos electorales, partidos políticos, alianzas y candidaturas independientes, así como la institucionalidad del órgano supremo electoral.

En ese sentido dicha ley establece que el sistema electoral se regirá por los principios de legitimidad, universalidad, libertad electoral, imparcialidad, transparencia y honestidad, igualdad, secretividad, intransferibilidad, obligatoriedad e incentivos al ejercicio del sufragio, legalidad, rendición de cuentas, buena fe, debido proceso, impulso procesal y equidad.

Cabe destacar que la Constitución de la República de Honduras establece la creación del Tribunal Supremo Electoral como órgano autónomo e independiente con personalidad jurídica propia y competencia en la materia cuya organización y funcionamiento se establecen tanto en el texto constitucional como en la precitada ley; en sentido la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas regula lo relativo a: La presidencia del tribunal, ausencias temporales, ausencia definitiva, resoluciones del tribunal, validez de las sesiones, atribuciones del tribunal, atribuciones y deberes de los magistrados, y lo relacionado a los demás organismos electorales (Tribunales electorales departamentales, municipales y mesas electorales receptoras).

En cuanto a los partidos políticos dicha norma establece el procedimiento a seguir para la constitución e inscripción, el patrimonio y régimen financiero, fusión, y cancelación de la inscripción. Es oportuno mencionar que en cuanto a las disposiciones concernientes al patrimonio y régimen financiero la regulación fue escasa, lo cual como veremos más adelante derivo en la nece-

sidad de crear una normativa específica para garantizar la transparencia y fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos públicos de los partidos políticos.

III. COMISIÓN PARA LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN

En el año 2009 Honduras enfrento una grave crisis política derivada de la ruptura del ejercicio de la titularidad del poder ejecutivo; como consecuencia de ello y con el objetivo de estabilizar el orden social y político del país se constituyó una comisión denominada "Comisión para la Verdad y la Reconciliación" cuyo mandato principal se enfocaba en esclarecer los hechos ocurridos antes del 28 de junio de 2009, identificar los actos que condujeron a la situación de crisis y proponer elementos para evitar que estos hechos se repitieran en el futuro.

En ese sentido en julio de 2011 dicha comisión presento un informe de hallazgos y recomendaciones con especial mención en la necesidad de realizar una serie de reformas al sistema electoral; es así que entre las más relevantes podemos citar las siguientes:

Ámbito Político Electoral

El sistema político-electoral hondureño necesita dar un salto de calidad para reconducir el proceso de consolidación democrática, a tres niveles simultáneamente, que tienda a incidir en la no repetición de los sucesos de junio de [2009]:

- a. En la cultura política
- b. En lo institucional-normativo
- c. En el comportamiento de los actores. Incrementar la capacidad de respuesta de las instituciones, de la normativa y de los actores políticos para revitalizar el rendimiento del sistema democrático hondureño.

En proceso de cumplimiento Apertura por parte del TSE y del sistema político electoral para la inscripción de 4 nuevos partidos políticos. El 24 de noviembre de 2013 se realizaron las elecciones generales en las que participaron 9 partidos legamente inscritos. Reformado el artículo 5 de la Constitución, ampliando los temas para el plebiscito y referéndum.*

Aprobada la ley que regula el referéndum, el plebiscito y la iniciativa de ley ciudadana.** En abril de 2012, mediante reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, se establecieron cuotas de participación igualitarias para las candidatas mujeres, primero de 40% para el proceso electoral 2012-2013 y posteriormente de 50% para las elecciones primarias y generales de 2016-2017.***

* El Decreto No. 3-2011, de 17 de febrero, el cual amplía los temas que pueden ser consultados a la población mediante plebicito y referndum, ratifica la reforma a los artículos constitucionales 5 y 213; fue publicado en el diario oficial, la gaceta num, 32460; el 7 de marzo de 2011, la reforma se había producido a travez del decreto número 275-2010 del 13 de Enero del 2011.

*** Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, Decreto No. 190-2012, de 12 de diciembre de 2012, publicado en el diario oficial La Gaceta No. 33,074, el 13 de marzo de 2013.
*** La cuota de 50% para candidatas mujeres fue establecida por el Congreso Nacional a través del Decreto 54-2012 de 24 de abril de 2012, publicado en el diario oficial La Gaceta No.

32,820 el 15 de mayo del mismo año.

Análisis de jurisprudencia

Fortalecer mediante mecanismos institucionales que les aseguren ser estructuras democráticas y, a la vez, estar cohesionados internamente. La elección de sus autoridades internas debe someterse a la voluntad de sus afiliados [recomendación a los partidos políticos].	Parcialmente cumplida En elecciones primarias del 18 de noviembre del 2012, tres partidos políticos eligieron sus autoridades y candidatos/as a elecciones generales. A partir de septiembre de 2016, comenzó el proceso de elecciones internas de varios políticos, las cuales se realizaron en marzo de 2017. *Salvo la cuota de participación de las mujeres, aprobada desde el Legislativo e impulsada por el movimiento de mujeres, no se destacan grandes reformas internas, iniciadas por los mismos partidos, para promover la democracia interna o la apertura a nuevos sectores.
Impulsar un liderazgo proactivo y estra- tégico, con una visión sistémica, flexible, que sepa dotarse del instrumental insti- tucional, normativo y tecnológico, capaz de generar capacidades y sistemas de gestión incluyentes y participativos, con potencial para asumir sus propias actua- lizaciones [recomendación a los partidos políticos].	No cumplida. Esta es una recomendación cuyo cumplimiento corresponde a los partidos políticos. El Estado podría crear ciertas condiciones para favorecer su realización, pero no puede intervenir en la vida interna de los partidos.
Modificar los procedimientos de nombramientos de los funcionarios del TSE y RNP, reduciendo y hasta eliminando el peso que los partidos políticos tienen en la designación	No cumplida
Desarrollar y fortalecer un servicio civil de carrera basado en el mérito y en la competencia, que dote al personal funcionario de la estabilidad laboral necesaria para llevar a cabo sus funciones, sin la presión que actualmente supone el fin de la legislatura [período constitucional de gobierno].	Parcialmente cumplida En septiembre de 2014, entró en vigor la Ley de la Carrera Administrativa Municipal, la cual busca establecer el régimen de servicio civil en los gobiernos locales* * Ley de la Carrera Administrativa Municipal, Decreto No. 74-2010, de 10 de junio de 2010. Su vigencia se suspendió por dos años, mediante Decreto No. 135-2012, de 23 de agosto de 2012.

Recomendamos que los partidos políticos sean fortalecidos y modernizados a fin de cumplir su rol de mediación política entre la comunidad y el Estado, asegurando que la institucionalidad democrática es eficiente, transparente y moderna. No cumplida

Esta es una recomendación cuyo cumplimiento corresponde a los partidos políticos. El Estado podría crear ciertas condiciones para favorecer su realización, pero no puede intervenir en la vida interna de los partidos.

Mejorar los aspectos de uso racional y trasparente de los recursos de los partidos políticos:

a. Respecto a la financiación electoral y fiscalización de los gastos, el TSE debe tener una mayor intervención en las funciones de transparencia de las cuentas de ingresos y gastos de los partidos.

b. La entrega de la deuda política no debe producirse únicamente en el periodo electoral, se recomienda distribuir la deuda política en varios años y ligar un porcentaje de la misma a la puesta en marcha de programas de institucionalidad de los partidos perfectamente monitoreados, transparentes y sujetos a una permanente rendición de cuentas (vinculada con la 5.13).

En proceso de cumplimiento

La Presidencia de la República presentó al Congreso Nacional el proyecto de "Ley sobre la Transparencia del Patrimonio y Financiamiento Político-Electoral", el 26 de mayo de 2015. En el mismo sentido, el Diputado por Cortés Edwin Pavón (UD) introdujo el proyecto de "Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y los Procesos Electorales"* El CN aprobó la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos Políticos en Honduras, ** conocida como la Ley de Política Limpia.

Adicionalmente, con el apoyo de la Unión Europea, el Instituto de Acceso a la Información (IAIP) ejecutó un proyecto de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, que incluye la preparación de normativa sobre el tema.***

Faltarían las reformas sobre la deuda política.

- * Ambos proyectos, luego de presentados, fueron turnados en su momento a la Comisión de Asuntos Electorales, para la emisión del dictamen correspondiente (Acta 22, del 2 de septiembre de 2015, y, Acta 24, del 24 de septiembre de 2015, respectivamente).
- ** Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de partidos políticos en Honduras aprobada mediante – decreto No. 137-2016 publicado en el diario oficial La Gaceta No. 34,242 del 18 de enero de 2017
- *** Socializan proyecto de transparencia en financiamiento de partidos políticos. Tiempo, 05.11.2015 (versión digital).

Asegurar y preservar la independencia y autonomía del TSE, respecto a la influencia de los partidos políticos y la política, para lograr la legitimidad y la confianza en los procesos políticos electorales.

No cumplida

La USCVR preparó una propuesta de reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Reforzar el Registro Nacional de las Personas en virtud de que la tarjeta de identidad es el fundamento de la seguridad jurídica personal y el instrumento de identificación para todas las relaciones del ciudadano con el Estado. Los partidos políticos no deberían ser gestores de la tarjeta de identidad.

En proceso de cumplimiento

Durante el proceso electoral 2013, se trató de despolitizar el proceso de solicitud y distribución de cédulas de identidad, a través de las brigadas móviles del RNP. Los observadores internacionales reconocen que es un paso en la dirección adecuada, aunque todavía no se ha alejado completamente a los partidos de esta actividad.*

*Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Honduras. Elecciones Generales – 24 de noviembre de 2013. Declaración preliminar: una votación y recuento transparentes tras una campaña opaca y desigual. Tegucigalpa, 26 de noviembre de 2013.

Se recomienda mejorar los censos electorales y su actualización permanente. La participación electoral debe ser una política de Estado, de manera que este tendrá que llevar a cabo campañas de concienciación ciudadana que animen al voto, no solo desarrolladas durante los procesos electorales.

Cumplida

Se elaboró un diagnóstico del Censo Electoral en julio del 2012 por la organización Hagamos Democracia y el Instituto Nacional para la Democracia. Se revisó el Censo Electoral para las elecciones generales de 2013. Sin embargo, los observadores internacionales consideran que debe realizarse un esfuerzo más sistemático por depurar este instrumento. El TSE ha establecido una Dirección de Participación Ciudadana, que lleva a cabo campañas por la equidad de género, la participación de personas con discapacidad y la elección de gobiernos estudiantiles en centros educativos.*

Con el apoyo del mprograma de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) se aperturaron dos Centros de Registro Civil e Identificación Ciudadana, en las oficinas de la Dirección de Medicina Forence (Morgues) en Tegucigalpa y San Pedro Sula lo que ha permitido al RNP ingresar a su base de datos la mayor cantidad de inscripciones posible. De 2016 a la fecha se han enviado 37,351 defunciones al TSE. De acuerdo al Departamento de Tecnología de la Información del RNP, el Censo Nacional para las elecciones generales es de 6,058,585 electores.**

En el entendiendo que se trata de un proceso de mejora continua.

^{*} Consultado en: http://www.tse.hn/web/index.html.

^{**} Informe Situacional en Derechos Humanos 2016 y 2017

El Tribunal Supremo Electoral debe tener una mayor intervención en la financiación no electoral y fiscalización de los gastos, a fin de garantizar la transparencia de las cuentas de ingresos y gastos de los partidos (vinculada con la 5.8).

Cumplida

La Presidencia de la República presentó al Congreso Nacional el proyecto de "Ley sobre la Transparencia del Patrimonio y Financiamiento Político-Electoral", el 26 de mayo de 2015. En el mismo sentido, el Diputado por Cortés Edwin Pavón (UD) introdujo el proyecto de "Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y los Procesos Electorales" *

La MACCIH elaboró en un proyecto sobre esta materia, junto con el TSE, el cual fue aprobado por el CN "Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos Políticos en Honduras" conocida como la Ley de Política Limpia.

* Ambos proyectos, luego de presentados, fueron turnados en su momento a la Comisión de Asuntos Electorales, para la emisión del dictamen correspondiente (Acta 22, del 2 de septiembre de 2015, y, Acta 24, del 24 de septiembre de 2015, respectivamente).

Reformar el procedimiento para seleccionar a los candidatos a magistrados al TSE para fortalecer la independencia del mismo, de forma que no sea integrada por activistas o dirigentes de los partidos políticos.

No cumplida

La USCVR preparó una propuesta de reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

IV. Proceso de Asistencia Técnica Electoral realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Este proceso fue el resultado de las recomendaciones emitidas por la misión de evaluación de necesidades en materia de asistencia técnica electoral solicitada por el Gobierno de Honduras a la División de Asuntos Electorales de Naciones Unidas.

La asistencia técnica comenzó en el año 2008 y culmino en el año 2017; en un inicio se enfocó en dos fases la primera fase planteaba un diagnostico para determinar la capacidad de ejecución y desempeño del aparato electoral en las elecciones primarias del año 2008 y la segunda fase a partir de la culminación de estas elecciones y durante el proceso de elecciones generales del 2009.

El 11 de octubre de 2016 se dio a conocer por parte de la Junta de Proyecto de Asistencia Técnica Electoral y el Tribunal Supremo Electoral los logros obtenidos por parte de la asistencia técnica electoral del PNUD, a saber:

Ejecución por primera vez del proyecto de actualización de la División Política Geográfica Electoral al 100% a nivel nacional, estableciendo la apertura de más de 200 nuevos centros de votación, identificando 2000 nuevos lugares poblados (como incidencia de votación).

El apoyo en la celebración de elecciones de gobiernos estudiantiles como punto crucial para la construcción de una democracia participativa.

Proyecto del sistema de interconexión entre el Tribunal Supremo Electoral y el Registro Nacional de las Personas.

Empoderamiento de los partidos políticos en el tema de ciudadanización de mesas electorales receptoras, permitiendo la discusión sobre reformas electorales en cuanto a esta materia.

V. Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad MACCIH

En el año 2014 el Gobierno de la República de Honduras, ordeno la intervención del Instituto Hondureño de Seguridad Social, por considerar indicios razonables de corrupción en los procesos de compra realizados durante el período 2010-2013.

Como consecuencia de lo anterior, en el año 2015 se empezaron a realizar diferentes movilizaciones sociales las cuales exigían al Gobierno de la República se realizaran acciones que garantizaran la transparencia y celeridad del sistema de justicia hondureño, así también diferentes sectores políticos, económicos, y académico se pronunciaron por un dialogo nacional que promoviera una lucha contra la impunidad y la corrupción.

El 19 de enero de 2016 Honduras y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos firmaron un convenio para el establecimiento de la "Misión de Apoyo para el Combate de la Corrupción y la Impunidad en Honduras".

El 22 de febrero se instaló en Honduras de manera oficial la "Misión de Apoyo para el Combate de la Corrupción y la Impunidad en Honduras" a petición del Gobierno de la República ante la OEA.

Esta misión promovió junto con el partido político en el poder y organizaciones académicas y sociedad civil la promulgación de la "Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos" tambien conocida como "Ley de Política Limpia" la cual tiene como objetivo establecer las normas relativas al sistema de financiamiento, transparencia y fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, movimientos internos, candidatos y alianzas entre partidos políticos y candidaturas independientes.

Entre los aspectos más relevantes de esta ley podemos mencionar: Creación de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización cuya responsabilidad entre otras (en cuanto a los sujetos obligados) están: la vigilancia y control de los ingresos y egresos, rendición de cuentas de las aportaciones en efectivo y en especie que se reciban, investigación del origen, destino y aplicación de las aportaciones, fiscalización de los recursos provenientes del financiamiento público y privado y aplicación del régimen de sanciones¹. Establecimiento de límites de gastos de campaña².

La ley regula de forma específica el financiamiento privado estableciendo la obligación de registrar todos los ingresos que se reciban, así como el registro, límites y prohibiciones en cuantos a las aportaciones que deriven ya sea de personas naturales o jurídicas³.

Principio de máxima publicidad: toda persona tendrá derecho a acceder a la información de los sujetos obligados en materia electoral (con el límite de la debida protección de los datos personales de sus militantes).

La presentación por parte de los sujetos obligados por la ley de estados de situación financiera debidamente auditados⁴.

Establecimiento de un régimen de sanciones.

VI. ELECCIONES GENERALES 2017

El 26 de noviembre de 2017 se realizó el proceso de elecciones generales para el período 2018-2022 este proceso se caracterizó por ser diferente a los procesos electorales realizados en el pasado esto debido a legalización de la reelección. Es por ello que las autoridades electorales para garantizar la transparencia del proceso

Artículo Nº 16 Creación, naturaleza, adscripción, organización y funcionamiento de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización

² Artículo N° 14 "Establecimiento de límites de gastos de campaña".

^{Cabe} mencionar que previo a la emisión de la "Ley de Política Limpia" no existía en Honduras un límite en cuanto al gasto en una campaña política.

Capítulo III Del Financiamiento Privado, articulo Nº 20 al 27.

⁴ Título IV Rendición de cuentas.

solicitaron apoyo a la Organización de Estados Americanos y a la Unión Europea a fin de contar con una veeduría internacional. Concluido el proceso de elecciones generales el 28 de noviembre de 2017, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea realizo una declaración preliminar sobre el proceso en mención, a saber:

La jornada electoral transcurrió de manera pacífica y estuvo bien organizada por el TSE. En general, la votación fue fluida, y se respetaron tanto el secreto como la libertad del sufragio. El desempeño y el respeto de los procedimientos por parte de los miembros de las mesas y de los custodios, presentes en la casi totalidad de los centros de votación, fue valorado de manera positiva o muy positiva por los observadores. En las MER observadas por la MOE, el 62% de los miembros de mesa y el 55% sus presidentes eran mujeres. La MOE UE observó la ausencia de algún material electoral en un 13% de las mesas en las que estuvo presente, que en más del 90% de los casos fue suplido antes del mediodía.

Los partidos Nacional, Liberal y Libre estuvieron representados más del 90% de la MER observadas (99,4; 93,6 y 92,7% respectivamente), mientras el resto lo estuvieron en un porcentaje mucho menor que fue del 22,1% del PAC hasta el 64,85 de PINU). Los observadores de la MOE UE constataron de forma recurrente indicios de tráfico de credenciales de miembros de mesa en todo el país, en general en beneficio del PNH. Sin embrago, su impacto sobre el trabajo de las MER se vio minimizado por la presencia de los otros los grandes partidos en casi todas las mesas observadas. La MOE UE no apreció que el tráfico de credenciales tuviera un impacto reseñable en el recuento. Este se desarrolló de forma transparente y los resultados se reflejaron correctamente en el acta en todas las mesas observadas. Igualmente, el número de votos disputados, cuya adjudicación es decidida por mayoría de los miembros de la MER, fue muy pequeño⁵

 $^{^{\}scriptscriptstyle 5}$ Declaración Preliminar Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.

En cuanto a la Misión de Observación Electoral de la Organización Estados Americanos, la misma presento también un informe preliminar sobre el proceso, a saber:

La falta de confianza en el proceso ha desatado protestas que se han tornado en ocasiones violentas. La Misión reitera su llamado a todos los actores del proceso electoral y a la población en general que se manifieste en paz, sin cometer actos vandálicos ni poner en peligro su integridad física. Además, insta a las fuerzas de seguridad a actuar con suma cautela, respetando el derecho de manifestación y actuando con proporcionalidad, especialmente en los horarios de toque de queda, y siempre conforme a los protocolos de derechos humanos. La Misión lamenta profundamente la pérdida de vida humana y llama a llevar ante la justicia a los responsables. Asimismo, reprueba tajantemente cualquier expresión de líderes políticos que incite, insinúe, sugiera o llame a actuar de forma violenta.

El estrecho margen de los resultados, así como las irregularidades, errores y problemas sistémicos que han rodeado esta elección no permiten a la Misión tener certeza sobre los resultados".⁶

Resulta interesante analizar ambas declaraciones ya que aunque las dos pertenecen a un mismo proceso electoral tuvieron conclusiones distintas ya que mientras la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea declaro que "el proceso se desarrolló en forma transparente y los resultados se reflejaron correctamente en el acta en todas las mesas observadas" la Misión de Observación Electoral de la Organización Estados Americanos declaro no tener certeza sobre los resultados obtenidos.

En ese sentido, el 18 de diciembre de 2017 fue publicado en el Diario Oficial la Gaceta N° 34520 la declaratoria oficial del Tribunal Supremo Electoral sobre el proceso de elecciones generales; declaración que no fue aceptada por el partido de oposición. Considerando lo anterior distintos sectores de la sociedad abogaron por la realización de un dialogo que garantizara la gobernabilidad del país. Es por ello que el Gobierno de Honduras solicito a la

⁶ Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos.

Organización de Naciones Unidas apoyo para la realización del dialogo nacional a través de la facilitación de un equipo técnico; es así que a inicios de febrero la junta de convocantes para "El Gran Dialogo Nacional" recibió la confirmación de la llegada de una misión exploratoria.

Cabe resaltar que en cuanto al tema electoral el Gobierno de la República inicio un trabajo en conjunto con el representante político de la Organización de Estados Americanos para trabajar directamente en torno al tema de las reformas electorales.

VII. Conclusión

Considerando la historia democrática del país y los acontecimientos recientes del proceso electoral realizado en el 2017 resalta la necesidad de reformar la ley electoral vigente a fin de lograr que la misma garantice la eficiencia y eficacia de los procesos electorales a futuro.

Reseñas

Review

