

Diez puntos clave que debe saber de la nueva Ley Electoral de Honduras

El Congreso Nacional de Honduras aprobó la nueva Ley Electoral de Honduras (decreto 35-2021) con 104 diputadas y diputados votando a favor (92%)¹, el 25 de mayo de 2021; y, entró en vigencia un día después, el 26 de mayo de 2021. Esto permitió convocar a Elecciones Generales de 2021, atendiendo temas controversiales como la conformación y representación de la Junta Receptora de Votos, el Censo Nacional Electoral y la transmisión de resultados electorales.

Sin embargo, estos avances no quitan el hecho que la nueva Ley Electoral es un instrumento jurídico hecho por políticos para políticos.² Si la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 2004 respondía fundamentalmente a un diseño bipartidista, la Ley Electoral de 2021, es un reflejo de la nueva conformación de las fuerzas políticas, *ergo*, un multipartidismo caracterizado por su polarización.³

Con la nueva Ley Electoral los tres partidos mayoritarios consolidan el patrón de repartición o partidización que se inició con la Ley Especial para la Selección y Nombramiento de Autoridades Electorales (Decreto 71-2019). El riesgo de este diseño legal e institucional es que no contempla un escenario donde surjan nuevas fuerzas políticas con caudal electoral para retar a los tres partidos mayoritarios del momento que sus votos permiten la mayoría calificada en el Congreso Nacional para aprobar legislación electoral.

A continuación, se presenta en lenguaje sencillo un análisis a la nueva Ley Electoral, considerando los principales puntos en discusión en estos últimos meses.⁴ Este análisis no toma en cuenta la ausencia de reformas como la segunda vuelta electoral, la consulta sobre la reelección presidencial o la aprobación de la Ley de Justicia Electoral. Estos elementos ya han sido desarrollados por los autores en estudios anteriores, recordando únicamente de la necesidad que estas reformas sean atendidas durante el inicio del nuevo período legislativo para evitar caer en el cálculo político.

¹ Fuente: EuropaPress, consultado en <https://bit.ly/3uYFLFw>

² Esto queda claramente definido en el Artículo 1 de la Ley Electoral, al indicar que *“La presente Ley tiene como finalidad la organización y funcionamiento de los órganos electorales”*

³ Es de tomar en cuenta que el multipartidismo no solamente debe entenderse por el número de partidos en contienda, sino por la capacidad de presión que se ejerce en términos competitivos. El pluralismo polarizado presenta un plano político que está literalmente a polos opuestos de distancia, esto hace que el consenso sea muy escaso. En términos prácticos, existen fuertes desacuerdos sobre cuestiones políticas básicas entre la posición dominante y la retadora, pero el partido de oposición más extremo no puede quedar excluido de la posibilidad de gobernar. Para mayor información, véase: Sartori, G. (2005) *Partidos y sistema de partidos*.

⁴ Es oportuno mencionar que los autores, en su momento han producido un análisis más profundidad de la Ley Electoral, a través del dictamen que se presentó en el Congreso Nacional en el mes de septiembre de 2020. Para mayor información, véase: ASJ (2020) *II Informe de Monitoreo Electoral. La racionalidad política de las reformas electorales y análisis del dictamen de la nueva Ley Electoral de Honduras desde la ciudadanía activa*

1. CANCELACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 148 de la nueva Ley Electoral establece que los partidos minoritarios ya no necesitan obtener menos del 2% de votos válidos del nivel electivo más votado para ser cancelados, que exigía la ley anterior. Ahora bastará que el partido político obtenga un diputado o un alcalde municipal electo en las elecciones generales para continuar vigente en el ruedo electoral.

Esta nueva disposición se contrapone a los argumentos vertidos contra los llamados “partidos de maletín” y el daño que producen al traficar con credenciales o apoyo político. Por ejemplo, bajo las nuevas condiciones, fácilmente se pueda dar el escenario de uno o varios partidos pequeños recibiendo apoyo financiero de un partido grande para lograr una diputación o alcaldía, a cambio de alineamiento político. Esto fenómeno no es nada nuevo dentro del sistema de partidos de Honduras.

2. JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS-JRV (antes Mesas Electorales Receptoras).

El artículo 46 define el número de miembros de la JRV con 5 propietarios, distribuidos de la siguiente manera:

- Presidente, Secretario, Escrutador, asignados de manera equitativa a los tres partidos más votados en el nivel presidencial en la última elección primaria.
- Dos (2) vocales nombrados por el Consejo Nacional Electoral (CNE), a propuesta de los demás partidos políticos designados por rotación iniciando con los partidos de mayor antigüedad.

La redacción de este artículo es diferente al que se presentó en septiembre de 2020, que indicaba que el presidente, secretario y escrutador estarían ocupados por los partidos más votados en el nivel presidencial en la última elección general. Esta disposición en vez de asegurar igualdad, establece un trato desigual entre los partidos que realizan elecciones primarias y aquellos que no.

De acuerdo al Artículo 277, las decisiones de las JRV se adoptan por mayoría simple de sus miembros, excepto la prórroga de la votación por una hora, que debe ser por unanimidad. La definición de los tres partidos mayoritarios en todas las JRV puede implicar mayores controles entre ellos. Sin embargo, dado la desigualdad que se produce, puede darse la situación que los votos de partidos minoritarios no se respeten en la JRV, especialmente a nivel de diputación y alcaldía. El artículo 46 amerita un análisis sobre su viabilidad constitucional.

3. REPRESENTACIÓN POLITICA DE LA MUJER

Los artículos 72 al 77 desarrollan los conceptos y mecanismos de paridad, alternancia e igualdad de género, con algunas excepciones. Por ejemplo, en el nivel electivo municipal, se comenzará a aplicar el mecanismo de alternancia (mujer-hombre u hombre-mujer) desde la primera regiduría, mientras que no se aplica en las planillas de diputaciones suplentes. La nueva Ley manda al CNE crear la Unidad de Género, para velar por la ejecución de la paridad y la alternancia.

El artículo 169 desarrolla el principio de paridad y alternancia en las elecciones primarias. Nuevamente introduce excepciones, por ejemplo, no se considera su

implementación en las elecciones generales para los partidos políticos que llevan a cabo elecciones primarias. En otras palabras, únicamente los partidos que no realizan elecciones primarias se les aplica la alternancia en las elecciones generales. Esta disposición viene a diferenciar a Honduras del resto de América Latina que cuenta con reglas para las candidaturas a los procesos generales.

En fin, la nueva Ley Electoral es insuficiente para asegurar una representación efectiva de la mujer hondureña en puestos de toma de decisiones políticas.

4. CANDIDATAS O CANDIDATOS CONDENADOS POR DELITOS

El artículo 311 establece que, desde la inscripción hasta la declaratoria de elecciones, si una persona tiene procesos judiciales pendientes en su contra y aún no ha sido sentenciada, siempre podrá participar en el proceso electoral. Adicionalmente, ese mismo artículo agrega un segundo párrafo que no se encontraba en el proyecto dictaminado en septiembre de 2020. Este segundo párrafo, establece que, las acciones de inhabilitación *“surten efecto contra los candidatos si no se hubiese agotado previamente la oposición a su inscripción”* ante el CNE.

La Constitución de Honduras establece que solamente quienes tienen condición de ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos. Esta condición se adquiere al cumplir 18 años, pudiendo ser suspendida según el artículo 41 constitucional, mediante auto de prisión decretado por delito que merezca pena mayor⁵; por sentencia condenatoria firme, dictada por causa de delito; y, por interdicción judicial.

Al interpretar el artículo 311, se observa que esta disposición legaliza la impunidad al permitir que personas sentenciadas por corrupción, narcotráfico o cualquier otro delito, puedan participar sobreponiendo el derecho político individual de ser electo sobre el interés público de escoger candidatas y candidatos íntegros que representen los intereses de la nación y respeten el Estado de derecho. En otras palabras, el segundo párrafo del artículo 311 de la nueva Ley Electoral, puede ser interpretado como inconstitucional.

5. NO HAY OBLIGACIÓN DE EMITIR CREDENCIALES PARA MIEMBROS DE JRV

El Artículo 21, numeral 3 desarrolla las atribuciones del CNE, entre ellas, las que se refieren al proceso electoral. A pesar que este numeral menciona las atribuciones de nombrar y capacitar a los miembros de las JRV a propuesta de los partidos políticos, no hace mención de otorgar las respectivas credenciales con nombre, fotografía y demás datos.

⁵ El nuevo Código Penal, en su artículo 36 desarrolla la clasificación de las penas en dos categorías, graves y menos graves. Las penas graves son la prisión a perpetuidad; la prisión superior a cinco años; las privaciones de los derechos a conducir vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones, a la tenencia y portación de armas de fuego, explosivos y similares, superiores a cinco años; la pérdida de la nacionalidad; la suspensión de la ciudadanía; la inhabilitación absoluta; las inhabilitaciones especiales superiores a cinco años; las prohibiciones de residencia o de aproximarse o comunicarse con la víctima superiores a cinco años. En este orden de ideas, una persona que tenga un proceso judicial pendiente, con auto de formal procesamiento por delitos que merezcan pena mayor, tendría su calidad de ciudadano suspendida, y en consecuencia no tendría que participar en un proceso electoral.

Es de tomar en cuenta que el Artículo 254 del dictamen que se presentó en septiembre de 2020 para su discusión por las y los diputados, presentaba un desglose de los documentos electorales, entre ellos, las listas de los integrantes de las JRV. Esta disposición fue eliminada en la Ley Electoral aprobada el 25 de mayo de 2021. Los documentos electorales tienen carácter público, en tal sentido, se produce una barrera para que el ciudadano pueda tener acceso a los listados de los miembros de la JRV en el ejercicio del derecho de petición y acceso a información pública ante el CNE.

La única forma de poder conocer los nombres de los integrantes de las JRV es con posterioridad, por medio de las actas de cierre firmadas en la etapa del escrutinio definitivo. Este elemento es importante de cara a la transparencia del proceso, deducción de responsabilidades y la investigación de delitos electorales.

6. PARTIDIZACIÓN DEL CUSTODIO ELECTORAL

En la práctica un custodio electoral es un funcionario acreditado por la autoridad electoral para cumplir funciones de custodia, transporte, organización, coordinación, logística y operación técnica.

El Artículo 318 de la nueva Ley Electoral señala que los custodios serán nombrados por el CNE a propuesta de los partidos políticos que integran las JRV. Según el Artículo 16 del *Reglamento para los Custodios Electorales Elecciones Generales 2017* (Acuerdo No. 16-2017), entre las prohibiciones especiales que impedían que una persona fuese custodio, se establecía la participación activa en política partidaria. Esta prohibición se estableció para asegurar la objetividad, imparcialidad y una actuación sin ningún sesgo político (Art. 4, Reglamento para los Custodios Electorales).⁶

El cambio producido en la naturaleza política partidista del custodio electoral, evidencia la profundización de la partidización del sistema electoral, en perjuicio de la objetividad y la integridad electoral que puede comprometer el respeto a la voluntad popular. Según el precedente de las elecciones primarias celebradas el 14 de marzo de 2021, el pago de unos 10 mil custodios electorales fue realizado por el Estado de Honduras por medio del CNE, particularmente, la Dirección Administrativa y Financiera. Aún y cuando los custodios sean propuestos por los partidos políticos, sus gastos serían cubiertos por el Estado⁷. Este último reglamento también contempla la existencia de tres tipos de custodios:

7. DELEGADOS OBSERVADORES PARA PARTIDOS SIN REPRESENTACIÓN

El artículo 47 crea la figura de los Delegados Observadores en las JRV para los partidos políticos que no tengan representantes en una JRV. Estos partidos tendrán derecho a nombrar un delegado que podrá presenciar el proceso de votación y escrutinio a tres metros de distancia y presentar reclamos que deberán anotarse en los listados de incidencias.

⁶ Para mayor información del Reglamento para los Custodios Electorales elaborado en las pasadas elecciones del 2017, véase: <https://bit.ly/3fYWt3d>

⁷ Para mayor información, véase: CNE hace efectivo el pago a unos 10 mil custodios de Centros de Votación, consultado en <https://bit.ly/3x4Mori>

Esta disposición se considera positiva porque se garantiza un grado de fiscalización *in situ*, siempre y cuando las irregularidades registradas, el CNE las pueda resolver con criterios de imparcialidad, proporcionalidad y objetividad. En este caso sucede lo mismo que con respecto a los custodios electorales, el CNE deberá emitir la respectiva reglamentación, detallando las atribuciones, prohibiciones, capacitación, procedimiento para presentar las incidencias y los costos para la movilización de las personas reconocidas como delegados será cubierta por los partidos, o si serán financiadas por el Estado de Honduras.

8. TRANSMISIÓN DE RESULTADOS PRELIMINARES

Los artículos 278 y 279 de la nueva Ley Electoral vienen a ser innovadores en el sentido que da vida al sistema de transmisión con interconexión directa con el servidor de cada uno de los partidos políticos participantes, y las salas de observación y los medios de prensa tanto nacional como internacional. Este sistema tecnológico debe ser adjudicado como mínimo 4 meses antes de la celebración del proceso electoral, con las garantías de seguridad del caso.

Además de esto, la inobservancia de la implementación del sistema hará incurrir a las autoridades del CNE en la responsabilidad por incumplimiento de la Ley. Asimismo, se incluye la obligación al CNE de comenzar la actualización pública de resultados a más tardar tres (3) horas después de que se haya cerrado la votación, debiendo hacerlo periódicamente.

Esta disposición debe verse como positiva al establecer tiempos para la contratación del sistema de transmisión de resultados y, a la vez, la obligatoriedad de actualizar resultados el mismo día de la jornada electoral. Esto tiene el potencial de mitigar riesgos de conflictividad, desinformación y subsecuente, crisis política.

9. HUELLA DIGITAL COMO REQUISITO PARA EJERCER EL SUFRAGIO.

Una de las novedades que incluye la Ley Electoral de Honduras es la inclusión de un lector electrónico para comprobar la huella dactilar del ciudadano, en paralelo a la presentación de su Documento Nacional de Identificación (DNI), al momento de llegar a la JRV para ejercer su derecho al sufragio conforme a lo dispuesto en el artículo 263 de la norma. Este factor de autenticación de la identidad del elector es positivo como mecanismo para mitigar los riesgos de fraude electoral en las JRV por medio de prácticas como la suplantación de identidades y contribuiría a garantizar la veracidad de las cifras resultantes del contraste entre las firmas consignadas en los cuadernillos de votación, el número de votos depositados en las urnas y los resultados finales plasmados en las actas de cierre. Una vez que esta disposición ha entrado en vigencia, su reto será pasar de la obligación teórica a su implementación práctica, con lo cual el CNE tendrá que compaginarla con la obligación de garantizar la publicidad de la información referente a la contratación de la empresa destinada a prestar este servicio como una forma para robustecer la capacidad instalada de la institución, comunicar efectivamente su funcionamiento a la ciudadanía y garantizar la integridad de las votaciones en las mesas y los resultados electorales en los diferentes niveles electivos.

10. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

El financiamiento se obtiene a través de cuatro maneras en la nueva Ley Electoral y su uso es fiscalizado por diferentes entidades.

- I. **Deuda política.** Lo obtiene cada partido político de conformidad al número de votos válidos obtenidos en el nivel presidencial (artículo 160). El costo del voto para las **elecciones generales de 2021 está estimado en L 43.75.**
- II. **Capacitación y formación de los miembros de los partidos políticos.** Equivalente al **10%** de lo que se pagó en concepto de **deuda política al partido ganador** en las elecciones generales, **a cada partido político.** El uso de los fondos será supervisado por el Instituto de Capacitación y deberán ser liquidados ante el CNE (artículo 62), soslayando las competencias de fiscalización de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos.

Resultado: Es oportuno resaltar que el **10%** que menciona ya está establecido en Ley de Política Limpia en el que ya existe una partida del **10%** del monto que cada partido político recibe en concepto de deuda política, que se les otorga para capacitación de su militancia en términos de fomento al liderazgo de mujeres y juventud. Con esta nueva forma, los partidos políticos obtienen financiamiento para las mismas actividades de dos diferentes leyes.

- III. **Financiamiento para fomento del liderazgo de las mujeres:** el artículo 163 de la nueva Ley Electoral contempló la creación de una forma de financiamiento público dirigido a la formación de las mujeres de los partidos políticos. Este se asignaría con base a un cálculo del 15% de la deuda política otorgada a cada partido político con representación en el Congreso Nacional.
- IV. **Financiamiento para actividades políticas específicas:** el artículo 17 de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos creó esta forma de financiamiento otorgada a los partidos políticos que obtengan representación en el Congreso Nacional para el fortalecimiento institucional, capacitación política permanente, fomento al liderazgo de mujeres y fomento al liderazgo de la juventud. Se calcularía con base al 10% del valor la deuda política asignada a cada partido político elegible.

Ante la falta de claridad en la ley, se sobreentiende que será la Unidad de Política Limpia la encargada de fiscalizar el correcto uso de estos fondos y al Instituto de Acceso a la Información Pública, asegurar que los partidos políticos divulguen el detalle de los gastos para el fomento al liderazgo de mujeres en formatos estándar y comprensibles.

COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLITICOS SEGÚN LA NUEVA Y VIEJA LEY (VALORES EN LEMPIRAS)⁸

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas 2004					
Partido Político	Mayoría de votos obtenido por el partido en el 2017	Vieja forma de calcular deuda política (mayoría de votos)	15% del total de la deuda política del partido más votado para los partidos minoritarios	10% de actividades políticas específicas (ley de política limpia)	Total, financiamiento según la vieja ley
Partido Nacional	1,556,490	60,703,110	9,105,466.5	6,070,311	66,773,421
Partido Liberal	931,902	36,344,178		3,634,417.8	39,978,595.8
Partido Libre	1,360,442	53,057,238		5,305,723.8	58,362,961.8
			Este monto se le otorgaría a siete de los diez partidos políticos que compitieron en las elecciones generales de 2017, es decir, se tendría que haber desembolsado un total de: 63,738,265.5		

Ley Electoral de Honduras 2021						
Partido Político	Votos 2017 Presidencial	Nueva forma de calcular deuda política (nivel presidencial)	10% del total de la deuda política que se le pagaría al partido más votado para actividades de formación	15% de financiamiento para el fomento al liderazgo de	10% de actividades políticas específicas (ley de política limpia)	TOTAL, de financiamiento que recibirían los partidos políticos de acuerdo a la nueva ley

⁸ Los resultados consignados en las tablas se realizaron conforme a un valor por cada voto de L 39 utilizado para el cálculo de la deuda política en las elecciones generales de 2017, la estimación del valor de voto para las elecciones generales de 2021 ascendería a L 43.75, sin embargo, este valor deberá ser confirmado por el CNE.

				mujeres (solo lo recibirían los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional)		
Partido Nacional	1,410,888	55,024,632	5,502,463.2 Esta cifra se le otorgaría a todos los partidos políticos inscritos, es decir, en total, a todos los partido se les entregaría L 77,034,484.8	8,253,694.8	5,502,463.2	74,283,253.2
Partido Liberal	484,187	18,883,293		2,832,493.95	1,888,329.3	29,106,579.45
Libre	1,360,442	53,057,238		7,958,585.7	5,305,723.8	71,824,010.7

Con respecto a las diversas formas de financiamiento público creadas en el marco de la Ley Electoral de Honduras debemos llamar a la reflexión sobre las competencias atribuidas al CNE en la recepción de las liquidaciones, toda vez que si bien es el ente al que la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos está adscrita, la competencia especial de fiscalizar el origen y destino del financiamiento que reciben los sujetos obligados, en este caso los partidos políticos, de forma autónoma, según lo dispone el artículo 6 de la ley que regula su funcionamiento y el artículo 164 de la nueva ley electoral. La fragmentación de las actividades de fiscalización de los recursos públicos y privados invertidos por los partidos políticos y candidaturas puede producir conflictos de competencias que generan conflictividad e inseguridad jurídica para los contendientes y para el elector que tiene la expectativa de atestiguar avances en la transparencia del financiamiento del funcionamiento de los partidos políticos y sanciones efectivas en los casos de penetración del financiamiento ilícito.