

## Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras

30 de noviembre de 2021

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), encabezada por el expresidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, saluda al pueblo hondureño por su compromiso cívico demostrado en la celebración de las elecciones generales el pasado domingo 28 de noviembre. La sociedad hondureña votó con convicción, alegría y responsabilidad en un contexto sanitario adverso marcado por la pandemia y la violencia, la cual fue denunciada oportunamente por la Misión.

La Misión reconoce el trabajo de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) y funcionarios(as) de los órganos electorales. También destaca la amplia participación de observadores nacionales el día de la jornada electoral, así como el trabajo de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para garantizar la distribución y seguridad del material electoral y de los centros de votación. La MOE/OEA, que se mantendrá en terreno con un equipo técnico para dar seguimiento al proceso de escrutinio definitivo, destaca también el ambiente pacífico en el que se han estado recibiendo los resultados electorales.

La Misión MOE/OEA destaca que los consejeros propietarios hayan podido superar las diferencias partidarias para poder llevar adelante la elección. Es importante resaltar que, aún cuando hayan sido nombrados por diferentes partidos, los consejeros siempre deben priorizar los intereses de la ciudadanía y los objetivos de la institución por sobre los de las organizaciones políticas.

Luego de una visita preliminar en octubre de 2021, los miembros de la Misión llegaron al país de manera escalonada desde del 12 de noviembre. La MOE/OEA estuvo integrada por 91 personas de 22 nacionalidades, quienes estuvieron presentes en 17 de los 18 departamentos del país.

En atención al contexto de pandemia, los miembros de la Misión que llegaron desde el exterior se realizaron pruebas de COVID-19 previo a su viaje. Asimismo, para su cuidado y el de las personas con quienes se reunieron, algunos encuentros se llevaron a cabo de manera virtual y, en los presenciales, se implementaron medidas de prevención como el uso de mascarillas y desinfectante de manos.

La Misión llevó a cabo un análisis integral de los aspectos clave del proceso electoral, para lo que contó con un equipo de especialistas en organización y tecnología electoral, financiamiento político, participación política de las mujeres, justicia electoral, acceso y calidad de la información, y voto en el exterior. Para conocer los preparativos y distintas perspectivas sobre los comicios, la MOE/OEA se reunió con autoridades del Estado hondureño, actores políticos, autoridades electorales, candidatos(as) y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

## ETAPA PRE ELECTORAL

### Reformas electorales

Luego de las elecciones generales de 2017, Honduras inició un proceso de reformas electorales que la OEA acompañó desde el inicio, a solicitud de las autoridades nacionales<sup>1</sup>. En enero de 2019, el Congreso Nacional aprobó una enmienda constitucional que modificó sustancialmente la arquitectura institucional del sistema electoral del país<sup>2</sup>. El principal cambio fue la disolución del antiguo Tribunal Supremo Electoral (TSE) y la creación de dos nuevos organismos: el Consejo Nacional Electoral (CNE), encargado de la organización y administración de los comicios, y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE), responsable de resolver de manera exclusiva los procedimientos jurisdiccionales en materia electoral<sup>3</sup>.

Como resultado de este cambio constitucional, en agosto de 2019 el Congreso Nacional aprobó la Ley Especial para la Selección y Nombramiento de Autoridades Electorales<sup>4</sup> con el objetivo de avanzar en la integración de las nuevas instituciones. Un mes más tarde, el órgano legislativo designó a los miembros del CNE y del TJE, así como a los nuevos comisionados del Registro Nacional de las Personas (RNP), institución que existía previamente a la reforma. Este nuevo diseño institucional incorporó a las tres fuerzas políticas mayoritarias del país que participaron en todas las instancias y etapas del proceso electoral; desde la conformación del pleno del CNE, hasta la integración de las mesas de votación y la custodia del material electoral.

La falta de acuerdos políticos en el Congreso Nacional dilató la aprobación de las reformas legales complementarias a la enmienda constitucional, por lo que las elecciones primarias de marzo de 2021 se celebraron sin una nueva ley electoral y sin una ley procesal electoral. Finalmente, el 26 de mayo de 2021, un día antes de que el CNE convocara a las elecciones generales<sup>5</sup>, se aprobó la Ley Electoral<sup>6</sup>. Esta normativa introdujo numerosos cambios, entre los que destaca una reducción en el número de

---

<sup>1</sup> En septiembre de 2018, a solicitud del presidente del Congreso de Honduras, la SG/OEA conformó un grupo de expertos internacionales para la elaboración de un diagnóstico y redacción de una propuesta de reforma electoral que fue presentada en diciembre de 2018. Ver Informe Final con Propuesta de Reformas Electorales OEA. Disponible en:

<https://www.oas.org/documents/spa/press/informe-propuesta-electoral-honduras.pdf>

<sup>2</sup> Decreto No. 200 -2018 ratificado vía Decreto No. 2-2019. Disponible en:

<https://hn.vlex.com/vid/decreto-no-2-2019-764290369>

<sup>3</sup> Cambio plasmado en el artículo 51 de la Constitución.

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/842-ley-especial-para-la-seleccion-y-el-nombramiento-de-autoridades-electorales-atribuciones-competencias-y-prohibiciones>

<sup>5</sup> Convocatoria a elecciones generales, 27 de mayo de 2021. Ver: [https://www.cne.hn/documentos/Acu-2021/Certificacion\\_1034-2021\\_Acuerdo\\_010-2021\\_Convocatoria\\_EG2021.PDF](https://www.cne.hn/documentos/Acu-2021/Certificacion_1034-2021_Acuerdo_010-2021_Convocatoria_EG2021.PDF)

<sup>6</sup> [https://www.cne.hn/documentos/Ley\\_Electoral\\_de\\_Honduras\\_2021.pdf](https://www.cne.hn/documentos/Ley_Electoral_de_Honduras_2021.pdf)

integrantes de las JRV<sup>7</sup>, la definición de una serie de requisitos técnicos del sistema de transmisión de resultados electorales<sup>8</sup>, el uso de un lector biométrico para comprobar la identidad del votante<sup>9</sup>, la creación al interior del CNE de la Unidad de Género<sup>10</sup> y un aumento en el financiamiento público para liderazgos de las mujeres<sup>11</sup>. También se creó la figura de los “custodios electorales”, designados por parte del CNE a propuesta de los partidos políticos<sup>12</sup>, y de los delegados observadores en las JRV para los partidos políticos que no las integren<sup>13</sup>. Asimismo, se establecieron nuevos requisitos para que los partidos políticos mantengan su personería jurídica<sup>14</sup>.

Otro de los principales cambios implementados en estas elecciones fue la depuración del censo electoral en más de 800,000 personas mediante un nuevo proceso de enrolamiento y la emisión de un nuevo Documento Nacional de Identidad (DNI)<sup>15</sup>. Asimismo, se estableció por vía de ley que en estas elecciones únicamente se podría votar con el Documento Nacional de Identidad (DNI) nuevo, el que cuenta con elementos de seguridad biométricos y con los domicilios actualizados de los electores.

Si bien aún existen oportunidades para mejorar el sistema electoral hondureño, las que se detallarán más adelante, la Misión valora los esfuerzos realizados hasta ahora por parte de las autoridades nacionales. De manera especial, se destaca que para este proceso electoral se tomaron en cuenta algunas de las recomendaciones hechas por pasadas Misiones de Observación Electoral de la OEA<sup>16</sup>, así como por el grupo de expertos de la OEA<sup>17</sup>, en particular aquellas referidas a la separación de las actividades de organización y justicia electoral en dos órganos distintos y la depuración del censo electoral. Gracias a los

---

<sup>7</sup> El artículo 46 de la ley establece que cada JRV contará con 5 propietarios, tres en representación de los partidos con mayor caudal de votos en los últimos comicios presidenciales y los restantes dos a propuesta de los demás partidos. Anteriormente, cada uno de los partidos en contienda tenía representación en las juntas.

<sup>8</sup> El artículo 278 de la ley establece que el sistema de transmisión que se adopte debe tener interconexión directa con el servidor de cada uno de los partidos políticos participantes y de las salas de observación y de medios de prensa tanto nacionales como internacionales. Establece también un plazo máximo de tres horas para comenzar la difusión de los resultados preliminares al final del día de la votación.

<sup>9</sup> Artículo 263 de la Ley Electoral.

<sup>10</sup> Artículo 21 de la Ley Electoral.

<sup>11</sup> Artículo 163 de la Ley Electoral.

<sup>12</sup> Personas encargadas de custodiar el transporte de los materiales electorales. Artículo 318 de la Ley Electoral.

<sup>13</sup> Artículo 47 de la Ley Electoral.

<sup>14</sup> Artículo 148 de la Ley Electoral.

<sup>15</sup> Comparando cifras del censo electoral del 2017 y 2021. Ver “Documento de Proyecto Honduras”, PNUD, disponible en: <https://rnlpm61prd-aucrnph01.cec.ocp.oraclecloud.com/site/RNPweb/identificate/Proyecto-Identificate.html#>

Ver también pproyecto “Modernización del Documento de Identificación en Honduras -Identificate”, Decreto No. 63-2021.

<sup>16</sup> Ver Informe Final de la MOE/OEA para las elecciones generales de 2017. Disponible en:

<https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=396-1103-28-0>

<sup>17</sup> En setiembre de 2018, a solicitud del presidente del Congreso de Honduras, la SG/OEA conformó un grupo de expertos internacionales para la elaboración de un diagnóstico y redacción de una propuesta de reforma electoral que fue presentada en diciembre de 2018. Ver Informe Final con Propuesta de Reformas Electorales OEA. Disponible en:

<https://www.oas.org/documents/spa/press/informe-propuesta-electoral-honduras.pdf>

cambios introducidos y a la implementación de recomendaciones, hoy Honduras tiene un mejor sistema electoral, aún cuando persistan importantes desafíos.

Sin perjuicio de los avances mencionados, la Misión lamenta que los partidos políticos no hayan logrado un consenso para aprobar una nueva ley procesal electoral antes de la celebración de estas elecciones generales, vacío que ha sido cubierto con la emisión de una ley supletoria<sup>18</sup> que autorizó al TJE a definir sus procesos por la vía reglamentaria<sup>19</sup>. También se nota con preocupación que los órganos electorales no hayan contado con garantías plenas de autonomía financiera y con presupuestos oportunos.

La Misión también observó que, en agosto de 2021, dos meses después de convocados los comicios, distintos artículos de la nueva Ley Electoral fueron modificados bajo el argumento de que la normativa presentaba omisiones que debían ser subsanadas<sup>20</sup>. Sin valorar la conveniencia de los últimos ajustes legales introducidos, la Misión resalta la importancia de que la legislación electoral no se modifique en el transcurso del proceso electoral.

## Elecciones en pandemia

Al igual que en otros países de la región, las autoridades electorales hondureñas debieron adaptar las actividades de preparación de los comicios al contexto sanitario actual, marcado por la pandemia de la COVID-19. Con el objetivo de minimizar el riesgo de contagio, el CNE desarrolló una serie de medidas de prevención aplicables tanto en la etapa preelectoral como durante la jornada de votación.

El Consejo elaboró un Manual de Bioseguridad<sup>21</sup> para el retorno de sus funcionarios al espacio laboral y emitió un Protocolo de Acción y Bioseguridad<sup>22</sup> para las elecciones primarias de marzo de 2021 y para estas elecciones generales. Entre las medidas del protocolo se destacan la obligatoriedad de utilizar mascarillas en los centros de votación, de respetar una distancia mínima de 1,5 metros entre las JRV y cabinas de votación, y de desinfectar los lápices y cabinas de votación, así como la prohibición de ingresar al centro de votación con acompañantes, salvo en casos excepcionales. Las JRV contaron con un equipo de bioseguridad y se estableció que el Custodio Electoral del centro de votación y un miembro suplente de cada JRV serían los encargados de supervisar el cumplimiento del protocolo.

<sup>18</sup> Decreto No.187-2020. Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-187-2020.pdf>

<sup>19</sup> Ver Acuerdo Jurisdiccional TJE-02-2021.

<sup>20</sup> Ver Decreto No.41-2021 y Decreto No.62-2021. Disponibles en: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-41-2021.pdf> y <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-62-2021.pdf>

<sup>21</sup> [https://www.cne.hn/covid19/Medidas\\_de\\_Bioseguridad\\_empleados\\_20200830.pdf](https://www.cne.hn/covid19/Medidas_de_Bioseguridad_empleados_20200830.pdf)

<sup>22</sup> <https://www.cne.hn/documentos/Cert-2021/Certificacion%201121-2021%20aprobacion%20protocolo%20de%20accion%20y%20bioseguridad.pdf>

## Violencia político-electoral y polarización política

Previo a la jornada electoral se observaron niveles preocupantes de violencia y polarización política, manifestados tanto en crímenes contra la vida e integridad como en discursos de odio. Al respecto, el 14 de noviembre de 2021 la Misión condenó enérgicamente los asesinatos y todas las agresiones y actos de violencia que se habían registrado en el país previo a las elecciones<sup>23</sup>.

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), desde la convocatoria de las elecciones primarias en septiembre de 2020 hasta el 18 de noviembre de 2021, se habían registrado 63 hechos de violencia política, entre ellos 29 muertes violentas, 14 atentados, 12 amenazas, 7 agresiones y 1 secuestro<sup>24</sup>. Asimismo, de acuerdo con datos del Observatorio Nacional de la Violencia (ONV), se presentaron incidentes de violencia política en la mayoría de los departamentos del país, los que estuvieron dirigidos principalmente contra actores políticos y candidatos(as) a cargos de elección popular – y sus familiares – de los tres partidos mayoritarios del país<sup>25</sup>. De acuerdo con la información entregada a la Misión por parte de la Policía Nacional, al 15 de noviembre la institución había registrado 11 ataques directos contra actores políticos. Sin embargo, no han atribuido motivaciones políticas a todos los casos<sup>26</sup>.

La violencia también se manifestó a través de discursos de odio provenientes de diferentes sectores – incluidas autoridades nacionales – dirigidos principalmente contra las mujeres y sus derechos sexuales y reproductivos, la comunidad LGBTQI<sup>27</sup> y los contrincantes políticos, en este último caso debido a sus ideologías y haciendo uso de acusaciones infundadas. Estos discursos estuvieron en muchas ocasiones basados en información falsa que posteriormente fue amplificada a través de redes sociales y por televisión abierta con fines políticos. La MOE/OEA condena categóricamente este tipo de conducta.

Asimismo, la Misión exhorta a apoyar a las víctimas, a trabajar con los medios de comunicación para evitar la propagación de este tipo de discursos intolerantes y a promover campañas de educación ciudadana para combatir esta práctica en el futuro. La violencia y las expresiones de odio no tienen cabida en una sociedad democrática.

<sup>23</sup> [https://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-100/21](https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-100/21)

<sup>24</sup> [http://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2021/11/infograf%C3%ADco-de-violencia-pol%C3%ADtica\\_final.pdf](http://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2021/11/infograf%C3%ADco-de-violencia-pol%C3%ADtica_final.pdf)

<sup>25</sup> Partido Liberal (PL), Partido Libertad y Refundación (Libre) y Partido Nacional (PN).

<sup>26</sup> Información entregada por la Policía Nacional a la Misión.

<sup>27</sup> Personas lesbianas, gay, bisexual, transexual, queer e intersexual.

## Actividades preparatorias de los comicios

La MOE/OEA arribó al país el 12 de noviembre de 2021 e inició la observación de la etapa preparatoria del proceso. Los expertos y observadores se reunieron con autoridades de los órganos electorales y representantes de los partidos políticos y la sociedad civil. Asimismo, visitaron el Centro Logístico Electoral (CLE) y otras instalaciones donde se prepararon materiales y realizaron actividades de organización para la jornada electoral. La Misión también observó actividades de capacitación para operadores técnicos, el simulacro del funcionamiento del sistema de transmisión de resultados (TREP) y la preparación y armado de las maletas electorales. Asimismo, verificó el despacho del material electoral hacia los departamentos del país.

Durante esta etapa, se tomó nota sobre los retrasos en diversas fases de la organización del proceso electoral (tanto en el armado del material electoral y tecnológico como en su distribución). Funcionarios del CNE indicaron a la Misión que los recursos financieros que precisaban para la adquisición de aplicaciones informáticas y equipos fueron aprobados a través de un presupuesto especial a menos de cuatro meses de las elecciones, lo que explicaría en parte el atraso en algunas de las fases del calendario electoral<sup>28</sup>. Se evidenciaron, sin embargo, otras problemáticas no vinculadas al tema presupuestal como falta de emisión de reglamentos, ausencia de planes claros de contingencia y un subregistro en las capacitaciones a diversos actores responsables del desempeño adecuado de los comicios<sup>29</sup>.

Los diseños finales para la impresión de algunos materiales esenciales como las actas de cierre y las credenciales para los miembros de las JRV fueron decididos la semana previa a la elección. Como consecuencia, estas últimas fueron entregadas en blanco por parte del CNE a los partidos políticos y de manera tardía, lo que a su vez dificultó su distribución a tiempo entre sus miembros. Por otro lado, la recepción tardía de impresoras y “hubs” para los kits tecnológicos, provocó un retraso considerable en su despacho a los departamentos y centros de votación.

La MOE/OEA estuvo presente en el segundo simulacro del TREP el 16 de noviembre de 2021. En términos generales, la Misión constató que su alcance<sup>30</sup> fue insuficiente para identificar problemas de conectividad; implementar planes de contingencia; estimar los tiempos de procesamiento y transmisión de las actas de cierre; y evaluar el comportamiento del sistema diseñado para la recepción, validación y totalización de las actas de cierre. Asimismo, la Misión observó que la capacitación de los operadores técnicos fue insuficiente. En pruebas posteriores del software TREP, en las que la Misión también participó, el CNE informó que 442 centros de votación no podrían transmitir los resultados el día de las elecciones debido a que no se pudo concretar el contrato con uno de los proveedores.

<sup>28</sup> <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-60-2021.pdf>

<sup>29</sup> Especialmente miembros de JRV y operadores técnicos.

<sup>30</sup> El simulacro cubrió un 5,2% de los centros de votación.

La Misión destaca que a dos días de los comicios el CNE buscara llevar tranquilidad a la ciudadanía mediante la emisión y lectura de un comunicado por parte de los tres consejeros propietarios en el que aseguraron que el plan logístico continuaba avanzando y que el desarrollo de la elección estaba garantizado. Se valora, asimismo, que exhortaran a las organizaciones políticas y a los candidatos(as) a actuar de manera responsable en los comicios<sup>31</sup>.

El día previo a los comicios la Misión fue informada por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil que no habían recibido – o habían recibido de manera incompleta o tardía – las credenciales por parte del CNE para participar como observadores nacionales durante la jornada electoral. Cabe señalar, por último, que llegado el día de las elecciones, el CNE todavía no había aprobado un reglamento que regulara la transmisión de resultados electorales preliminares ni el escrutinio definitivo. La Misión constató, además, que el día antes de las elecciones el CNE continuaba haciendo pruebas del software del TREP.

## JORNADA ELECTORAL

El día de las elecciones la Misión visitó 1.295 JRV y 404 centros de votación en 17 de los 18 departamentos del país y observó los comicios desde la apertura hasta el cierre de juntas, el escrutinio de votos y la transmisión de los resultados preliminares. Al comienzo de la jornada los observadores reportaron algunos retrasos en el inicio de la votación, ocasionados fundamentalmente por problemas con la activación del lector biométrico<sup>32</sup>. La Misión observó que en algunas juntas sus miembros no sabían cómo activar estos dispositivos y en otros los presidentes de las JRV no contaban con la contraseña para activarlos. Las mesas observadas por la MOE/OEA abrieron en promedio a las 7:30 de la mañana.

Los observadores de la Misión reportaron que algunos de los centros de votación contaban con instalaciones poco adecuadas. Se observaron, asimismo, largas filas para votar y aglomeraciones en los centros de votación, lo que dificultó el cumplimiento del distanciamiento social. Según datos de la Mesa de Ayuda del CNE, a las 9:30 a.m. se habían registrado un total de 696 incidencias de diversos tipos, de las cuales poco más de la mitad habían sido resueltas.

A las 10:00 a.m., el CNE publicó un comunicado oficial en el que ordenó a las JRV garantizar el ejercicio del voto y estableció que las juntas que no contaran con un tercer miembro debían integrarse con dos miembros y que, de presentarse el tercer integrante, este podría sumarse a la junta hasta las 12:00 p.m.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> <https://twitter.com/CneHonduras/status/1464442258460225538/photo/2>

<sup>32</sup> De acuerdo con los datos reportados por la mesa de ayuda del CNE, a las 10:00 a.m. del día de la votación se habían registrado 655 incidentes relacionados con el lector biométrico.

<sup>33</sup> <https://twitter.com/CneHonduras/status/1464987539845132295/photo/1>

La Misión constató que numerosos centros de votación no habían recibido los kits tecnológicos, por lo que no fue posible realizar la prueba de conectividad que se tenía planificada para las 9:00 a.m., con el objetivo de verificar que todos los centros estuvieran en condiciones de transmitir los resultados. Como consecuencia, la prueba fue reprogramada para las 11:00 a.m. La Misión fue informada por parte de funcionarios del CNE que aproximadamente un quinto de las JRV logró conectarse.

Aproximadamente a las 10:00 a.m. la página web del CNE, que contiene un buscador del censo electoral para que los ciudadanos puedan identificar su centro y mesa de votación ingresando su número de identidad, dejó de funcionar por más de 3 horas. Al restablecerse el servicio, la búsqueda en el censo electoral arrojó errores durante el resto del día. A las 15:00 horas, el CNE difundió un nuevo comunicado en el que señaló que estaba en curso un proceso de investigación por la caída de la página web<sup>34</sup>.

Durante la jornada electoral y antes de que cerraran las mesas de votación se observó la publicación y circulación de sondeos de boca de urna, incluso por parte de representantes de los partidos políticos. Cabe resaltar que esto se encuentra estrictamente prohibido por la Ley Electoral Hondureña<sup>35</sup>. La OEA ha señalado en reiteradas ocasiones que esta es una mala práctica que busca influenciar indebidamente a los electores y que puede generar expectativas equivocadas sobre los resultados. El comunicado del CNE de las 15:00 horas también resaltó que la difusión de sondeos de boca de urna durante la jornada se encontraba prohibida y que quienes incumplieran con esta disposición serían sancionados.

La Misión constató, por otra parte, prácticas que atentan contra el carácter secreto del voto, entre ellas la mala ubicación de las cabinas de votación y que los electores hicieron público su voto al momento de sufragar. Se advierte, además, que en el citado comunicado de las 15 horas, el CNE hizo un llamado a los miembros de las JRV a no permitir a los electores ingresar con teléfonos celulares y aparatos electrónicos a la cabina de votación<sup>36</sup>.

Durante el transcurso de la jornada electoral, el Consejo aprobó y dio a conocer el Reglamento para la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares y el Escrutinio Definitivo de las Elecciones Generales 2021<sup>37</sup>, que regula las distintas instancias del proceso de consolidación de resultados.

Al final de la jornada, la Misión observó con preocupación que hubo gran confusión entre los integrantes de las JRV sobre las reglas aplicables, en especial sobre la hora de cierre de las juntas, lo que en algunos

---

<sup>34</sup> <https://twitter.com/CneHonduras/status/1465069209222795277/photo/1>

<sup>35</sup> Artículo 241 de la Ley Electoral.

<sup>36</sup> <https://twitter.com/CneHonduras/status/1465069209222795277/photo/1>

<sup>37</sup> <https://twitter.com/CneHonduras/status/1465098681594658829/photo/1>



centros de votación generó disturbios. Si bien el CNE insistió a través de comunicados<sup>38</sup> y entrevistas que los centros debían mantenerse abiertos mientras hubiera electores haciendo fila, no había claridad sobre esta disposición. La Misión constató que hubo ciudadanos en la fila que se quedaron sin votar cuando las mesas de votación cerraron, en promedio, a las 17:10 horas. La MOE/OEA observó, asimismo, que en algunos centros las maletas con los equipos para la transmisión de resultados llegaron luego de cerradas las juntas, lo que evidenció una vez más el retraso logístico que existió en la organización del componente tecnológico del proceso electoral.

La Misión también observó las declaraciones anticipadas por parte de los comandos de campaña de los partidos políticos sobre los resultados electorales a través de las redes sociales. Se reconoce positivamente el pronunciamiento del CNE, advirtiendo que son ilegales las declaraciones anticipadas y la publicación por parte de los medios de comunicación de sondeos de boca de urna, o su transmisión, hasta no haber transcurrido tres horas desde el cierre de las JRV.

Finalmente, a las 20:30 horas, el pleno del CNE brindó una conferencia de prensa para dar a conocer los primeros resultados preliminares. Los consejeros propietarios resaltaron el uso del sistema de verificación biométrica y manifestaron que fue determinante para garantizar la transparencia del proceso electoral. Sin aún tener información de 3.000 dispositivos biométricos, se reportó que había votado un total de 3.221.264 electores, lo que equivale al 62% de ciudadanos del censo electoral. A las 20:45 se inició la publicación con los resultados de 2.929 actas del nivel presidencial, equivalente al 16,1%, del total (18,293 en el nivel presidencial). A partir de entonces, la ciudadanía pudo consultar los resultados a través de la página web dispuesta para tal fin por el CNE.

Concluida la jornada electoral, la Misión observó el repliegue de materiales a los centros de acopio municipales y departamentales. La Misión destaca positivamente que las tres fuerzas políticas mayoritarias del país participaron en todas las instancias y etapas del proceso electoral; desde el CNE, hasta la conformación de las mesas de votación y la custodia del material electoral, lo que contribuyó a una jornada electoral pacífica.

## ETAPA POSTELECTORAL

Alrededor de la 7:00 am del 29 de noviembre dejó de ingresar al sistema de transmisión de resultados electorales la información sobre las actas para el nivel presidencial. De manera paulatina, las actas y el resto de los materiales electorales fueron trasladados físicamente a centros de acopio municipales y

---

<sup>38</sup> <https://twitter.com/CneHonduras/status/1465069209222795277/photo/1>

departamentales, y posteriormente al Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), centro de acopio nacional designado por el CNE.

Al cierre del lunes, no se había podido sumar al último corte de los resultados preliminares la información de las actas a nivel presidencial que no se pudieron transmitir desde los centros de votación. Entre otras razones, la Misión observó que esto se debió al retraso en solucionar un problema de conectividad segura en el INFOP para transmitir la información desde los dispositivos USB que contenían la información digitada en las mesas. La Misión constató que no fue sino hasta las 9:25 a.m. del 30 de noviembre que el CNE comenzó a publicar las actualizaciones de los resultados con dicha información.

Con respecto a los resultados electorales para los niveles legislativo y municipal, la Misión observó que la noche del 28 de noviembre se lograron transmitir actas desde 2.580 centros de votación, lo que equivale a un 45% del total, pero esta información no se divulgó en la plataforma del CNE hasta las 15:50 horas del 29 de noviembre. Sin embargo, no se publicaron más actualizaciones hasta las 9:25 a.m. del 30 de noviembre para algunos departamentos por los mismos problemas de conectividad señalados anteriormente. Es importante recordar que las actas que se lograron transmitir fueron recibidas por los partidos políticos.

Otro número de actas restantes que no fueron escaneadas desde los centros de votación estarán siendo escaneadas para su eventual verificación. En caso de no encontrarse inconsistencias, estas podrán ser sumadas a los resultados electorales preliminares. Esto para los tres niveles electivos. En horas de la noche del 29 de noviembre aún no había iniciado este proceso.

Finalmente, la Misión exhorta a que el procesamiento de las actas pendientes se acelere para evitar un retraso en el proceso de recuento especial, al que irán tanto las actas impugnadas en las JRV como aquellas que muestren inconsistencias al ser procesadas.

## **HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

La Misión reitera que las reformas normativas introducidas han contribuido a fortalecer distintas dimensiones del proceso y que la nueva composición de las instituciones electorales refleja de mejor forma la realidad política actual del país. Con el interés de continuar apoyando el fortalecimiento de la democracia hondureña, y a partir de un análisis detallado de la legislación vigente y de la información recabada, la Misión presenta sus hallazgos y recomendaciones preliminares en las áreas de organización electoral, voto en el extranjero, tecnología electoral, financiamiento político, participación política de las mujeres, justicia electoral, y acceso y calidad de la información.

## Organización electoral y voto en el extranjero

### Capacitación

Los procesos de capacitación adquirieron una mayor relevancia en estas elecciones debido a que fue necesario capacitar a los miembros de las JRV y operadores técnicos designados por los partidos políticos, tanto sobre los procesos de apertura, votación, escrutinio y cierre de mesas como en el uso del lector biométrico y de los equipos para la transmisión de resultados preliminares.

Si bien la creación del Instituto Nacional de Formación Política Electoral (INFPE), como unidad dependiente del CNE, representa un paso valioso en la profesionalización de los servicios electorales en Honduras, la Misión observó que el gran peso de la capacitación de los miembros de JRV y operadores técnicos recayó sobre los partidos políticos. De acuerdo con información recibida por parte del CNE, aproximadamente 1.000<sup>39</sup> instructores de los partidos políticos tuvieron que capacitar a más de 90.000 miembros propietarios de JRV y más de 12.000 operadores técnicos propietarios y suplentes. El alcance y calidad de la preparación de quienes tuvieron a su cargo la articulación de la jornada electoral dependió, por lo tanto, de la infraestructura y recursos que las agrupaciones políticas tuvieran. Asimismo, la Misión constató que los partidos no contaban con registros exactos de las personas capacitadas.

La inadecuada capacitación fue visible en las incidencias observadas por la Misión durante la jornada electoral, especialmente en la activación y uso del lector biométrico, el proceso de cierre de las JRV y la transmisión de los resultados preliminares.

De cara a futuros procesos, la MOE/OEA recomienda:

- Asignar al INFPE la capacitación directa de los miembros de JRV y operadores técnicos de todos los partidos políticos inscritos para las elecciones, siguiendo un cronograma diseñado para tal efecto.
- Llevar un registro riguroso de las capacitaciones y evaluar su calidad sistemáticamente.

### Logística electoral: distribución de materiales y acreditaciones

Durante las semanas previas a la elección, la Misión dio seguimiento a la producción y distribución de los materiales electorales y de las acreditaciones de los miembros de las JRVs. La MOE/OEA constató que se

---

<sup>39</sup> 530 funcionarios eran capacitadores de miembros de mesa y 450 capacitadores de operadores técnicos. Información proporcionada a la Misión por parte de la autoridad electoral.

produjeron cambios de último momento en el diseño de las actas de cierre de la elección, así como de las credenciales. Inicialmente, estaba planificado que estas últimas llevaran la fotografía y el nombre de cada uno de los integrantes de las JRVs. Sin embargo, debido a que no todos los partidos remitieron al CNE el listado de las personas que los representarían en las juntas, el CNE resolvió que las acreditaciones fueran entregadas en blanco y completadas por las organizaciones políticas. La MOE/OEA reitera lo señalado en 2017 de que la entrega de credenciales sin el nombre de la persona genera incertidumbre y desconfianza sobre el uso que se puede dar a estas identificaciones.

En cuanto a la distribución de materiales, la Misión observó positivamente que, por primera vez, se utilizó un sistema RFID<sup>40</sup> para llevar un control automatizado del despacho de las maletas electorales hacia los centros de votación. Por el contrario, la distribución de los kits tecnológicos para las estaciones del TREP representó un reto importante para el CNE, debido a retrasos importantes por parte de los contratistas en la entrega de 2.400 escáners/impresoras y alrededor de 6.000 adaptadores USB. La distribución de los 6.800 kits a los 5,755 centros de votación, que inició el 26 de noviembre por la tarde, culminó el mismo día de la jornada electoral. En muchos casos, los kits tecnológicos se recibieron después del cierre de la votación.

La Misión observó, además, deficiencias en la coordinación entre el CNE y los Consejos Departamentales y Municipales, lo que en la práctica se tradujo en atrasos logísticos en la distribución del material electoral y los equipos tecnológicos. En líneas generales, la mayoría de los procesos preparatorios de los comicios no estaban debidamente estandarizados ni contaban con manuales que definieran en detalle cómo debían ejecutarse.

Asimismo, con relación a la cadena de custodia, la Misión reconoce la labor de las Fuerzas Armadas de Honduras, las que estuvieron encargadas de transportar y custodiar el material electoral tanto durante el despliegue como el repliegue. Se destaca, asimismo, la creación de la figura de los Custodios Electorales, una novedad que permitió a los partidos políticos nombrar a sus representantes para acompañar la distribución de los materiales electorales.

Por último, se constató que el día antes de la jornada electoral aún quedaba pendiente de entregarse aproximadamente un 8% de los documentos nacionales de identidad (DNI)<sup>41</sup>. Con el fin de entregar el número mayor posible de DNIs pendientes, las oficinas encargadas del RNP estuvieron abiertas hasta las 12:00 horas de la noche de ese día.

---

<sup>40</sup> La tecnología RFID o identificación por radiofrecuencia es una forma de comunicación inalámbrica entre un lector y un emisor. Las etiquetas con esta tecnología son utilizadas para localizar objetos y para asegurarse de que estos no se sacan de un establecimiento sin los permisos pertinentes.

<sup>41</sup> Monitoreo de Entrega de DNI, Registro Nacional de las Personas, 27 de noviembre de 2021.

En función de lo observado a lo largo del proceso electoral, la Misión recomienda:

- Establecer mecanismos efectivos y oportunos para que los partidos políticos presenten las listas de sus miembros de JRV a tiempo y para que sus credenciales lleven impreso el nombre de la persona designada.
- Garantizar que el CNE reciba de manera oportuna los recursos financieros que requieren para la producción de materiales y la adquisición de equipos tecnológicos.
- Aumentar el número de personal designado a las tareas de logística electoral.
- Estandarizar los distintos procesos que corresponden a la organización electoral y reflejarlos en manuales técnicos, con miras a la obtención de la norma ISO electoral.

## Voto en el exterior

La Ley Electoral otorga al Consejo Nacional Electoral (CNE) la potestad de autorizar la instalación de centros de votación en el extranjero para que los hondureños domiciliados en el exterior puedan elegir presidente y designados a la presidencia<sup>42</sup>. Para este proceso electoral, se habilitaron 20 puntos de votación en el exterior: 14 en distintas ciudades de los Estados Unidos<sup>43</sup> y 6 en América Central<sup>44</sup>. En total, el padrón del extranjero estuvo compuesto por 15.696 ciudadanos(as) habilitados para votar. La Misión observó con preocupación, sin embargo, que esta cifra representa menos del 2,5% de la población hondureña que se estima reside en el exterior (700.000 personas)<sup>45</sup>.

Se advierte, asimismo, que el número de ciudadanos(as) empadronados es inferior al registrado en 2017 (aproximadamente 50.000 electores<sup>46</sup>). Funcionarios del órgano electoral consultados por la Misión señalaron que el bajo número de votantes registrados se debió a la depuración del censo electoral y al hecho de que un porcentaje muy reducido de los ciudadanos residentes en el extranjero había tramitado su nuevo DNI. Sumado a estos problemas, la votación en el extranjero se llevó adelante sin un reglamento y en 11 de las 20 ciudades en las que se tenía contemplado realizar la elección no fue posible hacerlo por

---

<sup>42</sup> Artículo 80 de la Ley Electoral.

<sup>43</sup> Houston, Mc. Allen, Los Ángeles, Miami, Nuevo Orleans, Nueva York, Washington, Atlanta, Chicago, Dallas, Seattle, Boston, San Francisco y Charlotte.

<sup>44</sup> San Salvador, Guatemala, Managua, San José, Belmopán y Ciudad de Panamá.

<sup>45</sup> Cifra estimada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de las Naciones Unidas en su informe "Perfil Migratorio de Honduras 2019". Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/mp-honduras-2019-es.pdf>

<sup>46</sup> Ver "Documento de Proyecto Honduras", PNUD, disponible en: # <https://rnlpm61prd-aucrnph01.cec.ocp.oraclecloud.com/site/RNPweb/identificate/Proyecto-Identificate.html#>

la ausencia de alguno de los miembros de JRV designados<sup>47</sup>. Esto último significó que un 41% de las personas empadronadas en el exterior no pudieron sufragar.<sup>48</sup>

Con el objetivo de garantizar a los ciudadanos(as) hondureños que residen fuera del territorio nacional el derecho al voto, se recomienda:

- Realizar campañas de enrolamiento permanente por parte del RNP en las ciudades con mayor cantidad de migrantes hondureños(as) para garantizar la obtención del nuevo DNI.
- Involucrar a las organizaciones de ciudadanos expatriados en los procesos de enrolamiento para garantizar una mayor inclusión y participación.
- Emitir el reglamento para el ejercicio del voto en el exterior.
- Ampliar el número de ciudades fuera del territorio nacional en las que se puede votar, con base en estudios demográficos precisos.

## Tecnología electoral

Como se indicó anteriormente, en este proceso electoral se introdujeron dos innovaciones tecnológicas principales: el sistema de autenticación biométrica y el sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP). El primero, fue utilizada para validar la identidad de los votantes mediante un dispositivo móvil distribuido a todas las JRVs que permitía la lectura de los datos biométricos de cada elector y mostraba su fotografía e información personal <sup>49</sup>. En cuanto al TREP, esta fue la plataforma tecnológica que permitió el escaneo, reconocimiento de caracteres (ICR), verificación de cifras y transmisión de las imágenes de las actas de escrutinio y datos de las tres elecciones en las 18.293 JRVs<sup>50</sup>. La Misión observó que para la implementación del TREP se contrataron distintas empresas externas en las que el CNE delegó una parte importante de las tareas y procesos.

Si bien al comienzo de la jornada existieron algunas dificultades en la autenticación de los electores, el sistema biométrico en general operó de manera satisfactoria. En el caso del TREP, como se señaló anteriormente, se observaron retrasos en la distribución de los equipos, falta de capacitación de los operadores y problemas de conectividad. Un total de 3.155 centros de votación no lograron conectarse a

<sup>47</sup> No se abrieron JRV en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Boston, Chicago, Dallas, Los Ángeles, McAllen y San Francisco.

<sup>48</sup> Las ciudades en las que no se pudo votar concentraban 6.377 electores de un total de 15.320 (41,6%)

<sup>49</sup> En el caso de no ser posible realizar la lectura de la huella, el Libro de Electores y el nuevo documento de identidad brindaron el soporte para permitir el ejercicio del voto al ciudadano; adicionalmente, el dispositivo permitió el registro de huellas y fotografía del ciudadano sin biometría pre registrada.

<sup>50</sup> Al día siguiente de los comicios, una vez que se replegaron los kits tecnológicos del TREP, este modelo de operación se transformó para dar lugar a la transmisión de resultados únicamente desde la bodega tecnológica del INFOP, de las actas que no se lograron transmitir desde el Centro de votación.

la red segura de datos. De acuerdo con la información recibida, aproximadamente un 45% de los centros de votación lograron transmitir los resultados, en tanto que las actas de las restantes JRV fueron replegadas al INFOP para ser procesadas allí.

La Misión observó positivamente que, tal como marca la nueva Ley Electoral, los partidos y la ciudadanía tuvieron acceso a las imágenes digitales de todas las actas procesadas. Se constató, igualmente, que la publicación de resultados de la elección presidencial en el sitio web del CNE se inició en el horario planificado y continuó de manera ininterrumpida hasta las 7:00 a.m. del lunes, hasta publicar aproximadamente un 51% del total de las actas. Sin embargo, los resultados no se actualizaron hasta las 9:25 a.m. del martes, debido principalmente a problemas de conectividad en el INFOP que retrasaron el procesamiento de las actas restantes<sup>51</sup>.

A partir de lo observado, la MOE/OEA considera que existen amplias oportunidades de mejora en lo relativo a la transmisión de resultados y el escrutinio. Tal como se ha señalado a lo largo de este informe, la Misión constató varias debilidades en la forma en que se planificaron e implementaron estos procesos, entre otras: que las pruebas que se realizaron al sistema con anterioridad a la elección fueron sumamente limitadas, que hubo retrasos significativos en la adquisición y distribución de los equipos, que los operadores técnicos no fueron capacitados adecuadamente, que no se contó con la infraestructura adecuada en todos los centros para realizar la transmisión, que no se contemplaron medidas de seguridad adecuadas para el sistema, que el reglamento para la transmisión de resultados y escrutinio se emitió el mismo día de la elección, que la noche de los comicios no se difundieron resultados de las elecciones al Congreso Nacional y a las corporaciones municipales, y que no se realizaron pruebas de conectividad en las bodegas tecnológicas del INFOP.

En función de lo observado, se recomienda:

- Ampliar el alcance de los simulacros, de manera tal que incluyan el 100% de los componentes tecnológicos y simulen en la mayor medida posible las condiciones del día de la elección.
- Realizar pruebas de calidad, stress y seguridad al software y a la arquitectura de los sistemas tecnológicos implementados.
- Garantizar la oportuna contratación de servicios y adquisición de bienes necesarios para realizar la transmisión y consolidación de resultados electorales.
- Encargar al CNE la capacitación de los operadores técnicos de los partidos en sesiones en las que puedan utilizar los equipos de transmisión.
- Robustecer la capacidad de los sitios de publicación electrónica y bases de datos para evitar caídas en el servicio.

---

<sup>51</sup> Los resultados fueron actualizados nuevamente aproximadamente a las 9:30 del martes 30 de noviembre.

- Mejorar la infraestructura de conectividad celular y satelital para ampliar el porcentaje de centros de votación con capacidad para transmitir los resultados la misma noche de la elección.
- Recibir de manera más eficiente y ordenada los kits tecnológicos replegados para evitar interrupciones en la actualización continua de la divulgación de resultados.
- Procesar y publicar los resultados de las elecciones de diputados nacionales y corporaciones municipales la misma noche de la elección.
- Preparar un plan de contingencia tecnológico que evite problemas de conectividad en las sedes de trabajo central del CNE en Tegucigalpa.
- Fortalecer los recursos tecnológicos y humanos de las áreas técnicas del CNE para que la institución dependa menos de los servicios externos.

## Financiamiento político

El sistema de financiamiento político en Honduras es mixto: el financiamiento público a los partidos políticos se da directamente por medio del pago de la deuda política y del pago por actividades específicas, e indirectamente mediante exoneraciones fiscales. Por otro lado, el financiamiento privado comprende aportes monetarios y no monetarios de personas naturales o jurídicas privadas<sup>52</sup>

### Normativa y capacidad institucional

Si bien se observó que la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización (UFTF), más conocida como “Unidad de Política Limpia”, está haciendo esfuerzos para cumplir con sus atribuciones<sup>53</sup>, esta carece de los recursos presupuestarios y humanos suficientes para ejercer sus competencias de manera oportuna. Por otro lado, diversos actores con quienes la MOE/OEA se reunió mencionaron que la ausencia de sanciones robustas y disuasorias diluye los objetivos de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos<sup>54</sup>.

La Misión constató que, luego de la promulgación de la nueva Ley Electoral en mayo de 2021, las disposiciones de la Ley de Financiamiento de 2017 no fueron enmendadas y, por lo tanto, subsisten vacíos legales sobre la posición de la UFTF en el entramado institucional electoral. Si bien se ha entendido que

---

<sup>52</sup> Artículo 20 “Ley de Política Limpia”: “Es Financiamiento Privado todo aporte monetario o en especie, que los sujetos obligados reciben de personas naturales o jurídicas por medio de contribuciones, donaciones, herencias o legados a su favor, autofinanciamiento o financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos y en su caso cualquier otro ingreso lícito y de origen cierto, sujeto al control de financiamiento de la presente Ley.

Tratándose de los sujetos obligados distintos a los Partidos Políticos, se debe entender legalmente aptos para recibir financiamiento privado cuando se encuentren debidamente registrados ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en la Unidad de Financiamiento, transparencia y Fiscalización.

<sup>53</sup> <http://utpoliticalimpia.hn/wp-content/uploads/2021/09/Informe-preliminar-EP2021.pdf>

<sup>54</sup> Decreto No. 137-2016.



la Unidad se encuentra adscrita al CNE, pues antes se encontraba adscrita al extinto TSE, la Misión no pudo constatar una disposición legal expresa en ese sentido. Dado el trabajo especializado y de fiscalización que la Unidad realiza, la Misión considera importante que exista claridad sobre su independencia y autonomía.

Durante la observación también fue posible constatar que se hicieron modificaciones *ad hoc* a la legislación sobre financiamiento político que atenuaron las sanciones por el incumplimiento en la rendición de cuentas de las elecciones primarias<sup>55</sup>. Este tipo de acciones no solo menoscaba la seguridad jurídica, sino que también limita la efectividad de la labor de la UFTF. Asimismo, la Misión observó con preocupación que, en agosto de 2021, una vez ya iniciado el proceso electoral, el Congreso Nacional enmendó diversas disposiciones de la Ley Electoral, entre ellas algunas relativas al financiamiento político<sup>56</sup>.

Finalmente, la MOE/OEA también observó la ausencia de límites legales al gasto de campaña de los partidos políticos (no así de los candidatos), lo que genera condiciones de inequidad en la contienda electoral.

Con base en lo observado, la Misión recomienda:

- Fortalecer las capacidades presupuestarias, técnicas y humanas de la UFTF con base en estudios rigurosos sobre sus competencias y atribuciones y evitando la politización de su presupuesto.
- Formalizar instancias de coordinación entre la UFTF y otras instituciones estatales encargadas de fiscalizar, investigar y perseguir el financiamiento político ilícito y el lavado de activos.
- Evaluar la imposición de sanciones no pecuniarias más fuertes por el incumplimiento de rendición de cuentas ante la UFTF y evitar su debilitamiento o suspensión con la promulgación de leyes *ad hoc*.
- Actualizar la Ley de Financiamiento de 2017 para que refleje los cambios institucionales aplicados al sistema electoral.
- Establecer límites a los gastos de campaña de los partidos políticos para las elecciones generales.

### Transparencia y acceso público a la información

La Misión considera un avance la implementación de la plataforma de “Rendición de cuentas Honduras”<sup>57</sup>, un sistema informático que permite a los sujetos obligados registrar sus operaciones de ingresos y gastos

<sup>55</sup> Decreto No.94-2021. 12 de noviembre del 2021.

<sup>56</sup> Artículo 160 el Decreto No.62-2021. Disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-62-2021.pdf>

<sup>57</sup> Ver: <https://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/presscenter/articles/2021/uftf-presenta-plataforma-de-rendicion-de-cuentas-e-informe-sobre.html>

con los documentos de respaldo totalmente en línea. Sin embargo, se observó que la información contenida en este portal no es pública, sin perjuicio de que, de existir una petición formal, la UFTF está en la obligación de entregar la información requerida, pues se rige por el principio de máxima publicidad<sup>58</sup>. Igualmente, resulta valioso la publicación de los nombres de los precandidatos que no cumplieron con la presentación de las rendiciones de cuentas en el informe preliminar realizado por la UFTF luego de las elecciones internas.<sup>59</sup>

En ese mismo sentido, la Misión tomó nota de la emisión en abril de 2018 de la resolución administrativa No. SO-086-2018 por parte del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), en la que aprobó clasificar como información reservada los datos personales de toda persona natural o jurídica que haya aportado a una campaña para cualquier nivel electivo, así como las bases de datos de la UFTF sobre aportes financieros<sup>60</sup>. Ante esta situación, organizaciones de la sociedad civil<sup>61</sup> presentaron un recurso de nulidad ante el IAIP. A la fecha de publicación de este informe, no se conocía una decisión por parte del Instituto. La Misión reitera que conocer el origen de los recursos para el financiamiento de las campañas electorales constituye un elemento de transparencia necesario para combatir el financiamiento ilegal de la política.

Con base en lo observado, la Misión recomienda:

- Permitir el acceso público a la rendición de cuentas de los sujetos obligados sobre sus ingresos y gastos de campaña, así como sobre sus fuentes.
- Habilitar herramientas digitales que faciliten el acceso público a esta información.

### Uso de recursos estatales

La Misión también constató que existen disposiciones sobre el uso de los recursos estatales para producir publicidad durante el proceso electoral. Por una parte, la ley autoriza la realización de campañas de promoción institucional del gobierno central, otros poderes del estado, entes descentralizados y desconcentrados, y las corporaciones municipales hasta la conclusión de la jornada electoral, siempre que no aparezca la imagen, la voz, el nombre y/o la firma del titular de la institución, de un partido político o de cualquier candidato<sup>62</sup>. Por otra parte, la prohibición para los funcionarios públicos en este ámbito se

<sup>58</sup> Ley de Política Limpia, Artículo 35.

<sup>59</sup> <http://utpoliticalimpia.hn/wp-content/uploads/2021/09/Informe-preliminar-EP2021.pdf>

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Entre ellas, el Centro de Estudio para la Democracia, CESPAD, el Bufete Jurídico Justicia para los Pueblos, BJP, la Coalición Anticorrupción, CAC, Abogados sin Fronteras-Canadá y la Asociación por la Democracia y los Derechos Humanos (ASOPODEHU).

<sup>62</sup> Artículo 232 de la Ley Electoral.

limita a los actos de inauguración de obras públicas y la difusión de los mismos.<sup>63</sup> Estas disposiciones abren una ventana de oportunidad para la divulgación de logros de gobierno, lo que genera condiciones de inequidad en el marco de un proceso electoral.

Con el fin de evitar que los recursos estatales sean utilizados indebidamente con fines políticos, se recomienda:

- Prohibir completamente la propaganda estatal por un tiempo prudencial antes de las elecciones y establecer mecanismos de control y sanciones eficaces para quienes violen esta prohibición.

## Participación política de las mujeres

### Acceso a cargos de representación política

La Ley Electoral establece que las listas de candidaturas titulares y suplentes para todos los niveles electivos deben estar integradas por un 50% de mujeres y un 50% de hombres y colocados de manera alternada<sup>64</sup>. La Misión advierte, sin embargo, que existen vacíos normativos que diluyen la efectividad de las disposiciones para promover el acceso de las mujeres a los cargos públicos electivos.

En primer lugar, la ley establece que los principios de paridad y alternancia son aplicables en las elecciones primarias de los partidos políticos que las celebren y, en las elecciones generales, solo para los partidos políticos que no hayan celebrado elecciones primarias. Esto ha tenido un efecto negativo en la composición final de las listas, ya que las nóminas resultantes de las elecciones primarias habitualmente no son paritarias ni alternadas. La MOE/OEA observó que los tres partidos que eligieron sus candidaturas a través de elecciones primarias, que son los de mayor caudal electoral en el país, contaron con los porcentajes más bajos de mujeres en sus listas a diputaciones (entre el 35 y el 45%)<sup>65</sup>. En el resto de los partidos, las mujeres representaron entre el 46 y el 49% de las candidaturas al Congreso Nacional.

Asimismo, la MOE/OEA constató que la normativa no establece mecanismos de paridad horizontal. Como resultado, en la práctica los partidos han dado prioridad a los hombres en los encabezamientos de las listas, lo que ha llevado a que, en la inmensa mayoría de casos, las listas a corporaciones municipales y a diputaciones en circunscripciones impares estén compuestas mayoritariamente por hombres.

---

<sup>63</sup> Artículo 233 de la Ley Electoral.

<sup>64</sup> Artículo 74 de la Ley Electoral.

<sup>65</sup> Estas cifras surgen del análisis realizado por la Misión de las listas presentados por los partidos.

La Misión advierte, por último, que en Honduras las listas son desbloqueadas, lo que obliga a quienes compiten en los comicios a llevar adelante campañas individuales. Las candidatas con las que la MOE/OEA se entrevistó manifestaron que esto les impacta negativamente, dado que suelen tener mayores dificultades para acceder a recursos para promocionar sus candidaturas. Cabe señalar que la legislación vigente no contempla mecanismos de financiamiento público dirigido específicamente a apoyar las campañas de las mujeres. Si bien la nueva ley estableció que los partidos tienen derecho a recibir recursos equivalentes al 15% de la deuda política para financiar el fomento del liderazgo de las mujeres<sup>66</sup>, estos no son recursos para las campañas. Además, de acuerdo con las candidatas, organizaciones de la sociedad civil y expertas consultadas por la MOE, no existen mecanismos efectivos para fiscalizar el uso que los partidos hacen de estos recursos, ni sanciones en caso de que los usen para otros fines.

La MOE/OEA destaca positivamente el hecho de que tanto el CNE como el TJE están compuestos mayoritariamente por mujeres. La participación de las mujeres en los órganos electorales, es también necesaria para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Con el objetivo de garantizar una participación política equitativa de las mujeres, se recomienda:

- Extender la obligación de aplicar la paridad y alternancia en las listas a ser inscritas ante el órgano electoral a todos los partidos políticos, y no solo a quienes no hayan realizado elecciones primarias.
- Establecer la paridad horizontal en las listas a diputaciones en distritos impares y en las corporaciones municipales, de manera tal que al menos la mitad estén encabezadas por mujeres.
- Definir mecanismos claros de fiscalización del financiamiento público dirigido al fomento de liderazgos femeninos, incluyendo sanciones efectivas para los partidos que destinen esos recursos a otros fines.
- Reservar un porcentaje de la deuda política para dar mayor visibilidad a las campañas de las mujeres.

## Violencia política contra las mujeres

La violencia política contra las mujeres es una problemática creciente en toda la región. Diversas candidatas, académicas y representantes de la sociedad civil con las que se reunió la MOE/OEA coincidieron en señalar que también es un flagelo presente en Honduras. De acuerdo con las entrevistadas, esta violencia se manifiesta usualmente a través de prácticas como el acoso sexual, agresiones, descalificaciones basadas en estereotipos de género y referencias a su vida personal e íntima a través de las redes sociales<sup>67</sup>. Estos ataques tienen lugar tanto dentro como fuera de sus partidos y, de acuerdo con las expertas consultadas, no existen mecanismos efectivos ni al interior de las formaciones políticas ni en el esquema institucional del país para dar respuesta a sus denuncias. Según datos a los que

<sup>66</sup> Artículo 163 de la Ley Electoral.

<sup>67</sup> Observatorio Político de Mujeres, Reporte de casos de violencia contra mujeres en política, Boletín No. 1.

accedió la Misión, en este proceso electoral se registraron 20 casos de violencia política contra mujeres, incluyendo homicidios, amenazas, atentados y episodios de coacción y coerción<sup>68</sup>.

En este marco, la Misión constató positivamente que el CNE emitiera un protocolo contra la violencia política de género, que incluye el registro y monitoreo de casos. Se valora, asimismo, que el CNE haya presentado ante el Congreso Nacional una propuesta de reforma de la Ley Electoral para incluir un título específico sobre violencia política contra las mujeres<sup>69</sup>.

Con el objetivo de garantizar que las mujeres participen políticamente en un entorno libre de violencia, la Misión recomienda:

- Tipificar por vía de ley la violencia política contra las mujeres y establecer mecanismos de prevención y sanción efectivos, que no se reduzcan a sanciones de tipo pecuniario.
- Dotar de personal y brindar capacitación a las instancias de denuncia, investigación y juzgamiento.
- Realizar campañas oficiales con el fin de que las mujeres puedan identificar cuándo son víctimas de este flagelo e identificar y activar los mecanismos de denuncia.

## Justicia electoral

### Normativa y diseño institucional

La Misión valora positivamente el cambio hacia un modelo dual electoral y reconoce los notables esfuerzos hechos por el CNE y el TJE para cumplir con sus atribuciones legales. Sin embargo, persisten normas que impiden separar completamente las funciones técnico-administrativas electorales de las jurisdiccionales. El CNE sigue contando con atribuciones materialmente jurisdiccionales al funcionar como autoridad de primera instancia para conocer y resolver cualquier violación a la Ley Electoral y resolver las acciones de nulidad administrativas. Esto representa una sobrecarga importante de trabajo para el CNE, especialmente durante el periodo de organización de las elecciones. Reflejo de lo anterior es que aún tiene pendiente por resolver denuncias y sanciones resultantes de las elecciones primarias realizadas en marzo.

La MOE/OEA reconoce el importante esfuerzo del TJE por institucionalizar su funcionamiento, mejorar sus capacidades y profesionalizar la impartición de justicia electoral. Sin embargo, se observó que existen limitaciones para controlar la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad de los procesos electorales

<sup>68</sup> Información obtenida del Boletín No. 4 de Violencia Política Electoral del Observatorio Nacional de la Violencia (UNAH-IUDPAS), y actualizada con datos provistos durante reuniones sostenidas por la MOE/OEA.

<sup>69</sup> Ver: <https://twitter.com/CneHonduras/status/1456805092976381952>

y para tutelar expeditamente los derechos políticos de la ciudadanía. Para ello, es urgente la aprobación de una ley procesal electoral. Entre otros, la falta de una ley procesal electoral no permite aclarar y brindar certezas respecto a cuál es la competencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en materia electoral, ya que, en la práctica, puede funcionar como una tercera instancia en la materia. A esto se suma el hecho de que los dilatados plazos actuales para resolver la acción de amparo, y agotar la cadena impugnativa antes de la toma de posesión de los cargos de elección popular, pueden generar impunidad e incerteza jurídica. Se constató que existen acciones de amparo de procesos electorales pasados aún sin resolver.

La MOE/OEA también observó que en la definición del calendario electoral no se tomaron en cuenta los plazos propios de la justicia electoral. Asimismo, preocupa también el hecho de que el CNE y el TJE no cuenten con suficiente personal jurídico para resolver de manera expedita todas las impugnaciones que se presenten durante las elecciones, con el fin de evitar que se violen los derechos políticos de los ciudadanos(as) y actores en el proceso electoral.

En función de lo expuesto la MOE/OEA recomienda:

- Aprobar la ley procesal electoral que contemple, además del recurso de apelación, un amparo electoral, procedimientos sancionatorios y mecanismos alternos de solución de conflictos.
- Revisar la cadena de impugnaciones administrativas y jurisdiccionales, y sus plazos, así como las fases de notificación y admisión, de manera que se asegure que estas puedan ser resueltas antes de la toma de posesión de las nuevas autoridades electas.
- Considerar los plazos de la justicia electoral para la elaboración del calendario electoral.
- Definir con claridad los supuestos bajo los cuales la Corte Suprema de Justicia puede conocer de determinados asuntos electorales, considerando que el TJE es el órgano jurisdiccional especializado en la materia.

## **Acceso y calidad de la información**

### Desinformación

Como en otros países de la región, la Misión observó la existencia de campañas de desinformación en Internet y redes sociales en las que se difundieron teorías conspirativas y acusaciones infundadas contra ciertas candidaturas. En la antesala a los comicios, dos investigaciones importantes revelaron la existencia de campañas coordinadas para difundir información falsa con el fin deliberado de engañar. Por un lado, una empresa privada<sup>70</sup> reveló la existencia de al menos 317 cuentas de Twitter falsas y coordinadas entre

---

<sup>70</sup> Nisos.

sí para propagar desinformación en beneficio del partido oficialista<sup>71</sup>. Por su parte, una investigación del Observatorio de la Desinformación Honduras Verifica concluyó que en el transcurso de dos meses se identificaron alrededor de 180 perfiles de Facebook que difundieron aproximadamente un total de 400 mensajes diarios cargados de desinformación y discursos de odio, muchos de los cuales estaban dirigidos contra candidatos<sup>72</sup>. Si bien en Honduras el nivel de conectividad a Internet es bajo (39%<sup>73</sup>), en comparación con el promedio de la región (77%<sup>74</sup>), un alto porcentaje de los jóvenes se encuentra conectado a las redes sociales, lo que los expone aún más a la circulación de información falsa.

La Misión también observó que la información oficial sobre el proceso electoral fue escasa o tardía, incluyendo aquella relativa a cómo y dónde votar, los documentos habilitantes para sufragar, los perfiles y programas de las candidaturas y las reglas aplicables al proceso. Esto es particularmente problemático por la promulgación, a pocos meses de celebrar las elecciones, de una nueva ley electoral que introdujo cambios sustantivos. La Misión tomó nota de que las iniciativas para promover información electoral de calidad provinieron principalmente de organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Fortalecer el área de comunicación estratégica del CNE y dotarla de capacidades para difundir información electoral de calidad sobre el proceso, así como para combatir las campañas de desinformación que puedan generarse desde diversos frentes.
- Impulsar campañas de alfabetización digital desde las instituciones estatales y la sociedad civil que brinden recursos a la ciudadanía para identificar desinformación y discurso de odio, y para denunciar estas prácticas y evitar su difusión.

## Libertad de expresión y acceso a la información pública

La libre comunicación de información e ideas políticas es esencial en toda democracia y reviste especial importancia en contextos electorales. En este sentido, la Misión observó con preocupación la existencia de disposiciones legales en Honduras que limitan el pleno ejercicio de la libertad de expresión y vulneran el derecho al acceso a la información pública. Entre ellas, destacan el artículo 75 de la Constitución de la

<sup>71</sup> <https://time.com/6116979/honduras-political-disinformation-facebook-twitter/>

<sup>72</sup> [https://www.tunota.com/honduras-hoy/politica/detectan-cuentas-que-emitieron-miles-de-mensajes-de-desinformacion-candidatos-hondurenos-entre-las-victimas?utm\\_source=portalelecciones&utm\\_medium=titulares&utm\\_campaign=eleccionesgenerales](https://www.tunota.com/honduras-hoy/politica/detectan-cuentas-que-emitieron-miles-de-mensajes-de-desinformacion-candidatos-hondurenos-entre-las-victimas?utm_source=portalelecciones&utm_medium=titulares&utm_campaign=eleccionesgenerales)

<sup>73</sup> <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/Digital-Development.aspx>

<sup>74</sup> <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2020.pdf> p. 7

República<sup>75</sup> que autoriza la censura previa de la libertad de pensamiento, y el artículo 6 de la Ley de Emisión del Pensamiento, que prohíbe la circulación de publicaciones que “prediquen o divulguen doctrinas disolventes que socaven los fundamentos del estado o de la familia y las que provoquen, aconsejen o estimulen la comisión de delitos contra las personas o la propiedad”. La Misión considera que este tipo de disposiciones contravienen el principio de la prohibición de la censura previa, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>76</sup> y en la Constitución misma<sup>77</sup>.

La MOE/OEA advierte, por otra parte, que el nuevo Código Penal incorpora los delitos de la injuria<sup>78</sup> y calumnia<sup>79</sup>. La tipificación de estas figuras como delitos y no como actuaciones de carácter civil limita las libertades de expresión y de prensa y contraría los estándares internacionales en la materia<sup>80</sup>.

También se observó con preocupación la vigencia de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos de 2014, tutelada por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, que faculta a este Consejo a poner en reserva cualquier información generada en 18 instituciones estatales relacionada con la seguridad nacional hasta por 25 años prorrogables<sup>81</sup>. Esta disposición otorga un amplio margen de discrecionalidad al Estado hondureño para decidir sobre la confidencialidad de la información pública, lo que limita severamente el derecho ciudadano a poder acceder este tipo de información.

Por último, la Misión observó que un mes antes de las elecciones fueron publicadas reformas al Código Penal que limitan fuertemente el derecho a la protesta, entre ellas la creación de la figura de "detención del espacio público" como una modalidad del delito de usurpación. Según la Comisión Interamericana de

---

<sup>75</sup> Artículo 75 de la Constitución: “La Ley que regule la emisión del pensamiento, podrá establecer censura previa, para proteger los valores éticos y culturales de la sociedad, así como los derechos de las personas, especialmente de la infancia, de la adolescencia y de la juventud”. Asimismo, en el artículo 8 se establecen infracciones que pueden ser cometidas en el ejercicio de la libertad de expresión --las que incluyen faltar al respecto de la vida privada y a la moral-- y se establece que “No es punible la censura decorosa que se haga de los actos de un empleado o funcionario público ejecutados en el ejercicio de sus funciones si tal censura lleva por objeto el bien común y se funda en hechos o actos que constituyan o puedan constituir delitos o faltas expresamente penadas por la ley.”

<sup>76</sup> <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

<sup>77</sup> El artículo 72 constitucional indica que “Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura (...)”.

<sup>78</sup> El artículo 229 del Código Penal establece que “Es injuria la acción o expresión que lesiona la dignidad de otra persona menoscabando su fama.” La pena asociada a injurias hechas con publicidad es una multa de 200 a 500 días y, en el caso de que lo sean sin publicidad, una multa de 100 a 200 días.

<sup>79</sup> El artículo 230 del Código Penal señala que “Es calumnia la falsa atribución de un delito hecho con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio a la verdad”. Las penas asociadas a calumnias hechas con publicidad es pena de prisión de 6 meses a un 1 año y multa de 500 a 1000 días y, en el caso de que lo sean sin publicidad, una pena de multa de 200 a 500 días.

<sup>80</sup> Cabe recordar que la CIDH ha señalado que las figuras de injurias y calumnias no son compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha expresado su preocupación por su posible uso como un mecanismo para desincentivar la crítica. Ver: [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=442&IID=2#\\_ftn13](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=442&IID=2#_ftn13)

<sup>81</sup> Artículo 3: “Para los efectos de esta Ley pueden ser declaradas Materias Clasificadas los asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y/o defensa nacional, y el logro de los objetivos en estas materias”.



Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) estas reformas podrían restringir las libertades de expresión y reunión, así como criminalizar a personas defensoras de los derechos humanos y hacer un uso discrecional de este tipo penal<sup>82</sup>. La Misión hace un llamado al Estado hondureño a armonizar su legislación con los estándares de Derecho Internacional y despenalizar el derecho a la protesta.

Asimismo, se exhorta a que, en el futuro, se evite promulgar normativa que restrinja la participación ciudadana a escasos días de un proceso electoral. La protesta social pacífica constituye una forma de participación política en la que se expresan públicamente opiniones y disenso, y es esencial para el buen funcionamiento de la democracia.

En función del análisis efectuado, la Misión recomienda:

- Reformar toda disposición legal o constitucional que autorice el ejercicio de la censura previa.
- Despenalizar las figuras de calumnias e injurias y calificarlas como actuaciones de carácter civil, en línea con los estándares internacionales en materia de libertad de expresión.
- Evaluar reformas a la legislación que limita el acceso a la información pública y que criminaliza la protesta social mediante procesos amplios de consulta nacional.

## Propaganda y silencio electoral

La Misión tomó nota de la prohibición legal que existe para realizar propaganda electoral utilizando símbolos religiosos, el uso de las imágenes de menores o mensajes discriminatorios en contra de las mujeres<sup>83</sup>, entre otros, lo que tutela derechos fundamentales y evita influencias indebidas en los votantes. También conoció la prohibición de realizar propaganda electoral dentro de los cinco días antes de las elecciones, así como la prohibición de publicar y divulgar los resultados de encuestas y sondeos de opinión 30 días calendario antes de las elecciones<sup>84</sup>. Sin embargo, la Misión notó con preocupación el incumplimiento de estas regulaciones en diversas partes del territorio nacional y la ausencia de mecanismos expeditos para denunciar y ordenar el cese de la propaganda o la publicación de encuestas y sondeos de opinión. La Misión constató que las denuncias presentadas ante el CNE desde inicios del proceso electoral no han sido resueltas ni publicadas.

---

<sup>82</sup> “Para la CIDH y la RELE consideran que estas reformas podrían derivar en restricciones ilegítimas a la libertad de expresión y reunión pacífica al limitar el ejercicio de la protesta en espacios públicos, así como propiciar la criminalización de personas defensoras. Asimismo, preocupa que la falta de inclusión de la intencionalidad requerida para la comisión del delito puede propiciar la discrecionalidad de operadoras y operadores de justicia y hacer un uso indebido de este tipo penal. Con anterioridad, la CIDH expresó su preocupación ante las reformas realizadas en el 2019, que entraron en vigor en junio de 2020.” Ver: <https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/304.asp>

<sup>83</sup> Artículo 223 de la Ley Electoral.

<sup>84</sup> Artículo 222, 223, 237 de la Ley Electoral.

En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Crear procedimientos expeditos para monitorear y sancionar la propaganda electoral con contenido prohibido o violaciones al silencio electoral. Este procedimiento debe contemplar la posibilidad de emitir medidas cautelares para retirar de inmediato cualquier publicidad ilegal.

## **Agradecimientos**

La Misión agradece al gobierno de Honduras, especialmente a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, al Consejo Nacional Electoral, al Tribunal de Justicia Electoral, a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, a las agrupaciones políticas, a las candidatas y candidatos, a las organizaciones de la sociedad civil y a otros actores con quienes se reunió por su apertura y disposición para compartir sus perspectivas y puntos de vista sobre los diferentes aspectos del proceso electoral. Estos fueron insumos fundamentales para el trabajo realizado por la MOE/OEA y contribuyeron al éxito de la misma.

Asimismo, agradece a los gobiernos de Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, México, Países Bajos, Perú, República Dominicana y Suiza por las contribuciones financieras que hicieron posible esta Misión.