



## III Informe de Monitoreo **ELECTORAL**

El derecho a la identificación

## I. Introducción

**E**l *III Informe de monitoreo electoral: el derecho a la identificación* tiene como objetivo analizar los resultados de un ejercicio de veeduría social realizado por medio de la iniciativa Voto Informado Honduras y la Plataforma Juvenil por la Democracia, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones aprobadas con respecto al proceso de enrolamiento digital biométrico, en el marco del Proyecto de Apoyo para la Eficiencia y la Transparencia del Proceso de Modernización del Documento Nacional de Identificación en Honduras (en adelante, Proyecto Identificate).

Este documento aportará a la comprensión de la importancia que conlleva garantizar la integridad en el proceso de actualización de la base de datos del registro civil de la ciudadanía, no solo para contribuir a la transparencia de un Censo Nacional Electoral aplicable a las elecciones del 2021, sino para garantizar la veracidad de la información relacionada con la existencia y el estado civil de los ciudadanos, como una forma de promover el respeto y el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mediante su correcta inscripción e identificación.

**III INFORME MONITOREO ELECTORAL | EL DERECHO A LA IDENTIFICACIÓN**  
Elecciones del Bicentenario 2021

Asociación para una Sociedad más Justa - ASJ

Autores: Rafael Jeréz Moreno | Coordinación técnica: Lester Ramírez Irías

Diseño metodológico: Mittchel Benítez, Alejandra Vargas

Levantamiento de la información: Rafael Jerez Moreno, María José Paz, Joan Suazo Roque, Juan Carlos Aguilar, Mittchel Benítez, Alejandra Vargas, Vera Gutiérrez, Nahomy Acosta, Edin Moncada, José Carlos Perdomo, Ana Nieto, Alejandra Fuentes, Imaní Solís, Gabriela Arteaga, Enzo Bonilla, Frank Aguilera, Adolfo Banegas, Ninoska Chávez

Con el apoyo de:



**National Endowment  
for Democracy**  
Supporting freedom around the world



## II. Metodología

El Proyecto Identifícate se ejecuta en el marco de una coordinación entre el Registro Nacional de las Personas (RNP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Al tener una estructura orgánica propia, según lo dispone el documento del proyecto, se procedió a suscribir una Carta de Entendimiento entre el Proyecto Identifícate y la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), vigente a partir del 1 de noviembre de 2020. Este sería el marco habilitador para realizar el ejercicio de veeduría social<sup>1</sup>, el cual se llevó a cabo entre septiembre de 2020 y enero de 2021. El estudio tiene un enfoque mixto, haciendo uso del análisis de datos cualitativos y cuantitativos como resultado de la aplicación de los instrumentos utilizados en el levantamiento de información.

Para realizar el presente estudio, el tamaño de la población era de 5,500,000 ciudadanos que el Proyecto Identifícate tenía previsto enrolar, con un 95% de confianza, un margen de error del 5%, una probabilidad de éxito de 0.5, y una desviación estándar de 1.96. En consecuencia, el tamaño de la muestra por cada instrumento fue de 385. En total, se levantaron 1,595 instrumentos, 848 ejemplares del instrumento n.º 1 y 747 ejemplares del instrumento n.º 2. El instrumento n.º 1 tuvo como objetivo verificar el cumplimiento del protocolo de enrolamiento biométrico aprobado por el Proyecto Identifícate. El instrumento n.º 2 tuvo como objetivo conocer las razones que motivaron a los ciudadanos para enrolarse; el conocimiento de los derechos ciudadanos para modificar, actualizar y revisar sus datos personales; la confianza ciudadana sobre el manejo de sus datos personales; el conocimiento del lugar y fecha para recibir su documento nacional de identificación, y el medio por el cual se enteró del proceso de enrolamiento.

Proceso para enrolar ciudadanos mayores de 18 años con tarjeta de identidad



<sup>1</sup> Veeduría social es el proceso por medio del cual se observa, inspecciona y controla las actuaciones de los servidores públicos en el período de ejecución de los proyectos y planes sociales, a diferencia de la auditoría social, que es una evaluación a posteriori de los procesos llevados a cabo por las instituciones gubernamentales.

Inicialmente, se había planificado realizar el ejercicio de veeduría social del 16 al 20 de noviembre de 2020 en los municipios del Distrito Central y San Pedro Sula. Sin embargo, debido a los daños ocasionados por los huracanes Eta e Iota, con énfasis en la zona norte del país, se decidió desplegar las actividades únicamente en el municipio del Distrito Central. El 23 de noviembre se realizó un pilotaje para validar los instrumentos con los enroladores del Proyecto Identifícate; posteriormente, entre el 30 de noviembre y el 4 de diciembre se hizo levantamiento de información en los centros de enrolamiento ubicados en los centros comerciales Mall Multiplaza, City Mall, Mall Plaza Miraflores y Novacentro.

## III. Hallazgos en el cumplimiento del protocolo de enrolamiento

### ***i. Claridad y certeza en la información sobre los centros de enrolamientos habilitados***

Durante las fechas en que se llevó a cabo el pilotaje de veeduría social, el 23 de noviembre, y la veeduría social definitiva, entre el 30 de noviembre y 4 de diciembre del 2020, el equipo de veedores de la iniciativa Voto Informado acudió a centros de enrolamiento que según la calendarización publicada por el Proyecto Identifícate estarían habilitados; sin embargo, algunos no estaban en funcionamiento, entre ellos, el centro comercial Mall Las Cascadas, colonia Lomas de Jacaleapa, Paseo Las Campanas, El Cenáculo y la Escuela Cardinal School.

### ***ii. Cumplimiento del protocolo de bioseguridad***

De los 848 casos observados, en un 100% de ellos el personal del proyecto portó mascarillas desechables, el 2% hizo uso de careta y en el 68% de los casos el enrolador aplicó gel antibacterial al ciudadano antes y después de la captura de sus huellas digitales.

### ***iii. Registros de domicilios en el sistema***

En el 97% de los casos, el enrolador verificó el domicilio, teléfono y correo electrónico del ciudadano. Sin embargo, con respecto al domicilio se detectaron 17 casos en los que la colonia proporcionada por el ciudadano no estaba registrada en el sistema, entre ellas, Las Hadas, Altos de la Sosa y El Manantial. Ante ello, el enrolador registró otro domicilio al ciudadano para continuar con el proceso. Con respecto a los errores relacionados con el registro de domicilios proporcionados por los ciudadanos que no se encontraban en el sistema, el enlace institucional del Proyecto Identifícate con la ASJ manifestó que estos casos se dieron porque hubo enroladores que tomaron la dirección del ciudadano y no se hizo la verificación correspondiente al asignar el domicilio, pero que estas irregularidades fueron corregidas en la subsanación de la base de datos que realizó el Proyecto Identifícate entre el 2 y 8 de enero del 2021.

Lo relativo al domicilio, señalado en el paso número 6 del esquema, se vinculó al cumplimiento del paso número 2, la verificación del código de cliente de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Se observó que en el 53% de los casos se verificó la fecha de nacimiento del ciudadano y se solicitó el código de cliente de recibo de la ENEE, mientras que en un 47% de los casos no fue así. Según las consultas realizadas a los enroladores, el recibo de la ENEE se solicitaba para verificar que el ciudadano efectivamente residía en el Distrito Central.

#### ***iv. Alcance del concepto de discapacidad***

La pregunta sobre si el ciudadano tenía problemas de discapacidad se formuló en un 41% de los casos. Era oportuno que el Proyecto Identificate esclareciera el concepto de discapacidad; sin embargo, los enroladores explicaron a los ciudadanos que el significado se circunscribía a poseer la facultad de ver, oír, mover sus extremidades y hablar. En este sentido, al no haber claridad en el concepto, no se puede tener certeza sobre la veracidad de la información proporcionada por los ciudadanos.

#### ***v. Alcance legal de la interrogante para la donación de órganos***

En un 88% de los casos observados se formuló la interrogante sobre la disposición de los ciudadanos para donar sus órganos. Cuando los ciudadanos consultaron qué órganos se donarían, se les respondió que sería la córnea. Sin embargo, esto no es lo que dispone la Ley de Donación y Trasplante de Órganos Anatómicos en Seres Humanos, aprobada por el Congreso Nacional de Honduras por medio del decreto legislativo n.º 329-2013, vigente desde el 2014, que establece que el donante debe expresar su voluntad en vida y el destino general o específico de su donación. La ley no menciona la córnea como órgano o tejido exclusivo sujeto a donación en Honduras.

#### ***vi. Preguntas de seguridad***

En un 53% de los casos observados por el equipo de veeduría social, los enroladores realizaron esta pregunta a los ciudadanos, que consistía en una verificación solicitando al ciudadano que manifestara el nombre de su padre y madre.

#### ***vii. Carácter de declaración jurada de la información***

En el paso número 9 incluido en el protocolo de enrolamiento, se atribuía a los enroladores el deber de ratificar a cada ciudadano que la solicitud de la nueva tarjeta de identidad tenía un carácter de declaración jurada; sin embargo, esto solo se cumplió en un 27% de los casos. La importancia de este paso radica en el rol que los enroladores cumplen en el registro de la información de las y los ciudadanos. Según el análisis legal efectuado para efectos de este informe, los enroladores tendrían la misma condición que los registradores civiles en el levantamiento de la información llevado a cabo en el Proyecto Identificate. La ratificación de la información con carácter de declaración jurada adquiere importancia para comunicar a las y los ciudadanos sobre la necesidad de proveer información veraz que compondrá la base de datos del Censo Poblacional y del Censo Nacional Electoral y, sobre todo, los datos personales de cada hondureño.

Con respecto a este punto, en reuniones sostenidas con el pleno de comisionados del RNP y la Dirección Ejecutiva del Proyecto Identificate, el lunes 8 de febrero, y posteriormente el 11 de febrero con el abogado Nery Galo, en representación del Departamento Legal del RNP, manifestaron que, según su criterio, no habría conflicto entre las funciones de los enroladores y los registradores civiles. Fundamentaron su posición en que la reforma constitucional en la que se adiciona el artículo 43-B, aprobada mediante decreto n.º 200-2018 por el Congreso Nacional de la República en fecha 24 de enero del 2019, contempló la creación del Sistema de Identificación Nacional (SIN), y que, al denominársele Documento Nacional de Identificación a la tarjeta de identidad, el RNP podría determinar, mediante actos administrativos, la forma en que se levantaría la información almacenada en el nuevo SIN. El criterio legal sostenido por la iniciativa Voto Informado fue confirmado en fecha 10 de febrero del 2021, en la que el Congreso Nacional aprobó una reforma del artículo 27 e interpretación del artículo 16 de la Ley del RNP, “con el objeto de autorizar al mismo (RNP), para que pueda delegar en el personal del Proyecto Identificate la función registral de tomar la información biométrica, asimismo, a proceder a entregar el respectivo Documento Nacional de Identificación”.

**viii. Almacenamiento de la información y entrega del recibo de la solicitud a las y los ciudadanos**

El almacenamiento de la información y entrega del recibo o comprobante son los últimos pasos que debieron cumplir los enroladores conforme al protocolo del proyecto, verificándose que en un 95% de los casos se les indicó que debían presentar el comprobante para reclamar su nueva tarjeta de identidad. En un 5%, es decir, en 39 de los 848 procesos observados, no se entregó el comprobante de enrolamiento a los ciudadanos, y los enroladores le manifestaron al solicitante que podría reclamar el nuevo Documento Nacional de Identificación (DNI) por medio de huellas digitales.

## III. Hallazgos en la protección de los derechos ciudadanos

1	Un 63% de la población entrevistada manifestó tener confianza en que el RNP hará un buen uso de su información personal.
2	El 38% de los ciudadanos entrevistados acudió al centro de enrolamiento en el que se enroló porque otra persona le comentó que estaba habilitado, un 21% porque se enteró en redes sociales, otro 21% porque iba transitando por el lugar en el que estaba habilitado el centro, un 13% se enteró por televisión y un 4% por la radio. Estos datos dan cuenta de la importancia de la confianza de los ciudadanos hacia el proyecto para transmitir la información.
3	Un 31% de los ciudadanos manifestó que la posibilidad de actualizar su información fue lo que les motivó a enrolarse; un 26% expresó que acudió porque el documento es un requisito para sus actividades diarias; y un 7% dijo que para votar. Esta conclusión es importante para comprender que procesos de esta importancia no pueden desarrollarse solamente en función de sus vínculos con los procesos electorales.
4	Al consultárseles a los ciudadanos si conocían sus derechos para modificar, actualizar y revisar sus datos personales, el 66% expresó que no. Será importante que el RNP defina claramente los procedimientos vigentes destinados a la protección de los datos personales de los ciudadanos, y que proceda a socializarlos eficazmente para garantizar el ejercicio del derecho de los ciudadanos de acceder, disponer, rectificar, eliminar u oponerse con relación a su información personal, conforme a los mecanismos legales que provee el Sistema de Identificación Nacional.
5	En un 80% de los procesos observados se le notificó al ciudadano en qué lugar se le entregaría su tarjeta de identidad. Para este efecto sería importante que el Proyecto Identifícate haga uso de los canales de comunicación de forma efectiva, para evitar confusiones en la recepción de la información.
6	La atención ciudadana brindada por los enroladores tuvo una valoración positiva por parte de la ciudadanía encuestada. Un 69% manifestó que el enrolador que le atendió fue muy amable, y un 29% de los casos calificaron al enrolador como amable.

## V. Conclusiones

---

**i. Participación ciudadana en los procesos:** la presencia de veedores sociales contribuye a promover la buena ejecución de los procesos, durante los días en que se efectuó el ejercicio de veeduría social no se coincidió con ninguna otra organización o grupos de personas veedores del proyecto, sin menoscabo de que el proyecto acreditó oficialmente a 58 como veedoras sociales durante la ejecución del enrolamiento. Asimismo, queda evidenciada la necesidad de mitigar la proliferación de incidentes a cargo de los partidos políticos en procesos de interés público y seguridad nacional.

**ii. Retos en la confiabilidad y veracidad de la información registrada:** de los 12 pasos que componen el protocolo de enrolamiento biométrico, algunos no se cumplieron en su totalidad, sin perjuicio de las subsanaciones realizadas posteriormente por el RNP. Asimismo, hubo falta de claridad en el alcance de las preguntas analizadas. Estos aspectos suponen retos en la veracidad y confiabilidad en el alcance de la información registrada.

**iii. Claridad en la comunicación de la información relativa al Proyecto Identificate:** el mantenimiento de la confianza en la información proporcionada por el proyecto es un tema al que se debe prestar especial atención. Las ocasiones en las que los veedores sociales visitaron centros de enrolamiento que estaban calendarizados para estar habilitados, y no lo estuvieron, coincidieron con ciudadanos que se aprestaban a enrolarse y mostraron descontento al no encontrar centros habilitados.

**iv. Cumplimiento de las funciones en los niveles jerárquicos del proyecto:** la estructura jerárquica del proyecto juega un rol importante, no solamente en función del registro de los datos que efectúan los enroladores, sino también del monitoreo al cumplimiento de las directrices previamente aprobadas por la alta dirección del proyecto, que constan en los protocolos que deben cumplir los coordinadores y supervisores.

## VI. Recomendaciones

**i. Adecuación de las actuaciones a la legislación nacional vigente en materia registral y de donación de órganos:** un proyecto de esta envergadura, con una inversión de aproximadamente USD 70 millones, debe garantizar que su ejecución se realiza conforme a la legislación vigente en Honduras para asegurar la veracidad de la información transmitida a los ciudadanos, y viceversa, evitando escenarios en los que se promuevan nulidades en las actuaciones realizadas en el levantamiento de la información.

**ii. Observancia del cumplimiento de los protocolos aprobados:** el cumplimiento irrestricto y estandarizado de las disposiciones y protocolos previamente aprobados por el Proyecto Identificate es un requisito indispensable para garantizar que los datos personales de los ciudadanos respondan a las necesidades del Sistema de Identificación Nacional, ya que permite mitigar la discrecionalidad en las preguntas formuladas a los ciudadanos y, en consecuencia, en los datos almacenados en el sistema.

**iii. Comunicación efectiva de la información:** la comunicación a través de los medios efectivos, y entre ciudadanos, sobre los días, lugares, horas y requisitos para la entrega del nuevo DNI, coadyuvará a que el proceso se desarrolle en orden, en los tiempos establecidos en la ley y en las formas necesarias para garantizar que los destinatarios reciban el documento que les corresponde.

**iv. Participación ciudadana para contribuir a la buena ejecución del proyecto:** la apertura del Proyecto Identificate a las organizaciones de sociedad civil organizada y ciudadanía independiente es un componente indispensable para velar por la transparencia del proceso. Instamos al proyecto a promover la participación de más actores locales y a implementar mecanismos que eviten el surgimiento de incidencias provenientes de organizaciones políticas que pongan en peligro la transparencia del proceso.

**v. Roles de los niveles jerárquicos del proyecto:** el grado de cumplimiento de los protocolos para registrar los datos personales de los ciudadanos debe ser una lección aprendida de cara a replantear los mecanismos para asegurar la efectividad del rol que cumplen los 55 coordinadores departamentales y 429 supervisores encargados de velar por las actividades realizadas por los enroladores. La implementación periódica de mecanismos de rendición de cuentas contribuiría a promover la mejora continua en la ejecución de las actividades del proyecto y la productividad de los empleados en los diferentes niveles jerárquicos.