

# Propuestas de reformas a la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos



**Como citar este documento:**

CESPAD. Propuestas de reformas a la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos. Mayo, 2021.

**Autor del documento:** Asis Castellanos

**Edición:** Claudia Mendoza

**Foto de portada:** Proceso Digital

*Esta es una publicación que forma parte del proyecto: “Gobernabilidad Democrática y Transparencia” (segunda fase), apoyado solidariamente por Open Society Foundations (OSF). Sin embargo, las ideas aquí expresadas son responsabilidad del CESPAD y no refleja la posición de OSF.*

## Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	4
<b>1. Regulación del financiamiento de la política y las campañas electorales: antes y después de la Ley de Política Limpia</b> .....	5
1.1. Régimen político hondureño en el ámbito de la legislación electoral, 1982-2016.....	5
1.2. Ley de Política Limpia y Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización.....	6
<b>2. Principales limitaciones de la Ley y de la Unidad de Política Limpia: hacia un balance, 2017-2021</b> .....	9
2.1. Elecciones Generales 2017.....	9
2.2. Comicios primarios e internos de 2021.....	12
<b>3. Propuesta de cambios de la normativa e institucionalidad de la Ley y Unidad de Política Limpia</b> .....	13
3.1. En el ámbito normativo.....	13
3.2. En el ámbito institucional.....	16
3.3. En el ámbito de organizaciones ciudadanas.....	16

## Introducción

La legislación electoral<sup>1</sup> hondureña cuenta, desde el 2017, con la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, conocida popularmente como Ley de Política Limpia, asimismo, con la Unidad de Fiscalización. Sin embargo, en los comicios generales del 2017 y en los primarios del 2021, persistieron los problemas estructurales que, como se ha señalado desde el Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), convierten al financiamiento político público y privado en un generador de competencia desigual, que distorsiona la voluntad popular y facilita la cooptación de la política por intereses privados de distintas características, empresariales y del crimen organizado.

Los vacíos de la Ley de Política Limpia consisten y se identifican en, por lo menos, cuatro ámbitos. Primero, la prohibición de las fuentes financieras ilícitas; segundo, la prohibición de fondos públicos; tercero, la publicidad electoral y medios de comunicación; y cuarto, los déficits de la ley en asuntos de transparencia y acceso a la información pública.

Luego de señalarse los vacíos y los problemas estructurales que contribuyen a instrumentalizar el financiamiento político, el presente documento tiene como objetivo plantear líneas de reformas<sup>2</sup> a la Ley, en el plano normativo y administrativo y, a la vez, en la operación institucional de la Unidad de Política Limpia (UPL). Además, propone a las organizaciones ciudadanas, algunas líneas de acción conjunta con el fin de contribuir a los cambios que necesita la normativa y la institucionalidad que fiscaliza el financiamiento de la política hondureña. Antes, en la primera sección, se presenta un breve recuento en torno a la regulación del finan-

- 
- 1 Según el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *legislación electoral* “es el conjunto de normas cuyo propósito central es fijar y desarrollar los principios, los aspectos sustantivos, procedimentales, organizativos y jurisdiccionales de la materia electoral. Con frecuencia reglamenta las disposiciones constitucionales en este campo”. Para una explicación más amplia del término consúltese IIDH, [Diccionario Electoral](#), “Legislación electoral” (pp. 633-637). Un reciente análisis de la legislación electoral hondureña se encuentra en el CEDOH, [Honduras 2020: Análisis comparativo de la legislación electoral](#) (sep., 2020). También ver OEA, [Informe Final. Propuestas de reformas electorales, Ley Electoral y Ley Procesal Electoral. Honduras](#) (julio 2019).
  - 2 El documento de propuestas de reforma parte de una serie de análisis y recomendaciones de artículos, estudios e informes del CESPAD y otras organizaciones locales e internacionales así como de misiones de observación electoral.

ciamiento público y privado de las campañas electorales y, a modo de resumen y balance, se destacan y analizan las principales limitaciones de la Ley y la UPL.

Desde la perspectiva del CESPAD, los grandes desafíos y áreas de acción de la UPL son: (i) supervisar de manera independiente el financiamiento de los partidos políticos; (ii) realizar investigaciones de alto impacto en conjunto con el Ministerio Público sobre la utilización de recursos ilícitos en campañas electorales; (iii) asegurar el cumplimiento de la Ley de Política Limpia, por parte de los partidos políticos y candidatos, en el ámbito de rendición de cuentas y (iv) levantar el secreto bancario para los partidos políticos y sus candidatos/as.

## 1. Regulación del financiamiento de la política y las campañas electorales: antes y después de la Ley de Política Limpia

### 1.1. Régimen político hondureño en el ámbito de la legislación electoral, 1982-2016

El régimen político de Honduras careció, hasta muy recientemente, de un marco específico y operativo para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de la práctica político-electoral desarrollada por los partidos políticos. La Constitución Política de Honduras<sup>3</sup> establece (artículos 47, 49 y 50) que los partidos políticos legalmente constituidos son entes de derecho público y, por lo tanto, están obligados a rendir cuentas; el Estado hondureño contribuye a financiar los gastos de los partidos y, además, establece la prohibición a los partidos políticos de recibir financiamiento de gobiernos e identidades extranjeras.

En la legislación sobre la materia, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP)<sup>4</sup>, vigente desde el 2004, fija el patrimonio de los partidos políticos, conformado por el financiamiento público, la deuda política<sup>5</sup> y el financiamien-

3 Ver Constitución Política de la República de Honduras, particularmente los artículos 44-50 (Título II De la nacionalidad y ciudadanía, Capítulo IV Del sufragio y los partidos políticos).

4 Decreto No 44-2004, [Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas](#) (Título V Partidos Políticos, Capítulo IV, Patrimonio y régimen financiero de los partidos políticos), artículos 81 al 87.

5 El artículo 82 de la LEOP define *deuda política* como “la contribución otorgada por el Estado a los Partidos Políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada Partido Político que participó en las elecciones generales”.

to privado. También fija el régimen financiero de los partidos, que establece las prohibiciones para aceptar financiamiento así como el registro de los ingresos y egresos financieros de los partidos. Aunque la LEOP, en su Artículo 87, obliga a los partidos políticos a establecer un sistema contable para el control de sus operaciones financieras, antes del 2017 no existe registro oficial que indique que los partidos políticos hayan cumplido ese mandato, ni hay antecedentes de partidos políticos sancionados por el incumplimiento. Además, se carece de datos precisos sobre gastos de campaña electoral y financiamiento privado de la política.

Paradójicamente, en el ámbito del financiamiento de la política, la práctica electoral ha operado durante la mayor parte de la vida constitucional del país (de 1982 al presente) bajo escasos o nulos controles que no han evitado la filtración de recursos y dinero ilícito en los ciclos electorales.

En el año 2013, durante el período presidencial de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014), el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), habilitó el Portal de Transparencia de los Partidos Políticos en Honduras<sup>6</sup>. Posteriormente, en el 2015, el IAIP realizó un estudio<sup>7</sup> que, entre sus recomendaciones, constaba la necesidad de impulsar reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), con el propósito de mejorar los mecanismos de obligación de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos. Esa recomendación se relacionaba con el incumplimiento a la disposición de la LTAIP, de proporcionar información sobre el financiamiento de las actividades de los partidos políticos y campañas electorales.

### **1.2. Ley de Política Limpia y Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización**

A finales del 2016, el Congreso Nacional (CN), aprobó la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos políticos y Candidatos/as, también conocida como Ley de Política Limpia, puesta en vigencia para las Elecciones Generales 2017<sup>8</sup>. Esta ley se aprobó y promulgó en el marco del asesoramiento

6 El IAIP habilitó el [Portal Único de Transparencia](#) en julio de 2013 como medio de presentación de los estados financieros de los partidos políticos.

7 Ver [Diagnóstico en materia de transparencia de partidos políticos en Honduras](#).

8 El Congreso Nacional emitió el Decreto No. 137-2016 de la Ley de Política Limpia y posteriormente lo publicó en La Gaceta el 18 de enero del 2017.

que la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad (MACCIH) y la Organización de Estados Americanos (OEA), hicieron en asuntos de reforma político electoral. Con la Ley de Política Limpia se ha buscado llenar el vacío que imperaba en el ámbito de la regulación de la financiación política en el país. Además, el entonces Tribunal Supremo Electoral (TSE), contaba con escasas facultades de fiscalización. Al conformarse la Unidad de Política Limpia, el extinto TSE emitió dos disposiciones relevantes para la operatividad de la Ley: un reglamento para el cumplimiento, decreto legislativo No. 13-2017, y un protocolo<sup>9</sup>.

La Ley de Política Limpia, en general, contiene cuatro componentes principales o ámbitos de acción. Un primer componente está relacionado con el financiamiento político, los recursos públicos y los medios de comunicación durante el período de propaganda electoral: por ejemplo, prohíbe tanto el despliegue de publicidad estatal (del gobierno central y gobiernos locales) así como la inauguración de obras públicas y su difusión en medios de comunicación. Dos, regula el financiamiento privado mediante el establecimiento de techos de aportación de personas naturales y jurídicas.

Un tercer ámbito de acción es el establecimiento de límites de gastos de campaña y de controles en torno a los recursos de financiamiento político: establece la bancarización de las aportaciones y la rendición de cuentas de los ingresos y egresos en periodo de campaña electoral. Y establece sanciones, balanceadas de ligeras a severas, pecuniaria o administrativa: el CNE, a través de la Unidad, cuenta con la facultad de aplicar multas, suspender la personalidad jurídica de un partido y declarar la inelegibilidad de un sujeto obligado<sup>10</sup> para participar en elecciones generales.

9 Las disposiciones para la implementación de la Ley de Política Limpia están contempladas en el Decreto legislativo No. 13-2017, [Reglamento para el Cumplimiento de las Disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y fiscalización a Partidos políticos y Candidatos](#), publicado en La Gaceta el 24 de agosto de 2017 y en el acuerdo institucional, [Protocolo Especial de Protección de Denunciantes y de Sanciones por Denuncias Temerarias](#).

10 Según el artículo cuatro de la reforma a la Ley de Política Limpia, aprobada en diciembre de 2020, los sujetos obligados son: (1) los Partidos Políticos, sus Candidatos/as, (2) los Movimientos en Formación, Pre-candidatos y Movimientos Internos de los Partidos Políticos que participan en elecciones primarias y (3) las Alianzas entre los Partidos Políticos y las Candidaturas Independientes. Asimismo, “tienen responsabilidad los donantes y las instituciones fiduciarias y bancarias...”.

No obstante lo anterior, debe colocarse en contexto que la Ley de Política Limpia y la conformación institucional de la UPL respondieron a la coyuntura sociopolítica devenida de las protestas ciudadanas del año 2015, de cuyo proceso surgió la MACCIH-OEA, gestionada por el Estado de Honduras a través, principalmente, del Poder Ejecutivo. Del trabajo de la Misión, en asuntos de reforma político-electoral, se desprendió la norma existente de regulación de la financiación política y las campañas electorales. Esta normativa parte del consenso general que plantea que el financiamiento irregular para partidos políticos proviene de la corrupción política.

La normativa para la fiscalización y control del financiamiento político se encuentra en una especie de transición, puesto que la crisis poselectoral del 2017 propició otra coyuntura de reforma político-electoral. Con la reforma constitucional de enero del 2019, el CN sentó las bases para una nueva institucionalidad electoral con la creación del Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE). En materia electoral, estos órganos se dividen las responsabilidades administrativas, técnicas, logísticas y las jurisdiccionales, funciones que antes asumía exclusivamente el extinto TSE.

En el marco de esta reforma constitucional, la UPL está adscrita al CNE. Sin embargo, es una institucionalidad electoral que no ha terminado de materializarse debido, fundamentalmente, a la ausencia de consenso entre las tres fuerzas electorales, el Partido Libertad y Refundación (LIBRE), el Partido Nacional de Honduras (PNH), y el Partido Liberal de Honduras (PLH), que han prolongado la emergencia y consolidación de una legislación electoral acorde con las necesidades democráticas de gestión, administración y justicia electoral del país.

## 2. Principales limitaciones de la Ley y de la Unidad de Política Limpia: hacia un balance, 2017-2021

### 2.1. Elecciones Generales 2017

De acuerdo con un reciente estudio del CESPAD<sup>11</sup>, en el contexto de las Elecciones Generales 2017 la UPL careció de capacidad institucional instalada para operar administrativamente y así cumplir con las amplias atribuciones que manda el artículo diez (10) de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos políticos y Candidatos/as. Bajo la adscripción al extinto TSE, la Unidad inició a escasos cinco meses antes de los comicios generales del 2017, y operó con serias dificultades de orden presupuestario, capacidades técnicas y logísticas.

A pesar que la normativa vigente para la fiscalización del financiamiento político contiene aspectos innovadores<sup>12</sup>, la aprobación del contenido de la Ley (por el CN) fue un proceso arbitrario y distorsionado en sus propósitos originales, principalmente por el partido de gobierno. Este contexto de manipulación político-legislativo propició, intencionalmente, vacíos que evitan asegurar efectivamente la transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas. La aprobación y emisión de la ley implicó modificaciones sustantivas en, por lo menos, tres áreas relevantes: (1) la integración de la Unidad de Fiscalización, (2) las fuentes prohibidas para donaciones privadas respecto a empresas con contratos de concesión con el Estado de Honduras y, (3) en el acceso a los medios de comunicación en el período de veda electoral. Estas áreas clave, distorsionadas y modificadas, constituían el planteamiento original del proyecto de Ley de la Misión.

11 Ver [Honduras: Valoración ciudadana del papel de la Unidad de Política Limpia en las Elecciones Generales de 2017](#) (enero, 2021).

12 Los cuatro componentes son: (1) el financiamiento de la política y la prohibición del uso de los recursos públicos, en particular lo concerniente a la propaganda estatal y la inauguración de obras públicas durante el periodo de campaña electoral en el marco de elecciones generales; (2) la regulación del financiamiento privado mediante el establecimiento de techos de aportación de personas naturales y jurídicas así como su bancarización; (3) el establecimiento de límites de gastos de campaña; (4) y el establecimiento de sanciones.

El estudio también destaca la baja colaboración entre el llamado Sistema de Inteligencia Financiera<sup>13</sup> y la Unidad, principalmente del Ministerio Público y el Tribunal Superior de Cuentas, entes a los que la Unidad emitió casos sospechosos y cuyos dictámenes a la fecha se desconocen<sup>14</sup>. En el contexto de dificultades presupuestarias<sup>15</sup>, la Unidad implementó las acciones de fiscalización, paralelas a las actividades de organización institucional. Esto afectó las operaciones sustantivas de la Unidad, tales como las auditorías *in situ* y documental, sobre todo en su alcance y profundidad. Otras operaciones clave de la Unidad, están relacionadas con la supervisión del gasto de campaña, la suspensión de propaganda estatal y el monitoreo de la campaña electoral.

La fórmula establecida en la Ley de Política Limpia para determinar en cada proceso electoral, el límite de gastos de campaña para los tres niveles electivos (municipal, legislativo y presidencial), permite techos muy elevados. Por ejemplo, a nivel presidencial, el límite de gasto de campaña se estableció en 469.6 millones de lempiras<sup>16</sup>, y para las elecciones primarias del 2021, el CNE estableció un techo de gastos de L 544 millones. Aunque la Unidad, según sus logros, ha identificado la reducción en los gastos de campaña electoral, las organizaciones ciudadanas y organismos de observación electoral internacional señalaron una alta concentración publicitaria manejada por el partido de gobierno<sup>17</sup>. La suspen-

- 
- 13 El Sistema de Inteligencia Financiera está conformado por el Tribunal Superior de Cuentas, el Ministerio Público, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, la Administración Tributaria y Aduanera y la Comisión Interinstitucional para la Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.
- 14 Producto de las auditorías, la Unidad remitió cuatro casos al Ministerio Público y dos al Tribunal Superior de Cuentas; cuyos nombres e ilícitos o irregularidades incurridas por los sujetos obligados se desconocen. Los casos corresponden a candidatos postulados a cargos de nivel municipal y legislativo.
- 15 Entre el 2017, año de instalación de la Unidad, y el 2020, la Unidad operó con asignaciones presupuestarias a destiempo y por debajo de lo acordado, 58 millones de lempiras, entre el Estado de Honduras y la extinta MACCIH. Es más, durante el año fiscal 2018, la UPL operó sin asignación directa en su cuenta presupuestaria.
- 16 A nivel presidencial, la Unidad auditó, en egresos, 293.8 millones de lempiras, de los cuales la candidatura de Juan Orlando Hernández representó, de manera desproporcionada, el 90.82% (L 266.8 millones).
- 17 También, el alcance de la Unidad fue muy limitado para identificar financiamiento ilícito de campañas electorales; ya que careció de suficiente personal de auditoría. La Unidad contrató diez auditores a escasos días de los comicios generales.

sión de publicidad estatal estuvo plagada de arbitrariedades alrededor de las prohibiciones que establecen los artículos 30 (Suspensión de Publicidad Estatal) y 32 (Neutralidad Política), en torno a las campañas de promoción estatal y la neutralidad política de funcionarios y empleados públicos, respectivamente.

Ambos artículos permiten la ambigüedad en relación con el período de suspensión de publicidad estatal del gobierno central y gobiernos municipales, que en principio debe durar noventa días. Sin embargo, el artículo 32 señala que durante “los últimos cuarenta y cinco (45) días del período de propaganda, quedan suspendidas las inauguraciones de obras públicas y su difusión en medios de comunicación”. Es decir, en la práctica reduce la prohibición de publicidad estatal (del artículo 30), de noventa días a la mitad.

Desde 2013, la publicidad estatal, a través de la Ley del Programa Voluntario de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones, opera mediante el denominado *mecanismo de canje de deuda fiscal por propaganda*. En esa Ley, la figura del Presidente tiene amplia discrecionalidad para condicionar ventajas de publicidad a su favor.

Por otra parte, en Honduras aún no se cuenta con una regulación imparcial y justa de los medios de comunicación en los períodos de campaña electoral. Durante la veda electoral de los comicios generales del 2017, el contexto mediático se caracterizó por la alta polarización y asimetría dado que un bloque considerable de medios de comunicación, con alcance nacional, mantuvo una posición cercana al oficialismo<sup>18</sup>. Con los vacíos que presenta la Ley Electoral vigente, la reglamentación de la campaña electoral en los medios de comunicación no permiten abordar el tema de fondo: la relación entre medios de comunicación (principalmente privados), campañas electorales e intereses político-económicos que los media.

Formalmente las auditorías documentales de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, según lo reportado por la Unidad, iniciaron después de las Elecciones Generales 2017 y culminaron con serias dificultades en el tercer trimestre de 2020. Los resultados de las auditorías de la Unidad establecieron no haber

18 El candidato presidencial del Partido Nacional, para su reelección, también se benefició de la Ley del Programa Voluntario de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones (Decreto No. 86-2013), para promover a través del gasto tributario la figura del Presidente de la República en los medios de comunicación masivos.

encontrado el uso de dineros irregulares en la campaña 2017<sup>19</sup>, pero estos resultados han sido cuestionados por especialistas locales en materia de narcotráfico y crimen organizado, ya que se arguye que el clima de alta impunidad y opacidad es un entorno perfecto para la filtración del financiamiento ilícito en campañas electorales.

## 2.2. Comicios primarios e internos de 2021

Por otra parte, en las elecciones primarias del 2021, la Unidad de Política Limpia continuó arrastrando las dificultades que presentó en el ciclo electoral del 2017. Según lo reportado por diversos medios<sup>20</sup>, solo el 33 por ciento (dos mil cien) de los cinco mil precandidatos/as a cargos de elección popular cumplieron el requisito de bancarización. Ante el incumplimiento de la ley, y la ausencia de mecanismo para que se acate la disposición, la Unidad se vio en la obligación de ampliar el plazo de registro del 28 de febrero al 8 de marzo.

La cobertura periodística en torno al registro de las cuentas bancarias de los candidatos y precandidatos ante la Unidad, evidenció un alto grado de incumplimiento de la Ley de Política Limpia, además de las limitaciones de la Unidad para sancionarlo. La normativa no establece sanciones a los candidatos y precandidatos que no cumplan con la disposición de notificar sus registros bancarios ante la Unidad. El régimen de sanciones (artículos 56 al 64) solo aborda el incumplimiento a las disposiciones de presentación de informes financieros de los partidos políticos, candidatos independientes, movimientos internos y alianzas de los partidos.

En el debut de la Unidad, fiscalizando los ingresos y egresos de los candidatos/as, en el marco de elecciones primarias e internas, se ha puesto de manifiesto,

- 
- 19 La difícil condición presupuestaria en la que se conformó y operó la Unidad, impidió la contratación a tiempo del equipo de auditores. El Departamento de Auditoría se estableció entre noviembre y diciembre del 2017, cuya contratación de diez auditores se realizó a escasos días de los comicios generales. En consecuencia, esto limitó el alcance del equipo de auditoría para realizar investigaciones in situ, en la búsqueda de identificar evidencias de recursos ilícitos que potencialmente circulan en paralelo a las cuentas oficiales de campaña electoral.
- 20 Véase *Tunota.com*: [“Solo 1 de cada 10 precandidatos ha presentado cuenta bancaria en la Unidad de Política Limpia”](#) (24 feb. 2021); *La Prensa*, [“Políticos tienen siete días para registrar sus cuentas bancarias”](#) (1 marzo 2021); *Proceso Digital*, [“Apenas el 33 % de seis mil precandidatos obligados logró registrar cuenta bancaria ante Unidad de Política Limpia”](#) (13 marzo 2021) y *La Tribuna*, [“De precandidatos, solo el 33% registró cuentas bancarias”](#) (15 marzo 2021).

en primer lugar, la ausencia de mecanismos claros que aseguren una efectiva colaboración entre los representantes del sistema financiero y la Unidad, y en general, con el resto de entes estatales obligados a colaborar. También, existe la necesidad de continuar y ampliar la socialización de la Ley de Política Limpia así como de la implementación de capacitaciones a los sujetos obligados en el contexto de los comicios primarios. Y, en tercer lugar, autonomía y capacidad de aplicar sanciones ante el incumplimiento de las disposiciones de la Ley.

### 3. Propuesta de cambios de la normativa e institucionalidad de la Ley y Unidad de Política Limpia<sup>21</sup>

#### 3.1. En el ámbito normativo

1. **Extender la fiscalización del financiamiento de las campañas electorales a los partidos políticos.** La Ley de Política Limpia solamente impone techos de gasto para las campañas electorales en torno a los ingresos y egresos de las candidaturas individuales. Esto tiene repercusiones negativas en tanto que las exigencias de transparencia no están particularmente dirigidas hacia los partidos políticos.
2. **Ajustar los límites de gasto de campaña electoral en los tres niveles electivos: presidencial, legislativo y municipal.** Debe reducirse los techos de gasto puesto que la fórmula para determinarlo permite topes muy elevados que de fondo facilita el desbalance entre el financiamiento público y privado.
3. **Bloquear las fuentes financieras ilícitas.** La prohibición de aportes de los ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles con contratos de concesión con el Estado de Honduras está ausente en la Ley de Política

21 Para la tercera sección ver CESPAD, [La ley de Política Limpia, una evidencia del boicot de la élite hondureña a reformas electorales sustantivas](#) (julio 2017); Gustavo Irías, “Financiamiento político: las reformas electorales olvidadas y espacio privilegiado de las redes de corrupción” CESPAD (15 oct., 2019); MOE-UE, [Honduras. Informe Final Elecciones Generales 2017](#); MOE-OEA, [Elecciones Generales Honduras. Informe Final](#) y María Alejandra Erazo y Hugo Novales Contreras, [Diagnóstico de los sistemas de control del financiamiento Político en los países del Triángulo Norte Centroamericano](#), NDI (enero 2020).

- Limpia. De hecho, incluye a las empresas mercantiles contratistas del Estado como financiadores legítimos<sup>22</sup>.
4. **Mejorar los mecanismos de prohibición de fondos y recursos públicos en campaña electoral.** La utilización de recursos financieros y bienes estatales por el partido de gobierno aumenta la desigualdad en una de las áreas de la competencia electoral: el acceso a publicidad en vallas y en medios de comunicación. Se debe establecer controles efectivos para evitar que los partidos de gobierno utilicen los recursos estatales así como la misma figura de la autoridad para proyectar propaganda partidista.
  5. **Mejorar los mecanismos de prohibición de la publicidad estatal durante el período de campaña electoral.** Debe superarse la limitación y contradicción entre el artículo 30 y 32. El artículo 30 hace referencia a la “*Suspensión de publicidad estatal durante el período de propaganda y hasta la conclusión de la jornada electoral*” que implica los 90 días que dura la campaña electoral de septiembre a noviembre. Sin embargo, en el artículo 32 se establece que “*Durante los últimos cuarenta y cinco (45) días del período de propaganda, quedan suspendidas las inauguraciones de obras públicas y su difusión en medios de comunicación*”.
  6. **Establecer controles para la regulación de la utilización de instrumentos financieros.** Este tipo de instrumentos de mercadeo político implica la utilización, por parte de partidos políticos, de aportaciones financieras privadas indirectas no computadas o registradas. Un caso emblemático es la tarjeta de descuento “la cachureca” o “tarjeta cachureca” que fue utilizada por el Partido Nacional para potenciar la candidatura de Juan Orlando Hernández durante la campaña electoral de 2013<sup>23</sup>.
  7. **Fijar controles de competencia equitativa e igualdad de oportunidades**

22 La prohibición de aportes de los ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles con contratos de concesión con el Estado de Honduras está ausente tanto en la Ley de Política Limpia publicada el 18 de enero y en la Fe de Erratas, publicada en marzo de 2017. Además, que el CN reformó su registro en la LEOP vigente en el artículo 83, inciso 3, aprobado el 20 de noviembre de 2016 y publicado en *La Gaceta* ([Decreto No.145-2016](#)), el 2 de enero de 2017. El numeral 3, del artículo 83 de la LEOP reformado, literalmente, es también el inciso 5 del artículo 24 de la Fe de Erratas de la Ley de Política Limpia, vigente para las Elecciones Generales 2017.

23 La “tarjeta cachureca” era una tarjeta gratuita para obtener descuentos en establecimientos comerciales, se obtenía al proporcionar datos personales de los militantes del PN. En 2018, investigaciones de la MACCIH-UFECIC revelaron que los fondos que el PN utilizó para financiar la cachureca provinieron de un saqueo de 282,016,175.00 lempiras (\$ 12 millones), realizado en 2013 en la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Al respecto ver *Criterio.hn*, “[Con dinero saqueado de la SAG, JOH financió la ‘tarjeta cachureca’](#)” y Xiomara Orellana y Claudia Mendoza, “[Así constituyó y utilizó ‘La Cachureca’, Juan Orlando Hernández](#)”, CESPAD (6 abril 2021).

**en el acceso a publicidad electoral y medios de comunicación.** La Ley de Política Limpia debe superar, en términos publicitarios, la alta inequidad que persiste durante la campaña electoral en la contienda electoral, un indicador de la baja calidad de la democracia hondureña. Los medios de comunicación (i) deben brindar equidad en la pauta publicitaria, entregando su lista de tarifas ante la Unidad al inicio del ciclo electoral y (ii) cumplir un papel de obligado solidario en la rendición de cuentas y entrega de información. Los principales bloqueos son el alto costo financiero junto con la limitada transparencia en el manejo de las tarifas de los anuncios publicitarios y la exclusión de fuerzas política que los empresarios de los medios de comunicación privados perfilan como adversas a sus intereses.

8. **Mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la información.** Particularmente, el derecho ciudadano al acceso de información sobre los donantes privados natural y jurídico. El mandato de fiscalización y control del financiamiento político debe colocar en el centro el derecho ciudadano de conocer quiénes financian las campañas electorales de los partidos políticos y sus candidatos y candidatas.
9. **Fijar delitos electorales en relación con el financiamiento político.** En el marco de la institucionalidad electoral que ha surgido con la creación del CNE y el TJE, debe propiciarse una tipificación estricta en función de los incumplimientos y violaciones a las normas establecidas puesto que en la normativa electoral vigente no está establecido el delito de financiación ilícita de la política. Esto implicará una reforma al Código Penal vigente.
10. **Establecer un mecanismo de trabajo conjunto a nivel del protocolo de protección de denunciantes y de sanciones por denuncias falsas, con el Ministerio Público.** Debe ajustarse el Protocolo Especial de la UPL que facilite la articulación institucional y reduzca la ambigüedad y fragmentación de la institucionalidad estatal en asuntos de protección y sanciones.
11. **Debe fijarse un procedimiento de acompañamiento a la Unidad de Política Limpia con el propósito de desarrollar investigaciones conjuntas con el Ministerio Público y otros entes estatales en asuntos de financiamiento ilícito<sup>24</sup>.** Tanto la Ley de Política Limpia así como su Protocolo

24 La última disposición del Protocolo, el artículo 20, apela al tercer artículo del Convenio entre el Estado de Honduras y la Secretaría General de la OEA para que la MACCIH realice “procesos de acompañamiento activo a la Unidad... con el objeto de realizar de modo conjunto las investigaciones en materia de hechos de financiamiento ilegal mediante equipos integrados a través del Departamento de Investigaciones de Financiamiento Ilegal, con el concurso de los expertos internacionales de la Misión”.

Especial carecen de un mecanismo que permita a la Unidad contar con un acompañamiento permanente en materia de investigación en hechos de financiamiento ilegal. Aunque el MP, desde el año 2013, cuenta con una Unidad Especial Contra Delitos Electorales (UECDE), esta fiscalía especializada no es permanente, solamente opera durante los procesos electorales; también ha tenido nulo impacto en materia de delitos electorales.

### **3.2. En el ámbito institucional**

1. Fortalecer en cantidad y calidad la estructura organizativa de la Unidad de Política Limpia. El personal con capacidades técnicas debe aumentar y el mismo debe mantenerse en procesos de capacitación y mejora continua en función de las atribuciones del mandato que tiene la Unidad, según la Ley de Política Limpia.
2. Aumentar el presupuesto de la Unidad, enfocado en su fortalecimiento institucional. Debe procurarse un presupuesto robusto que permita fortalecer y desarrollar las capacidades logísticas, informáticas y técnicas de la Unidad.
3. Implementar herramientas informáticas que permitan y faciliten una fiscalización efectiva del financiamiento de la política y de la rendición de cuentas de los partidos políticos y sus candidatos y candidatas. La ausencia de una plataforma tecnológica, por ejemplo, constituyó una limitación importante para el monitoreo de la campaña electoral de las Elecciones Generales 2017.
4. Implementar reglas claras para que el llamado Sistema de Inteligencia Financiera, que ya está en la Ley de Política Limpia, funcione. En este sentido, se deben ratificar acuerdos de colaboración efectiva entre la Unidad de Política Limpia y el sistema de inteligencia financiera.

### **3.3. En el ámbito de organizaciones ciudadanas**

Retomando las recomendaciones que el CESPAD ha propuesto ante las organizaciones ciudadanas.

1. En el período electoral deben impulsarse iniciativas y espacios de diálogo.  
(i) Promover y potenciar espacios informales de encuentro y diálogo con el propósito de interpretar la crítica coyuntura sociopolítica en el contexto de las elecciones del 2021, apostando por un diálogo inclusivo y representativo. (ii) Complementar y armonizar las diferentes iniciativas en curso, con

el fin de monitorear el desarrollo de las elecciones, colocando énfasis en la implementación de la Ley de Política Limpia. (iii) Acompañar, como organizaciones ciudadanas, a la Unidad de Política Limpia, desempeñando el papel de veedores de la fiscalización del financiamiento político.

2. En el período poselectoral deben desarrollarse dos grandes líneas de trabajo. En primer lugar, trabajar en una agenda de reformas sustantivas en materia político electoral, entre diferentes organizaciones y plataformas de organizaciones ciudadanas. En segundo lugar, proponer los ajustes necesarios a la Ley de Política Limpia, con base en los hallazgos del seguimiento de su implementación en las elecciones generales de 2017, primarias del 2021 y generales del 2021.

La legislación electoral hondureña cuenta, desde el 2017, con la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, conocida popularmente como Ley de Política Limpia, asimismo, con la Unidad de Fiscalización. Sin embargo, en los comicios generales del 2017 y en los primarios del 2021, persistieron los problemas estructurales que, como se ha señalado desde el Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), convierten al financiamiento político público y privado en un generador de competencia desigual, que distorsiona la voluntad popular y facilita la cooptación de la política por intereses privados de distintas características, empresariales y del crimen organizado.

Los vacíos de la Ley de Política Limpia consisten y se identifican en, por lo menos, cuatro ámbitos. Primero, la prohibición de las fuentes financieras ilícitas; segundo, la prohibición de fondos públicos; tercero, la publicidad electoral y medios de comunicación; y cuarto, los déficits de la ley en asuntos de transparencia y acceso a la información pública.

Luego de señalarse los vacíos y los problemas estructurales que contribuyen a instrumentalizar el financiamiento político,

el presente documento tiene como objetivo plantear líneas de reformas a la Ley, en el plano normativo y administrativo y, a la vez, en la operación institucional de la Unidad de Política Limpia (UPL). Además, propone a las organizaciones ciudadanas, algunas líneas de acción conjunta con el fin de contribuir a los cambios que necesita la normativa y la institucionalidad que fiscaliza el financiamiento de la política hondureña. Antes, en la primera sección, se presenta un breve recuento en torno a la regulación del financiamiento público y privado de las campañas electorales y, a modo de resumen y balance, se destacan y analizan las principales limitaciones de la Ley y la UPL.

Desde la perspectiva del CESPAD, los grandes desafíos y áreas de acción de la UPL son: (i) supervisar de manera independiente el financiamiento de los partidos políticos; (ii) realizar investigaciones de alto impacto en conjunto con el Ministerio Público sobre la utilización de recursos ilícitos en campañas electorales; (iii) asegurar el cumplimiento de la Ley de Política Limpia, por parte de los partidos políticos y candidatos, en el ámbito de rendición de cuentas y (iv) levantar el secreto bancario para los partidos políticos y sus candidatos/as.