



OEA | MACCIH

#NuevaLeyPoliticaLimpia

Financiamiento, Transparencia y Fiscalización electoral en Honduras

**HACIA UNA NUEVA LEY SOBRE FINANCIAMIENTO,
TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DE CAMPAÑAS
ELECTORALES PARA LA REPÚBLICA DE HONDURAS**

Reporte MACCIH

Septiembre 1 de 2016
Tegucigalpa - Honduras

Resumen Ejecutivo

Honduras ha asumido un compromiso internacional para contar con una nueva legislación sobre financiamiento, transparencia y fiscalización de organizaciones políticas y campañas electorales. Lo hizo al suscribir y aprobar el Convenio de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras de la OEA (MACCIH), buscando promover una política limpia y evitar que el dinero del narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción penetren en el sistema político.

Desde su llegada al país el 19 de abril, la MACCIH ha venido trabajando con los líderes políticos y con los integrantes de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso Nacional, para llegar a consensos en esta materia sobre la base de cuatro iniciativas legislativas presentadas por: el Poder Ejecutivo, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y dos diputados de distintas tiendas políticas. El aporte técnico de la Misión, con la contribución del PNUD, ha estado centrado en proporcionar al Congreso Nacional la información sobre los estándares internacionales y las mejores prácticas existentes en la región para una ley de financiamiento, transparencia y fiscalización electoral. Destaca en ello, la Ley Modelo de Registro y Regulación de Partidos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como un referente importante. También se ha tenido en cuenta en este proceso los aportes de la Unión Europea, USAID y la OEA.

El país cuenta hoy con una propuesta innovadora que pondrá a Honduras a la vanguardia en el Continente sobre normativa en materia de financiamiento y fiscalización de campañas electorales. La iniciativa integra más de 80 artículos y entre las novedades resalta la creación de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, un nuevo órgano a cargo de consolidar los procesos de rendición de cuentas de los partidos en cuanto a sus finanzas. La Unidad podrá desarrollar investigaciones si se encuentra financiamiento irregular, y tendrá a su cargo la verificación de los aportes y gastos de campaña, pudiendo sancionar a los partidos, movimientos y candidatos reuents a entregar información o que fueron financiados con fondos ilegales. Puede formular denuncias penales al Ministerio Público si encuentra indicios de la comisión de delitos y tiene la facultad de levantar el secreto bancario, tributario y fiduciario, cuando encuentre operaciones sospechosas de financiamiento. Se ha considerado que se determine como una drástica sanción el que se cancele la elección de un candidato cuando se acredite fehacientemente que fue financiado con dinero ilegal.

Por primera vez se fijan límites de gastos de campaña y de contribuciones, siendo este punto el de mayor debate, conjuntamente con el mecanismo de designación por el Congreso del titular de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización. . Se espera que estos días se definan los consensos sobre estos temas.

La MACCIH exhorta respetuosamente al Congreso Nacional para que apruebe esta iniciativa de ley consensuada por la Comisión de Asuntos Electorales.

I. La necesidad de una nueva legislación para el financiamiento, transparencia y fiscalización de partidos políticos

La iniciativa para una normativa sobre el financiamiento, transparencia y fiscalización de fondos de partidos políticos, movimientos y candidatos para los procesos electorales en Honduras no es un asunto nuevo. Se viene discutiendo el tema desde el 2001. En aquel año, una coalición de organizaciones e instituciones de la sociedad civil integrada por el Foro para el Fortalecimiento de la Democracia, el Foro Nacional de Convergencia y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil, planteó la necesidad de considerar la temática electoral, lo que involucraba el aspecto del financiamiento de partidos políticos. Es importante reseñar en este esfuerzo el llamado “Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño”, del 4 de septiembre de 2001, que planteó una reforma integral al sistema, incluyendo el financiamiento político electoral.

Estos esfuerzos contribuyeron a la aprobación de la actual Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas del 2004 (Decreto 44-2004). Esta ley contempla en los artículos 81 y siguientes la temática sobre financiamiento electoral. Si bien se cuenta con algunas reglas, la aplicación práctica de esta ley ha sido limitada debido a la falta de un mecanismo concreto de fiscalización y la carencia de recursos humanos, económicos y logísticos. También se debe por la ausencia de procedimientos administrativos claros y la no existencia de un sistema de sanciones que permita su aplicación efectiva.

El informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de 2010, señala la necesidad de abordar el tema del financiamiento y fiscalización electoral con una perspectiva integral, teniendo en cuenta la situación de desconfianza en el sistema electoral hondureño.

También destaca, la importancia de implementar las recomendaciones efectuadas por las Misiones de Observación Electoral de la OEA y la Unión Europea de los últimos comicios, en donde se resalta la necesidad de una mejor regulación sobre el financiamiento y fiscalización de aportes y gastos de campaña. En este ámbito, un referente regional considerado en el trabajo técnico para construcción del dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales ha sido la Ley Modelo de Registro y Regulación de Partidos Políticos de la OEA.

Es importante mencionar que la *Visión de País y Plan de Nación*, aprobado el año 2010 por el Congreso Nacional y suscrito por los cinco candidatos a la Presidencia del país en los comicios del 2009, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, establece en el enunciado sobre democracia, ciudadanía y gobernabilidad, como objetivo que, al año 2022 “*Todos los partidos políticos legalmente inscritos, presentarán auditorías certificadas sobre el origen de los fondos utilizados para el financiamiento de campañas políticas...*”.

Como se puede apreciar el contar con una ley que permita una adecuada fiscalización de los partidos políticos es uno de los aspectos de mayor preocupación de la clase política del país, de los intelectuales de Honduras y de la sociedad civil en general. En este sentido, la comunidad internacional, a través de la Unión Europea, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OEA, ha venido apoyando desde hace varios años iniciativas de reforma en esta materia. La Misión de

Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras de la OEA (MACCIH), se sumó más recientemente en esta tarea.

El enfoque de la MACCIH ha sido el de facilitar una discusión interpartidaria para establecer la nueva legislación y luego acompañará el proceso de implantación de la misma. La propuesta legislativa que recoge el dictamen nace del estudio de cuatro propuestas de ley presentadas al Congreso Nacional por el TSE, por el Poder Ejecutivo y por los diputados Edwin Pavón de Unificación Democrática y Araceli Leiva del Partido Liberal.

La MACCIH reconoce el interés mostrado hasta la fecha por todos los sectores políticos para la construcción positiva de esta iniciativa de ley. La decisión de contar con esta legislación, expresa el deseo de cumplir el compromiso internacional adquirido mediante el Acuerdo suscrito por el Estado de Honduras con la Secretaria General de la OEA el pasado 19 de enero para el establecimiento de la MACCIH.

No es fácil encontrar coincidencias en iniciativas tan complejas como la legislación electoral, por lo que es loable el esfuerzo realizado por los actores políticos lo que ha permitido avanzar de modo importante en la construcción de la iniciativa recogida en el dictamen consensuado por la Comisión de Asuntos Electorales.

Se destaca el trabajo de la referida Comisión el cual se inició en abril de este año, con el apoyo técnico de la MACCIH y con contribución del PNUD, y cuyo objeto fue formular un dictamen integrado que, entre otros aspectos, recoge las recomendaciones técnicas y estándares internacionales presentados por los expertos.

La MACCIH desea que este proceso sea registrado como una iniciativa del país y sus líderes para adcentrar la política, robustecer la democracia y el sistema de partidos políticos. El propósito de este esfuerzo es enfrentar las amenazas que afectan al país tales como el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción.

II. Necesidad de una Ley de Financiamiento y Fiscalización

En el Continente existe un denominador común en el ámbito de la corrupción: el financiamiento electoral de partidos políticos y candidatos. La falta de normativa, la regulación defectuosa o la falta de voluntad política para aplicar la legislación, están generando serios problemas a la gobernanza, debilitando la democracia, generando cada vez una mayor distancia entre la ciudadanía y sus representantes. Más aún, esta situación está contribuyendo a la expansión del crimen organizado.

Esto implica que en la región, es común que el dinero ilegal se inserte en la política; es claro que este fenómeno existe. De hecho, existen imputaciones en el país sobre dinero del narcotráfico que estarían financiando algunas campañas.

Parece obvio, entonces, que se requiere una nueva legislación sobre el financiamiento de partidos y la forma en que se ejecutan los gastos de campañas electorales. La MACCIH considera que en Honduras existe un consenso acerca de la necesidad de una nueva ley con mayores facultades y reglas. Se trata de tener en cuenta lo que sucede en el Continente actualmente y evitar así que estos hechos se repitan o se expandan en el país. Por cierto, que en aquellos casos en donde existe ausencia del Estado y mayor presencia del crimen organizado, se pueda marcar la firmeza del Estado y la aplicación de la ley, lo que configura un desafío en sí mismo.

III. El proceso de construcción de consensos para una ley de financiamiento, transparencia y fiscalización de partidos políticos

La MACCIH ha recibido como mandato apoyar en una nueva regulación sobre el financiamiento y fiscalización de campañas electorales. Desde que llegó a Honduras el 19 de abril de 2016, la Misión ha planteado la necesidad de reformas sobre la base de las iniciativas existentes, considerando, además, los esfuerzos efectuados por la cooperación técnica internacional.

El proceso se inició mediante reuniones de alto nivel con la dirigencia y los líderes de todos los partidos políticos. La finalidad fue presentar el mandato de la MACCIH sobre la reforma a la legislación de financiamiento y fiscalización de partidos políticos. Si bien algunas organizaciones políticas plantearon diversos aspectos para reformas electorales, se consideró que la MACCIH debía centrarse estrictamente en el ámbito del financiamiento y fiscalización, conforme lo dispuesto por el Acuerdo con la OEA.

En el mes de mayo de este año, la MACCIH acordó una alianza estratégica con el PNUD, para asistir técnicamente al Congreso en el proceso de búsqueda de consensos, que tuvo como base los cuatro proyectos de ley existentes sobre la materia, antes referidos. La tarea implicó una dinámica de diálogos y debates, en los que participaron expertos internacionales, para ir amoldando las iniciativas sobre la base de incidir en normas que enfrenten el problema considerando la realidad de Honduras, los estándares internacionales, las buenas prácticas de otros países, las recientes reformas en el Continente y la Ley Modelo de Registro y Regulación de Partidos Políticos de la OEA. También ha sido de mucha relevancia las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral de la OEA y Unión Europea.

El papel de la MACCIH no se circunscribe solo a la aprobación de una nueva ley, sino que el propósito de la Misión es que Honduras tenga mecanismos adecuados de fiscalización sobre la forma en que se obtiene el financiamiento de partidos políticos y candidatos, así como el control de los gastos. En ese sentido, la MACCIH manifiesta su compromiso para contribuir a la efectiva implantación de la ley luego de su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial.

IV. Una propuesta elaborada sobre estándares internacionales a la medida de Honduras

Como se ha señalado, el dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales considera las diversas iniciativas existentes y se sustenta en estándares internacionales. La MACCIH en este proceso de

construcción ha insistido mucho en recomendar las variables básicas de la Ley Modelo de Registro y Regulación de Partidos Políticos de la OEA para Honduras. Esta propuesta técnica para el Continente Americano, formula disposiciones a tener en cuenta en un modelo de financiamiento y fiscalización, que integre lo siguiente:

- Contar con regulación específica de las donaciones y financiamiento de campañas políticas que determine el control de estas acciones.
- Limitar las donaciones.
- Reportar los ingresos y gastos recibidos por los partidos políticos y los candidatos..
- Determinar un régimen de sanciones a quienes infringen las normas sobre financiamiento.
- Regular el financiamiento público a los partidos políticos.
- Contar con un sistema de fiscalización del financiamiento público y aportaciones privadas.

V. Principales aportes del dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales

El proceso llevado hasta el momento configura una iniciativa de vanguardia para las Américas que podría posicionar a Honduras como uno de los países más avanzados en la materia. El dictamen contiene más de 80 artículos y un catálogo de principios rectores del financiamiento, transparencia y fiscalización. Se incluye, además, un glosario de términos para una adecuada aplicación de la ley.

La propuesta establece una serie de nuevas instituciones que generarían un cambio importante. Una de las principales novedades es la creación de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización., La Unidad se encontraría adscrita al TSE, buscando con ello fortalecerlo. Dicha Unidad contaría con autonomía técnica, operativa, funcional y de gestión. Se propone que el TSE, bajo responsabilidad, provea los recursos para su adecuado funcionamiento. Se ha previsto para el financiamiento de la Unidad, el compromiso de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, para que se considere la reserva económica correspondiente en caso sea aprobada la ley.

La Unidad estaría a cargo de un titular que tendría la categoría de magistrado, cumpliendo con los mismos requisitos exigidos para ser miembro del TSE. Además, se propone que este funcionario mantenga una idoneidad técnica y ética y que no haya militado en partido político alguno, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los seis años previos a su designación. Sería electo por el Congreso Nacional mediante votación calificada de dos tercios y se debería considerar para su designación un proceso abierto y transparente. Este mecanismo buscaría otorgar un elemento de neutralidad y garantizaría el equilibrio entre los partidos políticos, buscando elegir a una persona con un alto consenso, que genere la confianza a todos.

Se ha previsto que además del titular existirían en la Unidad dos directores, uno contable y otro legal, así como un equipo de auditores calificados y certificados.

A efectos de que se observe la relevancia de esta Unidad, las principales funciones que tendría son las siguientes:



- Informar a la Unidad bajo responsabilidad los ingresos y gastos de campaña electoral por los partidos, movimientos y candidatos;
- Realizar los análisis e investigaciones necesarias para comprobar la conformidad de los estados financieros e informes presentados por los partidos, movimientos y candidatos;
- Realizar investigaciones especiales, de oficio o a petición de parte, sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, en dinero o en especie, aportados para la campaña electoral de los partidos, movimientos y candidatos;
- Resolver los procedimientos de investigación vinculados al financiamiento y gastos de campaña;
- Notificar a las autoridades competentes la comisión de delitos o irregularidades detectadas en el ejercicio de sus funciones;
- Sancionar a los partidos, movimientos y candidatos que infrinjan las disposiciones de la ley;
- Supervisar en todo tiempo el patrimonio y los recursos financieros de los partidos políticos;
- Vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones de transparencia;
- Levantar el secreto bancario, tributario y fiduciario en investigaciones que realice sobre financiamiento de partidos, movimientos, candidatos.

Esta última disposición refleja la facultad que tendría la Unidad al contar con una atribución para levantar el secreto bancario, tributario y fiduciario que, en el derecho hondureño, está protegido como en todos los ordenamientos preservando el derecho a la privacidad de las personas. La Constitución de Honduras remite a la ley la definición del contorno de estos derechos, siendo que, por ejemplo, el Código de Comercio en su artículo 96 es el que regula el secreto bancario. De esta forma, esta nueva ley podría determinar la manera de superar la secretividad, lo que requeriría un uso racional y proporcional que se establezca en decisión motivada. Ello operaría en la medida que existan indicios de financiamiento ilegal en favor de agrupaciones políticas o candidatos.

Se establece desde la Unidad la posibilidad de la fiscalización concurrente, es decir, la que se realiza mientras suceden los hechos, lo que permitiría efectuar control de actividades in situ. También, por supuesto, estaría dispuesta la fiscalización posterior. La fiscalización a cargo de esta Unidad se realizaría de oficio o por denuncia de terceros, lo que permitiría la posibilidad a una gran participación de la sociedad civil en su papel vigilante.

La Unidad podría aplicar sanciones efectivas a quienes incumplan las normas en la presentación de estados financieros, informes y registros por los partidos políticos y candidatos. Las sanciones serían de multas acumulativas y podrían llegar hasta la cancelación de inscripción del partido.

El dictamen fija detalles del procedimiento administrativo electoral sancionatorio, en donde la Unidad sería instancia resolutoria, pudiendo imponer de forma directa las sanciones luego de los procedimientos administrativo-sancionadores correspondientes.

Otra novedad a destacar es que se fijan, por primera vez en la historia política de Honduras, límites a las aportaciones privadas que realicen personas naturales y jurídicas, prohibiéndose la

posibilidad de simulación de aportes, lo que deberá estar sancionado por la ley penal. También por primera vez se establecen límites a los gastos de campaña electoral por tipo de elección mediante una fórmula que atiende al número de votantes, usando la práctica de estándares internacionales. Estas reglas son importantes pues empezaría a fijar un orden y delimitaría las posibilidades de gastos excesivos, determinándose un mejor control.

El dictamen establece que para un adecuado control de los informes de ingresos y egresos anuales ordinarios y de campaña procesos, los partidos políticos designen a la persona u órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de estos informes.

Vale mencionar que se ha dispuesto un sistema de bancarización y de registro de aportes de donaciones privadas para facilitar el control. En el caso de aportes en especie se ha previsto la obligación de informar y valorizar estas contribuciones que deberían ser considerados para los techos presupuestales.

Se ha considerado un financiamiento adicional al de la legislación actual, equivalente al diez por ciento en estricta proporción al monto total de la llamada “deuda política” de cada partido político. Este financiamiento público adicional servirá para el sostenimiento de actividades específicas, como el fortalecimiento institucional, capacitación política y fomento al liderazgo de mujeres.

Además, se propone regular nuevas prohibiciones a los aportes privados como el de entidades o empresas públicas y de confesiones religiosas de cualquier denominación.

El dictamen estipula que los recursos o bienes del Estado no podrán ser desviados ilegalmente para actividades electorales y que quien infrinja esta norma queda sujeto a sanción. Se afianza la neutralidad política de los funcionarios referida en el artículo 142 de la Ley actual y se agrega que los candidatos no podrían participar en actos de inauguraciones de obra; entendiendo esta acción como un acto proselitista.

La iniciativa sugiere que los medios de comunicación brinden equidad en la pauta publicitaria, debiendo entregar sus tarifarios a la Unidad al inicio del proceso electoral. Se plantea que los medios sean obligados solidarios en la rendición de cuentas y entrega de información. Se ha considerado la creación de un mecanismo de monitoreo de propaganda electoral en medios de comunicación durante el proceso electoral.

El dictamen propone la suspensión de la publicidad estatal y, más concretamente, la que se deriva de la Ley del Programa Voluntario de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones, Decreto N° 86-2013. Ello no debería negar la posibilidad de difundir publicidad asociada a aspectos destinados a atender programas de salud pública como una jornada de vacunación o planes contra el Zika o información a la población en medio de una calamidad nacional o situaciones de emergencia que se debe atender.

En cuanto a la transparencia se recomienda mantener la regulación actual, estipulándose la protección de datos personales de los militantes. Se propone regular la información pública de partidos políticos y se señala que no se podrá reservar la información relativa a la asignación y ejercicio de los gastos de campañas, precampañas y gastos en general del partido político.

Asimismo, la iniciativa regula el sistema contable de los partidos, movimientos y candidatos con niveles de detalle, estipulando que deberían mantener en custodia por el término de seis años la documentación de respaldo, la cual será objeto de auditoría y fiscalización.

La propuesta incluye establecer fechas precisas para la presentación de informes. Los partidos políticos deberían realizar su cierre contable anual a más tardar el 30 de abril de cada año, incluyendo el estado anual de su patrimonio o balance general. De igual modo, por cada proceso electoral general, los partidos políticos deberían rendir un informe conteniendo el balance general y el estado de resultados certificados y auditados de los ingresos y egresos con el detalle del origen y destino de los fondos administrados 60 días después de la declaratoria de elecciones.

Los Movimientos Internos presentarían a la Autoridad Central del Partido Político y al Tribunal Supremo Electoral 20 días calendario siguiente a la fecha de celebración de las elecciones primarias, el informe financiero de campaña electoral con el desglose del origen y destino de los recursos, incluyendo copia de los documentos de respaldo. Igual harán los candidatos.

Destaca que, por primera vez, el sistema electoral fiscalice los gastos en la introducción de artículos libres de impuestos previsto en el artículo 220 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Esto estaría sujeto a control y rendición de cuentas. No es un tema menor pues se trata de inversiones por un valor de impuestos de 2 millones de lempiras.

Se regula la cancelación de un candidato electo al comprobarse que financió su campaña con dinero ilegal.

Si bien el proyecto no regula los delitos electorales, establece la posibilidad de que ciertas conductas sean delitos, tales como la presentación de información falsa en los Estados Financieros e Informes de los Partidos Políticos, Movimientos Internos, alianzas y Candidatos Independientes, facultando a la Unidad de presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público. Estos delitos serían abordados en un proyecto aparte para que sea incorporado al Código Penal, el cual se encuentra en proceso de reforma.

RECOMENDACIONES:

De acuerdo a lo expuesto en el presente Reporte, se considera que los líderes políticos de Honduras deben contribuir al fortalecimiento democrático mediante una propuesta de avanzada para el financiamiento y fiscalización de fondos partidarios destinados a las campañas electorales que evite la corrupción. En consecuencia, la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras de la OEA, recomienda lo siguiente:

1. Los líderes políticos y las instituciones del Estado deben tomar medidas para frenar la corrupción y la impunidad teniendo en cuenta que se viene construyendo una política de Estado, por lo que es fundamental contar con una legislación óptima para un control y fiscalización del financiamiento de las campañas electorales ya que es aquí donde radica el origen de muchos de los problemas que afectan al país.
2. Debe adoptarse la nueva legislación en materia de financiamiento de campañas electorales trabajada por la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso Nacional con apoyo de la MACCIH, que incorpora estándares internacionales en la materia, así como mejores prácticas de otros sistemas del Continente Americano que permita evitar actos de corrupción asociados al financiamiento político-electoral.
3. Debe crearse una Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, prevista en la nueva legislación, para fortalecer la institucionalidad del sistema electoral hondureño. Esta Unidad deberá contar con las herramientas, recursos y logística necesarios para evitar que los fondos ilegales financien las próximas campañas electorales.
4. De aprobarse la nueva legislación, es necesario que el Congreso Nacional realice un proceso abierto y transparente para la designación del titular de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, seleccionando a una persona profesional con la idoneidad técnica, ética y moral, que garantice el pleno ejercicio de sus funciones y que genere la confianza a la población y al sector político.

La MACCIH exhorta respetuosamente al soberano Congreso Nacional para la aprobación de esta iniciativa legislativa, en aras de enfrentar la corrupción y la impunidad en el país.

Tegucigalpa, 1° de septiembre de 2016