

Honduras: Valoración ciudadana del papel de la Unidad de Política Limpia en las Elecciones Generales de 2017



Como citar este documento:

CESPAD. Honduras: Valoración ciudadana del papel de la Unidad de Política Limpia en las Elecciones Generales de 2017. Enero, 2021

Autor del documento: Asis Castellanos

Edición: Vilma Castillo

Foto de portada: AFP

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

Introducción	4
Resumen Ejecutivo	5
1. Proceso de organización de la Unidad de Política Limpia	13
1.1 Contribución de la MACCIH-OEA en la aprobación de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos/as.....	13
1.2 Legislación, reglamento interno y protocolos.....	15
1.3 Vicisitudes del proceso de aprobación de la Ley y su impacto en la conformación de la Unidad de Política Limpia.....	19
2. Las actividades sustantivas en la supervisión y control del financiamiento político electoral a candidatos/as y partidos políticos	23
2.1 Ámbito de trabajo de la UPL y entes estatales directos con los que opera.....	23
2.2 Actividades sustantivas de fiscalización en el contexto de las Elecciones Generales 2017.....	29
3. El papel desempeñado por organizaciones de sociedad civil en la veeduría del cumplimiento de la Ley de Política Limpia	31
3.1 Relación sociedad civil-MACCIH en el contexto de formulación y aprobación de la Ley de Política Limpia, 2016.....	32
3.2 Alertas de organizaciones ciudadanas en torno a la Ley de Política Limpia y conformación de la Unidad.....	34
4. Las principales acciones de la Unidad en el cumplimiento del mandato de la Ley de Política Limpia	38
4.1 Gastos de campaña electoral.....	39
4.2 Suspensión de publicidad estatal.....	45
4.3 Monitoreo de campaña electoral: medios de comunicación.....	46
4.4 Auditorías.....	50
5. Las principales limitantes	54
5.1 Dinámica entre sistema político y corrupción en Honduras.....	54
5.2 Limitaciones de la Ley de Política Limpia: corrupción y financiamiento político.....	58
5.3 Funcionamiento y desempeño de la Unidad de Política Limpia.....	60
6. Conclusiones generales	63
7. Recomendaciones	65
Fuentes y bibliografía	67
Bibliografía	70
Anexos	74

Introducción

En octubre de 2016, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos/as, también llamada Ley de Política Limpia. El proceso de formulación y aprobación respondió a un intrincado juego de negociaciones de alta politización partidaria, dominado por el Partido Nacional. En lo referente, la Ley de Política Limpia fue una iniciativa planteada por la desaparecida Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad (MACCIH-OEA), puesto que conformaba uno de los mandatos del Acuerdo de enero de 2016, suscrito entre el Estado de Honduras y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El contenido de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, se originó en una decisión fundamentalmente externa que no necesariamente respondía a los intereses del sistema de partidos políticos. Además, se reconoce que la Ley de Política Limpia se aprobó y aplicó en un contexto altamente polarizado en torno a la reelección presidencial en las vísperas de las Elecciones Generales 2017, sin que pudieran generarse consensos sobre aspectos torales de la reforma político electoral, una situación que se prolongó y persiste de cara al próximo ciclo votante 2021.

Ese contexto estatal también se caracterizó por el bloqueo permanente del gobernante Partido Nacional ante cualquier iniciativa de reforma político electoral profundo: las polémicas alrededor del contenido original de la Ley de Política Limpia y el mismo aceptado, es prueba de ello. Por otro lado, se caracterizó por la imposibilidad de articularse consensos entre los llamados partidos de oposición que claramente no ha podido agrupar una mayoría calificada para impulsar reformas políticas sustantivas, ante un sistema político que cada vez se vuelve más antidemocrático y una institucionalidad político electoral más frágil y propensa a operar como una especie de extensión del partido gobernante.

En lo que concierne a estas advertencias, el informe aborda las fases iniciales del proceso organizativo de la Unidad de Política Limpia y las tareas inherentes en su mandato de fiscalización sobre el financiamiento de la política en las secciones uno y dos, respectivamente. De igual forma, se puntualizan algunas dimensiones del papel de las organizaciones de sociedad civil en el contexto de la aprobación y aplicación de la Ley de Política Limpia. Asimismo, en las secciones cuatro y

cinco, se describe y analiza lo que desde la mirada del informe se consideran las principales acciones impulsadas por la Unidad, así como las principales barreras. En definitiva, se plantean un conjunto de conclusiones generales, mediante las que se señalan algunas de las implicaciones de la no renovación del convenio de la MACCIH; en último término, y no menos importante, el informe indica algunas recomendaciones de cara al proceso electoral 2021.

En resumen, desde el Centro de Estudio para la Democracia, esperamos que este informe contribuya al debate informado y al accionar ciudadano de organizaciones que trabajan en esta materia.

Resumen Ejecutivo

El objetivo de este informe, es analizar el rol de la Unidad de Política Limpia en el proceso electoral del 2017, con el fin de valorar el grado de su desempeño y aportar propuestas para su mejora (institucionales y adecuaciones de la Ley).

Unidad de Política Limpia

La estructuración orgánica de la Unidad, inició a tan sólo cinco meses antes de las Elecciones Generales 2017. En ese contexto, la Unidad operó con serios problemas de orden presupuestario y sin capacidades técnico logísticas en relación con el acceso directo a equipo informático, transporte, personal técnico y administrativo, e incluso, instalaciones físicas, facilitado al compás de la improvisación por el desaparecido Tribunal Supremo Electoral. No obstante, la operatividad formal de la Ley de Política Limpia se estableció en agosto de 2017, con la aprobación del Reglamento para el Cumplimiento de las Disposiciones de la Ley. Dado los obstáculos en la instalación de la Unidad; este ente careció de capacidad institucional instalada para operar administrativamente y, mucho más grave, para cumplir con las amplias atribuciones que manda el artículo diez de la Ley de Política Limpia.

Ley de Política Limpia

La normativa vigente para la fiscalización del financiamiento político se estructura en cuatro componentes: (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.

La aprobación del contenido de la Ley de Política Limpia por el Congreso Nacional fue un proceso arbitrario, bloqueado y distorsionado principalmente por el partido de gobierno en sus propósitos originales. De tal manera que la aprobación implicó modificaciones significativas en tres asuntos 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 la Campaña Electoral. Además, dejó vacíos que evitan asegurar efectivamente la transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

Ámbito de trabajo de la UPL

El ámbito de trabajo de la Unidad consiste en una amplia gama de atribuciones fijadas en el artículo diez (10) de la Ley de Política Limpia, que se complementan con las responsabilidades institucionales de la Unidad hacia los sujetos obligados ante la Ley de Política Limpia, según artículo seis (6). Entre las obligaciones, incluye el mandato a impulsar “las acciones necesarias para la detección del origen, monto, destino y aplicación del dinero y aportaciones en especie de procedencia incierta hacia las organizaciones políticas y sus candidatos”. Es importante destacar, que ante la Unidad, está obligado a cooperar el denominado Sistema de Inteligencia Financiera, 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.

Sin embargo, durante y posterior al periodo electoral general de 2017, fue poco lo que trascendió en el ámbito público sobre la colaboración entre la Unidad y el Sistema de Inteligencia Financiera. Desde la Unidad de Política Limpia, se mencionó que producto de los comicios generales, el ente fiscalizador remitió casos sospechosos al Ministerio Público y al Tribunal Superior de Cuentas, de los cuales a la fecha se desconocen los dictámenes y mayores detalles; así como el impacto en la labor de detección de financiamiento político de procedencia incierta o ilegal, debido a que los casos se manejaron en alta secretividad.

Acciones de fiscalización en el contexto de las dificultades presupuestarias

Durante los comicios generales de 2017, las acciones realizadas por la Unidad en materia de fiscalización del financiamiento político, se caracterizaron por la ejecución casi paralela entre las actividades de organización institucional de la Unidad y las acciones estrictamente del mandato de fiscalización. Este hecho afectó las operaciones sustantivas de la Unidad, tales como las auditorías in situ y documental, debido a que la UPL careció del tiempo y presupuesto suficiente para instalar capacidades de carácter técnico logístico y así desarrollar el fortalecimiento institucional de la Unidad, previo al ciclo electoral general. Entre 2017,

año de instalación de la Unidad, y 2020, la Unidad ha operado 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.

Relación sociedad civil-MACCIH

El proceso de formulación y aprobación de la Ley de Política Limpia, estuvo acompañado por la MACCIH, en un contexto político en que la participación de la sociedad civil fue intermitente y en general ausente, particularmente durante el año 2016. La ausencia de veeduría, también se desarrolló en un entorno de escepticismo entre la ciudadanía y organizaciones ciudadanas. Dicho entorno, se caracterizó por la polarización social y política en el cual se instaló la Misión y, en cuyo contexto algunos sectores dieron la bienvenida y otras interpretaron la presencia de la MACCIH como una intervención del partido de gobierno para dilatar las movilizaciones y demandas ciudadanas del 2015. Por otra parte, la Misión recibió el rechazo de la élite política, particularmente del partido oficialista, que atacó el mandato de la MACCIH cuando este propuso cambios y cuestionó los procedimientos de selección de funcionarios de entes clave en materia de corrupción y transparencia.

Papel de organizaciones ciudadanas

En el marco de las Elecciones Generales 2017, a nivel local, se conformaron importantes coaliciones de observación electoral que realizaron una relevante labor en el ámbito de la veeduría, ante las arbitrariedades ocurridas durante la gestión electoral de los comicios generales; así como el seguimiento a la entonces recién conformada Unidad de Política Limpia y el debido cumplimiento de la ley de fiscalización. No obstante, durante el ciclo electoral de 2017, las organizaciones ciudadanas, en el contexto de la formación y desempeño de la Unidad durante el año 2017, tuvieron un papel fundamentalmente eventual dirigido hacia la denuncia ciudadana.

Gastos de campaña

Los gastos de campaña electoral, tuvieron como característica el elevado techo de gastos establecido para los tres niveles electivos: municipal, legislativo y pre-

sidencial. Por ejemplo, a nivel presidencial, el límite de gasto de campaña se estableció a 469.6 millones de lempiras. Si bien la Unidad, identificó reducción significativa en los gastos de campaña electoral, las organizaciones ciudadanas observaron alta concentración publicitaria manejada por el partido de gobierno. Tal situación facilitó la competencia desigual en detrimento de la Ley de Política Limpia. Es preciso señalar que a nivel presidencial, la Unidad auditó, en egresos 293.8 millones de lempiras, del cual la candidatura de Juan Orlando Hernández representó, de manera desproporcionada, el 90.82% (L 266.8 millones). 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.

Suspensión de propaganda estatal

El mandato sobre la suspensión de publicidad estatal, se ejecutó en medio de serias arbitrariedades en función de las prohibiciones que establecen los artículos 30 y 32 que trata sobre las campañas de promoción gubernamental y la neutralidad política de funcionarios y empleados públicos, respectivamente. Ambos artículos, permiten la ambigüedad en relación con el periodo de suspensión de publicidad estatal, que en principio debe durar noventa días. 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 la figura del Presidente de la República en los medios de comunicación masivos a través del gasto tributario.

Monitoreo de campaña electoral (medios de comunicación)

En Honduras, los medios de comunicación y el contexto mediático en períodos de campaña electoral, continúan operando alejados de una regulación imparcial y justa. 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. Desde 2013, el candidato presidencial del PNH, aplicó un “mecanismo de canje de deuda fiscal por propaganda”, contribuyendo a que una porción de la fuente de ingresos de los principales medios de comunicación privados provenga de la propaganda estatal. Además, este mecanismo produjo un profundo desequilibrio en la propaganda

pagada entre las y los candidatos. En términos generales, los vacíos que presenta la reglamentación de la campaña electoral en los medios de comunicación, no permite abordar el tema de fondo: la relación entre medios de comunicación (principalmente privados), campañas electorales e intereses político económicos que los media.

Auditorías

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 de 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.

Por otra parte, las auditorías documentales de los ingresos y egresos de los sujetos obligados, según lo reportado por la Unidad, inició formalmente posterior a las Elecciones Generales 2017 y culminó con serias dificultades en el tercer trimestre de 2020. Los resultados de las auditorías de la Unidad, afirmaron no haber encontrado el uso de dineros irregulares en la campaña 2017, 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. Producto de las auditorías, como se ha mencionado, la UPL también 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.

Conclusiones

- 1) Los casos criminales que la MACCIH denunció en acompañamiento a la UFECIC (hoy conocida como Unidad Fiscal Especializada contra Redes de Corrupción, UFERCO), se documentaron casos que evidenciaron un mala práctica institucionalizada de desvío de fondos y recursos públicos para campañas políticas. Los casos más representativos de esta práctica son “Pandora”, “Corrupción sobre ruedas” y “Narco política”. El seguimiento judicial a

estos casos y otros más de alto interés político, con la salida de la MACCIH, quedaron propensos a su desmantelamiento, dejando sin posibilidades de sentar precedentes en estos hechos de alto perfil de financiamiento ilícito de la política; casos de interés directo para la Unidad de Política Limpia. También, se desvaneció la posibilidad que ofrecía el convenio de la MACCIH, consistente en el acompañamiento activo a la Unidad, con el propósito de desarrollar investigaciones conjuntas en hechos de financiamiento ilícito de la política.

- 2) La aprobación de la Ley de Política Limpia y juramentación de las autoridades de la Unidad por parte del CN, fue tardía. Este hecho no sólo evitó la vigencia de la Ley para las elecciones primarias de 2017; sino, que también impidió la instalación de las capacidades institucionales necesarias de la Unidad para el ciclo electoral general de noviembre de 2017. Esa ausencia de capacidades institucionales, por ejemplo, se manifestó en el lento proceso de revisión de los informes financieros por gasto de campaña electoral, presentados por candidatos/as a cargos de elección popular.
- 3) La Unidad de Política Limpia, es parte de un entramado estatal mucho más amplio que se sostiene en la respuesta de la institucionalidad pública. Si los órganos contralores y operadores de justicia del Estado de Honduras, no cumplen su papel junto con la Unidad, este corre el riesgo de convertirse en un ente fracasado y, por tanto, una reforma político electoral frustrada y de blanqueamiento del financiamiento ilícito. Esta potencial situación revela un grave problema de fondo del sistema político hondureño: el constante conflicto en que opera la élite política y en particular el partido de Gobierno, para sostener la legalidad, la institucionalidad y la legitimidad de sus acciones políticas.
- 4) El proceso electoral general de 2017, evidenció una vez más la ausencia de control del uso de los recursos públicos en las campañas electorales. Este hecho, lo constataron tanto las plataformas locales, así como los organismos internacionales de observación electoral. El partido de Gobierno, PN, y su candidato presidencial, operaron con total alevosía en la instrumentalización partidaria de los recursos estatales antes y durante la veda electoral.
- 5) La institucionalidad pública necesita de una ciudadanía crítica, organizada y propositiva que esté permanentemente demandando el funcionamiento de las instituciones para el bien común y público; así como de partidos políticos con sólidas bases democráticas. Sin esas condiciones básicas, el Estado de Honduras estará vulnerable no solo a una gestión autoritaria de la polí-

tica; sino también a redes de narcotráfico y corrupción que inevitablemente concluirán interviniendo y dominando la relación dinero-política.

Recomendaciones

- 1) La Unidad debe contar con independencia jurídico administrativa y presupuestaria del Consejo Nacional Electoral (CNE), ya que esta representa abiertamente los tres partidos políticos: PNH, LIBRE y PLH. La adscripción al CNE, potencialmente condiciona los criterios que la Unidad podría utilizar para resolver los medios de impugnación ante casos de financiamiento ilícito que presente en apelación al CNE.
- 2) El Estado de Honduras debe fortalecer en cantidad y calidad la estructura organizativa de la Unidad de Política Limpia en tres áreas críticas: presupuesto, personal técnico y recursos informáticos. Esta distribución, es vital para que la Unidad pueda cumplir en menos tiempo y en profundidad requerida las auditorías documentales e *in situ*; así como para realizar investigaciones especiales durante el desarrollo de los ciclos electorales.
- 3) Los techos de gastos deben reducirse diferenciando los tres niveles electivos, así como el tiempo de duración de campaña o veda electoral a sesenta días. También, la regulación del financiamiento de la política debe encaminarse hacia una fiscalización más estricta que busque progresivamente reducir el desbalance entre el financiamiento privado y público. El desbalance, por parte de grupos de interés económico privado, continúa con un porcentaje dominante en la política electoral hondureña.
- 4) El Congreso Nacional, debe reformar la Ley de Política Limpia para fijar límites de gasto no solamente a los candidatos y candidatas individualmente, sino también a los partidos políticos. La fijación de gastos de campaña aplicada a candidatos/as individuales y partidos políticos, cederá a la Unidad ampliar su tarea de fiscalización y, por su importancia, aplicar sanciones a los partidos que sobrepasen los techos fijados.
- 5) Articulación efectiva entre los entes estatales llamados a colaborar según la Ley de Política Limpia. Para que el régimen de sanciones de la Ley de Política Limpia funcione efectivamente, debe existir una verdadera coordinación en los entes llamados a cooperar: 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, la Comisión Interinstitucional para la Prevención de Lavado de

Activos y Financiamiento del Terrorismo, al igual que otras entidades estatales contralores y operadores de justicia.

- 6) Se debe implementar un sistema en línea de rendición de cuentas que, además de facilitar el trabajo sistemático de auditoría, informe a la ciudadanía de los aportantes y las aportaciones recibidas. La Ley de Política Limpia vigente, clasifica esa información como datos personales que bloquea el acceso público. Existe consenso y evidencia internacional que indica que un mecanismo clave para reducir el financiamiento ilícito de la política, consiste en el acceso ciudadano a información sobre quiénes y cuánto aportan a las campañas electorales.

1. Proceso de organización de la Unidad de Política Limpia

En este apartado abordamos el origen de la Unidad de Política Limpia, ubicándola en el contexto de acompañamiento de la MACCIH-OEA. En este sentido, respondemos a las preguntas: cuáles fueron y en qué consistieron las fases del proceso organizativo inicial de la Unidad.

1.1. Contribución de la MACCIH-OEA en la aprobación de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos/as

La Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos/as, conocida como Ley de Política Limpia, fue una de las reformas constitucionales propuestas por la extinta MACCIH-OEA, con base en el convenio firmado¹ entre el Estado de Honduras y la OEA, en enero de 2016 y su posterior establecimiento en abril del mismo año.

1 Con base en este acuerdo, los objetivos para el funcionamiento de la MACCIH quedaron establecidos de la manera siguiente: i) contribuir en el cumplimiento por parte del Estado hondureño, en sus compromisos internacionales adquiridos, como la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención Interamericana de los Derechos del Hombre y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; ii) apoyar, fortalecer y colaborar activamente con las instituciones del Estado hondureño encargadas de prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción; iii) mejorar la coordinación entre las distintas instituciones del Estado que trabajan en esta materia; iv) proponer reformas al Sistema de Justicia hondureño, incluyendo legislación para el combate a la corrupción desde el sector privado; v) fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, desde la sociedad civil.

La principal referencia de la propuesta para Honduras, fue la Ley Modelo de Registro y Regulación de Partidos Políticos de la OEA. Esta Ley Modelo enfatiza los puntos que se indican a continuación: i) contar con regulación específica de las donaciones y financiamiento de campañas políticas que determine el control de estas acciones; ii) limitar las donaciones; iii) reportar los ingresos y gastos recibidos por los partidos políticos y los candidatos; iv) determinar un régimen de sanciones a quienes infringen las normas sobre financiamiento; v) regular el financiamiento público a los partidos políticos y vi) contar con un sistema de fiscalización del financiamiento público y aportaciones privadas² (ver Recuadro 1).

Así, el proceso de organización de la Unidad tiene su origen en el papel de la extinta MACCIH-OEA, cuando estableció, dentro de una de sus cuatro líneas de trabajo³, la división de la Reforma Político Electoral para asesorar, por una parte, en la definición de normas en materia de financiamiento político y, por otra, acompañar la creación de instancias de justicia electoral. Además, en cumplimiento de las recomendaciones que al respecto planteó la Misión de Observación Electoral de la OEA, en el contexto de las elecciones generales hondureñas de 2013.

Por cuanto, en materia político electoral, la MACCIH asumió las modalidades de apoyo que siguen: i) asesorar en la elaboración de la ley sobre financiamiento de la política y los partidos; ii) apoyar en la creación de estándares sobre financiamiento político y discrecionalidad y iii) fomentar mecanismos de aplicación de la ley sobre financiamiento de la política y los partidos, para el procesamiento, investigación y aplicación de las sanciones establecidas por violación de la normativa.

2 MACCIH-OEA, [Hacia una Nueva Ley sobre Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Campañas Electorales para la República de Honduras](#), *Reporte MACCIH No.1* (Tegucigalpa, 1 de sept., 2016), 5.

3 Las líneas de trabajo fueron las siguientes: i) División de Prevención y Combate a la Corrupción; ii) División de Reforma de Justicia Penal; iii) División de Reforma Político Electoral y iv) División de Seguridad Pública.

Recuadro # 1 **Resumen de los principales elementos de la propuesta original de Ley de Política Limpia presentada por la MACCIH-OEA.**

La MACCIH presentó, el 1 de septiembre de 2016, ante el Congreso Nacional un resumen de su propuesta de ley en torno a la regulación del financiamiento de los partidos políticos. Algunos de los elementos que se consideran relevantes son:

1. Tiene su sustento en el Modelo de Registro y Regulación de Partidos Políticos de la OEA, enfatizando en los puntos que se indican a continuación: (i) contar con regulación específica de las donaciones y financiamiento de campañas políticas que determine el control de estas acciones; (ii) Limitar las donaciones; (iii) reportar los ingresos y gastos recibidos por los partidos políticos y los candidatos; (iv) determinar un régimen de sanciones a quienes infringen las normas sobre financiamiento; (v) regular el financiamiento público a los partidos políticos; (vi) contar con un sistema de fiscalización del financiamiento público y aportaciones privadas.
2. Como un elemento novedoso, propone la creación de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización que contaría con autonomía técnica, operativa, funcional y de gestión, integrada por un magistrado y dos directores, uno contable y otro legal.
3. Que los medios de comunicación brinden equidad en la pauta publicitaria, debiendo entregar su lista de tarifas a la Unidad de Fiscalización al inicio del proceso electoral. Se plantea que los medios sean obligados solidarios en la rendición de cuentas y entrega de información. También se considera la creación de un mecanismo de monitoreo de propaganda electoral en medios de comunicación, durante el proceso electoral.
4. Otorgar facultades a la Unidad de Fiscalización para que levante el secreto bancario, tributario y fiduciario en investigaciones que realice sobre financiamiento de partidos, movimientos, candidatos.
5. 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 podrán participar en actos de inauguración de obra, entendiendo esta acción como un acto proselitista.
6. La prohibición con carácter de donaciones privadas a las que tengan como fuente ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles con concesiones con el Estado y las que explotan los juegos de azar o vinculadas con actividades mercantiles ilícitas.

Elementos que en su conjunto, con la excepción del asunto referente a las donaciones de empresas concesionarias del Estado de Honduras, no han estado presentes en la legislación electoral hondureña.

Fuente: CESPAD, [La ley de Política Limpia, una evidencia del boicot de la élite hondureña a reformas electorales sustantivas](#), (Tegucigalpa, junio 2017), 8-9.

1.2. Legislación, reglamento interno y protocolos

La Unidad de Política Limpia, se estructuró mediante un conjunto de instrumentos de carácter jurídico -elaboradas con la asistencia del TSE, ASJ y la MACCIH- y administrativo. La legislación principal de la Unidad está compuesto por, entre otros: (i) el Decreto No. 137-2016; (ii) la Fe de Errata; (iii) el Acuerdo 13-2017; (iv) el Protocolo Especial de Protección de Denunciantes y de Sanciones por Denuncias Temerarias y (v) el Acuerdo No. 007-2017. A continuación se presenta un resumen de dicha legislación y otros documentos institucionales, en función de las fechas de publicación en La Gaceta o emisión de la Unidad en conjunto con el TSE:

Cuadro # 1 Legislación de estructuración orgánica de la Unidad de Política Limpia, 2017

Decreto/ Acuerdo legislativo y documentos institucionales	Descripción de contexto	Fecha de publicación
Decreto No. 137-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos/as. • "Artículo 73.- INICIO DE FUNCIONES DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FINANCIAMIENTO, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN. La Unidad debe iniciar sus funciones dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley." • De acuerdo a Ley publicada el 18 de enero del 2017, entraría en vigencia 90 días después de su publicación (el 18 de abril de 2017). Y la Unidad comenzaría a operar 90 días después de entrada en vigencia la Ley: el 18 de julio de 2017. Situación que entonces dejaba sin mayores posibilidades de ejercer su función de fiscalización en las elecciones de noviembre de 2017. 	18 de enero de 2017 La Gaceta
Fe de Errata del Decreto No.137-2016	<ul style="list-style-type: none"> • Referente a la corrección de los artículos 24, 73 y 76 de la Ley de Política Limpia que tratan: la Prohibición de Aportaciones (Art. 24); el Inicio de funciones de la Unidad de Política Limpia (Art. 73); y su entrada en vigencia (Art. 76). • "Artículo 73.- INICIO DE FUNCIONES DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FINANCIAMIENTO, TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN. La Unidad debe iniciar sus funciones dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley". • Con la Fe de Errata esta fecha quedó establecida para el 18 de mayo. 	20 de marzo de 2017 La Gaceta
Acuerdo No. 007-2017	<ul style="list-style-type: none"> • "Límites Gastos de Campaña Elecciones Generales 2017". • Organizaciones de sociedad civil denunciaron el vencimiento del plazo de diez días para establecer los límites de gasto de campaña electoral una vez convocada las elecciones generales; la del 2017, el TSE la convocó el 25 de mayo. 	9 de junio de 2017 La Gaceta
Acuerdo No. 002-2017*	<ul style="list-style-type: none"> • "Protocolo para la Selección de Personal de Auditoría de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización". • Según su artículo tres, las fases de convocatoria, inscripción, admisión de postulaciones y selección estarían a cargo de una Comisión integrada por dos miembros de la Unidad, recayendo en uno de ellos la Presidencia, un miembro de la MACCIH-OEA, uno del Departamento de Auditoría Interna del TSE y un representante de la ASJ, que ocuparía la Secretaría (la cual tendría voz, pero sin voto en las decisiones); y, la última fase de nombramiento, sería una atribución de la Unidad. • Según el "Protocolo para la Selección de Consultores Individuales en Auditoría, Investigación y Análisis de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización", emitido el 14 de enero de 2019, las fases de convocatoria, inscripción, admisión de postulaciones y selección de candidatos/as elegibles estaría a cargo de una "Comisión integrada por los tres (3) Comisionados de la Unidad, de los cuales uno de ellos ocupará la Presidencia; un representante de la Asociación por una Sociedad Más Justa, que ocupará la Secretaría y finalmente integrará la comisión en calidad de observadora la Jefa de la unidad de Auditoría". 	21 de agosto de 2017 UFTF-TSE

Cuadro # 1 **Legislación de estructuración orgánica de la Unidad de Política Limpia, 2017** *continuación*

Decreto/ Acuerdo legislativo y documentos institucionales	Descripción de contexto	Fecha de publicación
Acuerdo No. 13-2017	<ul style="list-style-type: none"> Reglamento para el Cumplimiento de las Disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos/as. Además de este acuerdo, se publicó para las competencias del TSE el Acuerdo de Emergencia No. 10-2017 para Compras y Suministros de Bienes y Servicios, que permitió al TSE no sujetarse al cumplimiento de los requisitos de licitación establecidos en la Ley de Contratación del Estado y su Reglamento; y el Acuerdo No. 12-2017 con el cual se estableció la cantidad de L10,168.00 como el salario mínimo para calcular multas a los Partidos Políticos, Alianzas de Partidos, Candidaturas Independientes, Candidatas/os y para calcular el monto permitido para las aportaciones privadas que personas naturales y jurídicas hiciesen a candidatos/as a cargos de elección popular para el proceso electoral 2017. 	24 de agosto de 2017 La Gaceta
Protocolo*	<ul style="list-style-type: none"> Protocolo Especial de Protección de Denunciantes y de Sanciones por Denuncias Temerarias. Dos de sus "Considerandos" señalan: (i) el artículo 64 de la Ley de Política Limpia, "estipula que la Unidad debe establecer mecanismos de protección de denunciantes a efectos de impedir represalias y consecuencias negativas por el ejercicio del derecho de denuncia. Sin perjuicio de ello, la Unidad puede determinar un mecanismo de sanciones a aquellas personas que de forma temeraria interpongan denuncias manifiestamente falsas que carezcan de sustento"; y (ii) el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Política Limpia, determina que "La Unidad, en el ámbito de sus atribuciones y competencia, y en coordinación con el Tribunal Supremo Electoral (TSE) emitirá y autorizará los manuales, protocolos, circulares, lineamientos e instrumentos necesarios, dirigidos a los sujetos obligados, para el cumplimiento de la Ley y del Reglamento". 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". 	8 de sept. de 2017 UFTF-TSE

* No es acuerdo o decreto legislativo. En el caso de protocolos, según la Ley de Política Limpia y su Reglamento, su emisión y aprobación pertenece al ámbito y facultad exclusiva de la Unidad en coordinación con el entonces TSE.

Fuente: Elaboración propia con base en UFTF, [Avances y desafíos. Informe de gestión 2017-2018](#), 15; CESPAD, La ley de Política Limpia, una evidencia del boicot de la élite hondureña a reformas electorales sustantivas, 11; Acuerdo No. 137-2016; "Fe de Errata"; "Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo No. 007-2017"; "Tribunal Supremo Electoral. [Acuerdos números 10-2017, 12-2017 y 13-2017](#)"; UFTF-TSE, [Protocolo Especial de Protección de Denunciantes y de Sanciones por Denuncias Temerarias](#); Protocolo para la Selección de Personal de Auditoría de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización; y Protocolo para la Selección de Consultores Individuales en Auditoría, Investigación y Análisis de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización.

Además de los decretos y acuerdos legislativos, y otros documentos institucionales mencionados en el cuadro 1, son en general relevantes⁴, por la naturaleza, competencias y atribuciones de la Unidad: i) la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP); ii) la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP); iii) la Ley Especial Contra el Lavado de Activos y iv) los Lineamientos para Verificación de Información Pública en Portales de los Partidos Políticos⁵. De este conjunto de disposiciones legales y documentos institucionales, por ejemplo, destacamos que en 2013 el IAIP habilitó el Portal de Transparencia de los Partidos Políticos y elaboró en 2015 los lineamientos para verificación de información pública de los partidos políticos.

Y los instrumentos administrativos de la Unidad están compuestos por las siguientes herramientas: (i) Manual de Funciones y Estructura⁶; (ii) Manual de Puestos y Salarios y (iii) Manual de Procedimientos Administrativos. Más allá de identificar y enumerar las herramientas jurídicas y administrativas, es pertinente subrayar que los instrumentos, por ejemplo los jurídicos, en su conjunto se elaboraron y aprobaron en reducido intervalo de tiempo de cara a las Elecciones Generales 2017.

En sentido cronológico, el proceso de estructuración orgánica de la UPL, a partir de la juramentación de los comisionados en mayo de 2017, inició a tan sólo cinco meses antes de las Elecciones Generales 2017. Es más, la UPL tampoco contó con un presupuesto propio y operó sin capacidades instaladas en términos de “instalaciones físicas, equipo informático, transporte, personal de apoyo secretarial y administrativo”⁷ que, en su conjunto, fueron facilitadas por el extinto TSE.

4 Son en general relevantes también las siguientes disposiciones legales: i) la Constitución Política de República de Honduras; ii) la Ley de Contratación del Estado; iii) Ley de Procedimiento Administrativo y vii) la Ley General de la Administración Pública.

5 Véase IAIP, [Metodología para evaluar Portales de Transparencia de Instituciones Obligadas. Manual 4: Lineamientos para Verificación de Información Pública en Portales de Transparencia de los Partidos Políticos](#), (junio, 2015). Los Lineamientos para Portales de Transparencia por sectores de instituciones obligadas están clasificados en cuatro grupos: (i) los Gabinetes Sectoriales, (ii) la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, (iii) las Alcaldías Municipales y (iv) los Partidos Políticos.

6 En el [Manual de Funciones y Estructura](#) se encuentran las atribuciones por unidad administrativa de la Unidad de Política Limpia de Comisionados, Secretaría General, Capacitación y Planificación, Auditoría, Administración, Recursos Humanos e Informática.

7 UFTF, *Avances y desafíos. Informe de gestión 2017-2018*, 12.

La operatividad de la Ley de Política Limpia se estableció con la aprobación, en agosto de 2017, del Reglamento para el Cumplimiento de las Disposiciones de la Ley Fiscalización, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos/as⁸. En el contexto de las Elecciones Generales 2017, podemos aseverar que la UPL careció de capacidad institucional instalada no sólo para operar administrativamente, sino para cumplir con las atribuciones que manda el artículo diez de la Ley de Política Limpia.

1.3. Vicisitudes del proceso de aprobación de la Ley y su impacto en la conformación de la Unidad de Política Limpia

En el marco del asesoramiento de la MACCIH-OEA en materia de reforma político-electoral, el proceso de elaboración de la Ley de Política Limpia finalizó formalmente el 2 de noviembre de 2016 cuando, primero, el CN emitió el Decreto No. 137-2016 y, posteriormente, lo publicó en La Gaceta el 18 de enero de 2017. De esta manera, la Ley de Política Limpia se constituyó en el primer intento por llenar el vacío que existía en torno a la regulación del financiamiento político en Honduras; ámbito en que hasta ese entonces eran escasas las facultades del TSE⁹.

A pesar de que la LEOP, en su Artículo 87, obliga a los partidos políticos establecer un sistema contable para el control de sus operaciones financieras, antes de 2017, estos no cumplieron dicha obligación ni tampoco fueron sancionados. Asimismo, desde las Elecciones Generales 1982 hasta las de 2013, no existe información certera en torno a gastos de campaña electoral, mucho menos sobre financiamiento privado de la política.

Por otra parte, los comisionados Kelvin Aguirre Córdova¹⁰, Germán Espinal Zúñiga y Javier Franco Núñez de la Unidad de Política Limpia fueron nombrados por el Congreso Nacional el 30 de mayo de 2017. No obstante, similar a las elecciones de otros poderes del Estado de Honduras, tales como la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General, el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Superior

8 El establecimiento del Reglamento respondió a la asesoría del TSE y la consultoría de la ASJ.

9 La LEOP vigente para las Elecciones Generales 2017 establece en su Artículo 87 la obligatoriedad de contar con un sistema contable.

10 En septiembre de 2019, Kelvin Aguirre fue nombrado concejal del Consejo Nacional Electoral y en su lugar el Congreso Nacional nombró como comisionada a Alba Rivera.

de Cuentas, terminaron imponiéndose los pactos inter partidarios. Siendo nulo el efecto veedor de la sociedad civil y distorsionados los principios de la meritocracia. Un asunto que de fondo revela los problemas de ingeniería institucional y voluntad política en el diseño y desarrollo de la administración pública hondureña. Cinco días antes de la juramentación de los comisionados de la Unidad, el 25 de mayo, el otrora TSE convocó las elecciones generales de 2017¹¹.

Cabe señalar que —previo a la convocatoria de las Elecciones Generales 2017 y al nombramiento de la Comisión de la Unidad realizadas en mayo— organizaciones de sociedad civil habían denunciado dos aspectos torales relacionados con la aprobación y publicación de la Ley. Uno, la manipulación por cambios u omisiones del contenido de la Ley de Política Limpia aprobada por el CN, y publicado en el Diario Oficial La Gaceta; incluso, representantes de la MACCIH-OEA solicitaron al CN las grabaciones de la sesión en la que se aprobó la Ley. Al respecto, el CN tuvo que publicar una fe de errata sobre la Ley¹². Por adulteración, el contenido de la Ley de Política Limpia, publicado en La Gaceta en enero de 2017 no correspondió al contenido aprobado en noviembre de 2016 y tuvo que ser reintroducido al Poder Legislativo y publicado el 20 de marzo de 2017, entrando en vigencia a partir de esa fecha¹³.

Y, dos, también denunciaron la lentitud injustificada en la implementación de la Ley. Ese retraso, consistente en prolongar la organización de la Unidad y elección de su comisión, se explicó como una acción para evitar la vigencia y aplicación de la Ley de Política Limpia durante las elecciones generales de 2017.

En torno al nombramiento de los comisionados, la Coalición de Observación Electoral no partidaria (ON-26), señaló, alertando a la ciudadanía hondureña, pese a que consideraba “imperativo asegurar un espacio de independencia” a los comisionados, que:

11 El Heraldo, “[TSE convoca a elecciones generales en noviembre de 2017](#)”, (25 de mayo, 2017).

12 Plataforma Electoral de la Sociedad Civil, “[Alerta. Elecciones Generales 2017 “a la vuelta de la esquina”, sin vigencia de Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización](#)” (Tegucigalpa: ASO-NOG- FOPRIDEH-CESPAD, 24 de abril, 2017).

13 Gustavo Irías, “[Financiamiento político: las reformas electorales olvidadas](#)”, CESPAD (15 de oct., 2019), 2.

La selección de los nuevos funcionarios es el resultado de intensas negociaciones entre los propios partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, especialmente los tres con mayor representación en el parlamento. Se reprodujo la misma práctica de reparto y distribución que se deriva de la concepción patrimonial del Estado, que caracteriza al sistema político de nuestro país, y que tanto daño le ha hecho y le sigue haciendo a la construcción democrática en Honduras.

La nociva politización partidaria de las instituciones, en este caso de los organismos encargados de asegurar la transparencia del proceso electoral, es una mala señal para la población hondureña. Indica que las viejas prácticas, el tradicionalismo corruptor y corrupto, así como la perniciosa visión patrimonial del Estado, siguen siendo vicios permanentes en el manejo y conducción de los asuntos públicos en nuestro país¹⁴.

El 8 de junio, el TSE fijó los límites de gastos de campaña electoral en los tres niveles electivos: presidencial, de diputados y corporación municipal. Con ello, por primera vez, el TSE, en aplicación de los artículos 14 y 15 de la Ley de Política Limpia¹⁵, establece límites en la propaganda electoral¹⁶. En ese sentido, limitar los gastos de campaña electoral busca eliminar o reducir “prácticas desiguales entre candidatos/as entre partidos que participan en las contiendas electorales”.

Una vez aprobada la Ley de Política Limpia y nombrado el equipo de comisionados, el proceso de organización de la UPL, se procedió a estructurar un Departamento de Auditoría que al principio estuvo conformado por sólo siete (7) auditores.

-
- 14 ON-26, “Alerta # 2, 31 de mayo de 2017. Sobre el nombramiento de los comisionados para la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de los Partidos Políticos y Candidatos”, en *Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral 2017. Observación Electoral no partidaria* (Honduras: marzo, 2018), 48-49.
- 15 El artículo 14 manda que el TSE, diez días después de la convocatoria a elecciones generales, debe definir de forma diferenciada los límites de gastos de campaña electoral según nivel electivo. Y el artículo 15, establece la fórmula para fijar los gastos de campaña electoral en relación a los límites para cada nivel electivo.
- 16 TSE, [Límites gastos de campaña elecciones generales 2017](#), Acuerdo No. 007-2017, (jun. 8, 2017); y, La Gaceta, [Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo No. 007-2017](#), A16-25, No. 34,360 (Tegucigalpa: ENAG-República de Honduras, jun. 9, 2017).

La estructuración del Departamento de Auditoría respondió a la recomendación de la MACCIH y al mandato establecido en el artículo diez (Atribuciones de la Unidad), de la Ley de Política Limpia, el cual indica que la Unidad debe “integrar un Registro de Auditores para efectuar las tareas de fiscalización”. Así, se implementó un Protocolo de Contratación para la selección de auditores, certificados por la MACCIH, la ASJ, el TSE y la misma Unidad de Política Limpia¹⁷. Sin embargo, debe señalarse que este Departamento de Auditoría se estableció entre noviembre y diciembre de 2017.

Desde un principio, las condiciones institucionales del surgimiento de la Unidad de Política Limpia no fueron alentadoras. Tales condiciones se caracterizaron por los siguientes aspectos: (i) tuvo un tiempo reducido entre la toma de posesión de los comisionados (30 de mayo) y las elecciones generales (27 de noviembre de 2017); (ii) ausencia de personal y de infraestructura; (iii) seria debilidad presupuestaria; (iv) la aprobación del reglamento de la ley así como de los protocolos y manuales debieron ser procesados mientras se desarrollaba la campaña política (uno de las áreas clave de vigilancia de la Unidad); (v) y careció de una plataforma tecnológica que facilitara procesar los movimientos de campaña política¹⁸. Estas condiciones debemos ubicarlas en un contexto político más amplio y complicado del país.

En resumen, la aprobación de la Ley de Política Limpia por el CN fue un proceso arbitrario, bloqueado y distorsionado por la elite política en sus propósitos originales (destacados en el Recuadro 1 de la sección 1.1). De tal manera que la aprobación implicó modificaciones significativas, por lo menos, en tres asuntos relevantes: (i) la integración de la Unidad de Fiscalización; (ii) las fuentes prohibidas para donaciones privadas respecto a empresas con contratos de concesión con el Estado de Honduras¹⁹ y (iii) en el acceso a los medios de comunicación en el

17 UFTF, *Avances y desafíos. Informe de gestión 2017-2018*, 12.

18 Salvador Romero Ballivián, *Balance y perspectivas sobre la aplicación de la Ley de Política Limpia en Honduras*, Foro Avances y desafíos de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, 18 de Septiembre de 2018 (Tegucigalpa: UFTF, Octubre 2019), 5-6. Romero Ballivián, al señalar las condiciones de nacimiento de la Unidad, resalta que este tuvo “un éxito claramente importante”: “menor gasto de campaña realizado por los partidos políticos”.

19 MACCIH-OEA, [Segundo Informe Semestral. Consolidando la MACCIH y la lucha contra la corrupción](#) (19 de abril de 2017), 28.

período de la Campaña Electoral. Además, la Ley de Política Limpia dejó muchos vacíos que evitan asegurar efectivamente la transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

2. Las actividades sustantivas en la supervisión y control del financiamiento político electoral a candidatos/as y partidos políticos

A continuación destacamos los entes estatales que están obligados, según el mandato de la Ley de Política Limpia, a colaborar con la Unidad. Asimismo, advertimos la distinción entre sus actividades sustantivas de aquellas propias de la organización institucional, ambas impulsadas simultáneamente por la Unidad de Política Limpia durante el año 2017.

2.1. *Ámbito de trabajo de la UPL y entes estatales directos con los que opera*

En general, se ha mencionado que los principales componentes de la Ley de Política Limpia son cuatro. En primer lugar, el componente relacionado con el financiamiento y los recursos públicos, particularmente la prohibición de la propaganda estatal y la inauguración de obras públicas durante un intervalo antes del día de ejercer el sufragio en el marco de elecciones generales. Segundo, la regulación del financiamiento privado mediante el establecimiento de techos de aportación de personas naturales y jurídicas así como su bancarización²⁰. Tercero, el establecimiento de límites de gastos de campaña y de controles en torno a los recursos de financiamiento de la política. Cuarto, y no menos relevante, el establecimiento de sanciones, balanceadas de ligeras a severas (por ejemplo, la pérdida de registro en el sistema político)²¹.

20 La bancarización hace referencia a la apertura de cuentas bancarias para contabilizar los ingresos recibidos en concepto de aportaciones para financiamiento de campaña política y su respectivo registro ante la Unidad de Política Limpia.

21 Salvador Romero Ballivián, *Balance y perspectivas sobre la aplicación de la Ley de Política Limpia en Honduras*, 4-5.

No obstante, para precisar las actividades sustantivas de la Unidad es relevante destacar, entre otros, dos aspectos que median su rol como ente fiscalizador del financiamiento político público y privado. En primer lugar, hay que señalar en qué consiste su ámbito de trabajo, cuyo mandato se expresa en el artículo diez (10) de la Ley de Política Limpia, concerniente a sus atribuciones. Y, en segundo lugar, es relevante indicar cuáles son los entes estatales con los que la UPL debe coordinar su operación en tareas de fiscalización.

Según el artículo 10 de la Ley de Política Limpia vigente para las Elecciones Generales 2017, la Unidad cuenta con 18 atribuciones explícitas y “Las demás que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus atribuciones”. A continuación, en el Recuadro 2, se presentan sus atribuciones:

Además de las atribuciones de la Unidad, es clave ubicarlas en el contexto de sus responsabilidades institucionales en relación con los llamados “Sujetos Obligados”. Las responsabilidades de la Unidad, según artículo seis —referente a su “creación, naturaleza, adscripción, organización y funcionamiento”—, son las siguientes:

1. La legal afectación del financiamiento público y privado para actividades específicas y de procesos electorales.
2. La máxima publicidad del uso de sus recursos financieros.
3. La vigilancia y control de los ingresos y egresos.
4. De su puntual rendición de cuentas.
5. De la fiscalización de los recursos provenientes del financiamiento público, privado y de la documentación correspondiente.
6. De las acciones necesarias para la detección del origen, monto, destino y aplicación del dinero y aportaciones en especie de procedencia incierta hacia las organizaciones políticas y sus candidatos.
7. De la aplicación del régimen de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley.

Según el artículo cuatro de la Ley de Política Limpia, son sujetos obligados: (i) los partidos políticos, sus candidatos y candidatas; (ii) los movimientos internos de los partidos políticos; y (iii) las alianzas entre los partidos políticos y las candidaturas independientes. “Asimismo, tienen responsabilidad los donantes y las instituciones fiduciarias y bancarias, en los términos que la misma señale”.

Recuadro # 2 **Atribuciones de la Unidad de Política Limpia (énfasis agregado)**

Atribuciones, según artículo diez:

1. **Supervisar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados** relativas al financiamiento público y privado, la transparencia y la fiscalización de los fondos, aportaciones en dinero o en especie y para ingresos destinados a sufragar gastos de las actividades de los referidos sujetos obligados.
2. Llevar e **Integrar un Registro de Auditores** para efectuar las tareas de fiscalización.
3. Realizar **auditorías técnicas especializadas** con el objeto de verificar los procesos de contribuciones, aportes y gastos en dinero o en especie a los sujetos obligados.
4. Elaborar los formatos para la presentación de los estados financieros e informes y notificaciones de registro de aportaciones a que se refiere la presente Ley y la Ley Electoral de las Organizaciones Políticas.
5. Verificar los estados financieros, informes y notificaciones de registro de aportaciones de los sujetos obligados que reciben aportaciones monetarias o en especie.
6. Auditar los estados financieros de cada ejercicio fiscal anual y por separado de cada proceso electoral de los sujetos obligados que reciben aportaciones monetarias o en especie.
7. Recibir los estados financieros auditados y demás informes establecidos en los artículos 15 numeral 4) y 87 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que contenga los ingresos y egresos con el detalle del origen, monto, destino y aplicación de los mismos.
8. Realizar los análisis e investigaciones necesarias para comprobar la conformidad de los estados financieros e informes presentados por los sujetos obligados.
9. Elevar, en apelación al pleno del Tribunal Supremo Electoral (TSE) las impugnaciones contra las resoluciones que emita la Unidad, luego de los procedimientos de investigación.
10. Notificar al Tribunal Supremo Electoral (TSE) las resoluciones que emitida por la Unidad, que hayan causado estado para su ejecución.
11. Recibir de los sujetos obligados para su registro, la notificación de las contribuciones y donaciones en general.
12. **Realizar investigaciones especiales**, de oficio o a petición de parte, sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos en monetario o en especie aportados para la campaña electoral (propaganda electoral) a los sujetos obligados.
13. **Requerir**, en el marco de una investigación originada por una operación sospechosa y cuando lo estime pertinente **a las instituciones correspondientes la información bancaria, fiscal y fiduciaria de los sujetos obligados**.
14. Notificar a las autoridades competentes la comisión de presuntos delitos o irregularidades detectadas en el ejercicio de sus funciones.
15. **Sancionar, en primera instancia, a los sujetos obligados que infrinjan las disposiciones** de la presente Ley.
16. Supervisar en todo tiempo el patrimonio y los recursos financieros de los Partidos Políticos.
17. Vigilar el debido cumplimiento por parte de los sujetos obligados, de la obligación de transparencia, incluyendo la debida inserción de la información en el Portal Único del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IAIP), así como en sus propios portales electrónicos.
18. **Monitorear los medios de comunicación impresos y digitales**, así como facilitar a la ciudadanía el acceso a los reportes generados de monitoreo de medios de comunicación.

Fuente: Elaboración propia.

Colocando en contexto los artículos citados —particularmente el artículo 10 numeral 13 y artículo 6 numeral 7— estos no establecen el nivel ni las fuentes de las responsabilidades, solamente establece que “la Unidad tiene competencia para solicitar directamente información bancaria, fiscal y fiduciaria de los sujetos obligados que reciban aportes en especie o monetario”, en “el marco de una investigación originada por una operación sospechosa y cuando lo estime pertinente”.

Por otra parte, los entes con los que la Unidad debe coordinar, según la Ley de Política Limpia, esta está adscrita al TSE y, en principio, cuenta “con autonomía técnica, operativa, funcional y de gestión, y presupuestal (...)”²². A ello se debe que, durante las Elecciones Generales 2017, el cumplimiento de las normas establecidas en la Ley le correspondiera al TSE a través de la Unidad y, de forma coincidente, al IAIP puesto que existe un marco de legislación específico de acceso a la información pública. En principio, el IAIP debe vigilar el cumplimiento de la Ley de Política Limpia y sancionar a los sujetos obligados que no la cumplan.

En julio de 2013, el IAIP habilitó el Portal de Transparencia de los Partidos Políticos. Y, en 2015, publicó un diagnóstico sobre transparencia de partidos políticos en Honduras entre cuyas recomendaciones se menciona impulsar reformas, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respecto a las obligaciones de transparencia de los partidos políticos así como la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas de entes de derecho público²³.

De acuerdo con el principio de máxima publicidad, promovido por el artículo 35 de la Ley de Política Limpia, la información que los partidos políticos proporcionen al IAIP, o la generada por la Unidad sobre ellos, debe ser de acceso público en el Portal Único del Instituto, exceptuando datos personales, regulado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁴. El mismo artículo 35 de la

-
- 22 Artículo 6 (Creación, naturaleza, adscripción, organización y funcionamiento de la Unidad de financiamiento, transparencia y fiscalización). El Artículo 5 (Glosario), numeral 5, sobre “Autonomía Técnica, Operativa, Funcional, de Gestión y Presupuestaria”, indica “Es la facultad de la Unidad, integrada en el Tribunal Supremo Electoral, para actuar por sí misma en cuanto a sus competencias técnicas, operativas, administrativas, procedimentales, presupuestarias y de sanción de acuerdo con la presente Ley y sus reglamentos”.
- 23 Doris Imelda Madrid Zerón, *Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (as), Comentada*, (Tegucigalpa: RILMAC, 2018), 20. Los partidos políticos legalmente constituidos al considerarse entes de derecho público están obligados a rendir cuentas, según artículo 47 de la Constitución Política de la República de Honduras. Sobre las recomendaciones de la IAIP véase [Diagnóstico en materia de transparencia de partidos políticos en Honduras](#) (IAIP-Programa para la Cohesión Social en América Latina, nov., 2015).
- 24 Durante la administración de Manuel Zelaya Rosales, el Congreso Nacional aprobó y publicó en La Gaceta (Decreto Legislativo No. 170-2006) la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 30 de diciembre de 2006, y posteriormente reformó mediante el Decreto Legislativo No. 64-2007 del 28 de mayo de 2007, los artículos 1, 3, 11, 32, adiciona 32-A, publicado en La Gaceta el 17 de julio de 2007.

Ley de Política Limpia (concerniente al acceso a la Información), en su numeral 8, incluye como datos personales las aportaciones y los aportantes de los partidos políticos. Cabe mencionar que, como parte de los compromisos contraídos con la Unidad, el IAIP participó como veedor en la fiscalización de los sujetos obligados en las Elecciones Generales 2017²⁵.

A pesar de eso, dentro del mismo Título III dedicado a la Transparencia entre los artículos 35 al 39, el artículo 37, numeral 8, establece las “aportaciones privadas de candidatos” como información pública de los partidos políticos. Y el artículo 39 fija que:

No se puede reservar la información relativa a la asignación y ejercicio de los gastos de campañas, precampañas y gastos en general del partido político con cuenta al presupuesto público, ni las aportaciones de cualquier tipo o especie que realicen los particulares sin importar el destino de los recursos aportados.

Sin embargo, en consulta a la Unidad de Política Limpia sobre los nombres de las personas naturales y jurídicas y la cantidad que cada uno aportó para financiar la campaña política de Juan Orlando Hernández Alvarado en las Elecciones Generales 2017, la Unidad argumentó que no puede proporcionar dicha información, amparado en el artículo 3, numeral 7, de la Ley de Acceso a la Información Pública que establece los “datos personales confidenciales”, entre otras, la afiliación a una organización política y la ideología política. También, se sustentó en el artículo 42 del Reglamento de la LAIP²⁶ y el artículo 36 de la Ley de Política Limpia que refiere a la protección de los datos personales de los militantes de los partidos políticos.

Más allá de las ambigüedades que la Ley de Política Limpia presenta en un asunto central de transparencia en el ámbito del financiamiento candidatos para campañas políticas, la argumentación de la Unidad ante esta consulta ciudadana levanta dudas en cuanto a la independencia de este ente y su alcance.

25 IAIP-UFTF, “[Acuerdo Marco de Cooperación entre el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos](#)” (Tegucigalpa: 21 de sept., 2017), 3.

26 Ver IAIP, Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pp. 45-103.

Por otro lado, para la operatividad de la Unidad, está obligado a cooperar el denominado “Sistema de Inteligencia Financiera”. Este Sistema está conformado por i) el Tribunal Superior de Cuentas (TSC); ii) el Ministerio Público (MP); iii) la Comisión Nacional de Bancos y Seguros; iv) la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas; v) la Administración Tributaria y Aduanera; y vi) la Comisión Interinstitucional para la Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo²⁷.

Asimismo, la Unidad tiene la facultad de iniciar una investigación siempre y cuando detecte una operación sospechosa en los informes financieros entregados por los sujetos obligados. Así, tiene la “competencia para solicitar directamente información bancaria, fiscal y fiduciaria de los sujetos obligados que reciban aportes en especie o monetario”²⁸.

Sin embargo, como está establecido en la Ley, una solicitud de ese tipo depende de los procedimientos diseñados por el ente al cual se le solicita información y, por otro lado, la Unidad no tiene acceso directo a secretos bancarios; sus facultades investigativas se limitan al ámbito de la fiscalización electoral o puede actuar de oficio en casos debidamente fundamentados²⁹. La Unidad remitió al MP cuatro informes financieros de sujetos obligados electos en las Elecciones Generales 2017 para someterlos a investigación debido a hipotéticos vínculos con redes de narcotráfico³⁰.

Al respecto, Javier Franco, en condición de Comisionado y en entrevista para el CESPAD, en febrero de 2020, afirmó que además la Unidad remitió dos casos al TSC. Sin embargo, de los casos remitidos al MP, a la Unidad se le prohíbe brindar información acerca de los nombres y de los ilícitos probablemente incurridos por los sujetos obligados³¹. De esta gestión de la Unidad, se desconoce el resultado o hallazgos, puesto que su *Informe de Cierre*, Fiscalización de Elecciones Generales 2017, de septiembre de 2020, no informa en torno al seguimiento de los casos remitidos al MP ni de los remitidos al TSC³².

27 Artículo 3 (Autoridades competentes).

28 *Ibíd.*, y artículos 65-72 sobre “Procedimiento Administrativo Electoral en Materia de Financiamiento” de la Ley de Política Limpia.

29 Doris Imelda Madrid Zerón, *Op.cit.*, 25 y 32-36.

30 UFTF, *Avances y desafíos. Informe de gestión 2017-2018*, 26.

31 Signey Fiallos, “[Casi 43 millones de dólares, costó la campaña electoral 2017 en Honduras](#)”, CESPAD (24 de febrero de 2020), párr. 15-16.

32 UFTF, [Informe de cierre. Fiscalización elecciones generales 2017](#), (Tegucigalpa: UFTF, septiembre de 2020).

2.2. Actividades sustantivas de fiscalización en el contexto de las Elecciones Generales 2017

En general, las actividades sustantivas de la Unidad de Política Limpia, por mandato de ley, se organizan en torno a la fiscalización mediante acciones de supervisión y control del financiamiento político a candidatos/as y partidos políticos. Y en términos temporales, según el primer Informe de gestión 2017-2018 de la Unidad, las actividades más relevantes en línea con dicho mandato se realizaron entre junio 2017 y junio 2018.

Durante este período la Unidad realizó un conjunto acciones en varias líneas de trabajo: (i) acuerdos y convenios desarrollados con entes/instituciones locales e internacionales; (ii) auditorías in situ y documental; (iii) campaña de sensibilización y capacitaciones; (iv) suspensión de publicidad estatal durante el período de propaganda comprendida entre el 28 de agosto y 26 de noviembre de 2017, etc.

En este sentido, hay que señalar que este período aborda varias dimensiones de la Unidad, entre ellas: la continuación de la “fase inicial” y organización institucional de la Unidad y, central al presente estudio, las acciones realizadas en el marco de las Elecciones Generales 2017. Debido a la diversidad de actividades, es pertinente distinguir entre las actividades y acciones necesarias para la estructuración institucional en sí de la Unidad y aquellas propias del mandato fundamental de la Unidad, concerniente a la fiscalización del financiamiento político público y privado.

Por tanto, se puede afirmar que las actividades sustantivas con base al mandato fundamental de la Unidad en el contexto de las Elecciones Generales 2017 fueron, grosso modo: (i) el establecimiento de límites de campaña electoral; (ii) el despliegue de auditorías; (iii) la gestión para la suspensión de publicidad estatal y (iv) el monitoreo de medios. Aspectos que abordaremos en la sección número cuatro: “Los principales resultados de la Unidad en el cumplimiento del mandato de la Ley”.

Sobre la relación entre la organización adoptada por la Unidad y el desempeño de sus funciones principales, particularmente las establecidas en el artículo diez, podemos apuntar dos reflexiones generales. Se asume que un ente de control del financiamiento político debe ser independiente de los partidos políticos. Es decir,

no debe ser un órgano de representación político partidaria. Sin embargo, la Unidad tiene lazos no declarados con las tres fuerzas políticas de mayor peso en el parlamento (PN, LIBRE y PL). Esto representa una falla de origen porque potencialmente genera conflicto de interés y relativa disfuncionalidad de la Unidad. Por otra parte, como hemos mencionado, en el contexto del proceso electoral general de 2017, la estructura orgánica y el insuficiente personal técnico en general, no le permitió a la Unidad contar con la capacidad instalada, no solo para funcionar administrativamente, sino también para cumplir a cabalidad con las amplias atribuciones que establece el artículo diez para la Unidad.

Cuadro # 2 **Presupuesto en lempiras de la Unidad de Política Limpia, 2017-2020 (en millones de lempiras)**

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto vigente	Modificación presupuestaria (%)	Presupuesto ejecutado	Ejecución (%)
2017a	57,000 000	----	----	8 000 000	----
2018b	5 000 000	20 840 621.73	159.4	20 840 621.73	100
2019c	30 000 000	30 000 000	0	29 998 071.74	99.99
2020d (Ene-Sept)	30 000 000	30 000 000	0	17 935 088.83	59.78

Fuente: aProceso Digital, “[Unidad de Política Limpia pide asignación de presupuesto](#)” (16 de enero de 2019); bFOSDEH, [El costo de la democracia en Honduras](#) (Tegucigalpa: junio de 2020), 33; cUFTF, “Finanzas. Liquidación Presupuestaria” de diciembre de 2019 (10 de enero de 2020); dSIAFI, “[Consejo Nacional Electoral. Ejecución del Presupuesto de Egresos por Grupo de Gasto](#)” (7 de octubre de 2020).

Si bien es cierto que el artículo seis de la Ley de Política Limpia —concerniente a la “creación, naturaleza, adscripción, organización y funcionamiento”—establece que la Unidad cuenta con “autonomía técnica, operativa, funcional y de gestión, y presupuestal”, en la práctica, la adscripción al TSE obstruyó su autonomía presupuestaria, con consecuencias desfavorables en otras áreas de acción de la Unidad. Durante 2017 y 2018, la Unidad de Política Limpia no contó con autonomía presupuestaria puesto que, por ejemplo, durante el periodo fiscal 2018, el TSE se encargó del reporte de los estados financieros, liquidación presupuestaria, presupuesto mensual, plan estratégico, plan operativo anual y presupuesto 2018 de la Unidad. Por lo tanto tampoco elaboró sus propios estados de resultado, balance general y liquidación presupuestaria. Incluso, la Unidad no contó con asignación presupuestaria directa por parte de la Secretaría de Finanzas, es decir, las acti-

vidades y acciones de la Unidad que requirieron de erogación económica fueron financiadas y mediadas por el TSE³³.

Como se muestra en el Cuadro 2, en 2017 a la Unidad se le asignó un presupuesto de 57 millones de lempiras del cual ejecutó 8 millones, financiado por el TSE. Durante el periodo fiscal 2018, la Unidad no contó con asignación directa en su cuenta presupuestaria, fue hasta principios de 2019 que recibió asignación de 30 millones por parte de la Secretaría de Finanzas. Para el año 2019, la Unidad proyectó la necesidad de contratar 15 técnicos para realizar trabajo de auditoría. Y a mediados de ese año, la Unidad solicitó un incremento de 10 millones de lempiras con el propósito de implementar mejoras en la plataforma tecnológica de la Unidad; sin embargo, no hubo aumento presupuestario. En el marco de solicitud del aumento mencionado, Germán Espinal, Comisionado de la Unidad, señaló que la asignación presupuestaria de la Unidad está por debajo de los 58 millones, acordado entre el Estado de Honduras y la MACCIH-OEA³⁴.

3. El papel desempeñado por organizaciones de sociedad civil en la veeduría del cumplimiento de la Ley de Política Limpia

El papel desempeñado por organizaciones de sociedad civil en la veeduría del cumplimiento de la Ley de Política Limpia, es necesario ubicarlo a partir del contexto de las movilizaciones ciudadanas de 2015. Por tal razón, destacamos algunos hechos y procesos que marcan la formulación y aprobación y la veeduría de la Ley de Política Limpia, así como sus repercusiones en la organización de la Unidad.

33 Véase UFTF, [Oficio No. UFTF01-001/2018](#) (31 de enero de 2018); [“Planeación y Rendición de Cuentas. Nota Aclaratoria”](#) (10 de mayo de 2018); y, “Nota Aclaratoria. Finanzas” (3 de enero de 2019).

34 Véase *Proceso Digital*, [“Unidad de Política Limpia busca operar con 30 millones de lempiras en 2019”](#) (31 de diciembre de 2018); [“Unidad de Política Limpia pide asignación de presupuesto”](#) (16 de enero de 2019); y, [“Unidad de Política Limpia pide incremento de L.10 millones en su presupuesto”](#) (28 de agosto de 2019).

3.1. Relación sociedad civil-MACCIH en el contexto de formulación y aprobación de la Ley de Política Limpia, 2016

El desarrollo de los acontecimientos entre las movilizaciones ciudadanas de 2015 y las respuestas del Estado de Honduras, en particular del Poder Ejecutivo, que se materializó en la MACCIH, podemos considerarlo un primer momento de distanciamiento entre la ciudadanía en general y un núcleo de las organizaciones de la sociedad civil en relación con el papel de este organismo. Aunque la propuesta para instalar la MACCIH y este generó expectativas en ciertos sectores de la oposición social y política, cabe señalar que también creó desconfianza (ver recuadro 4 en Anexos).

Es importante aclarar que el proceso de negociación del Convenio y la instalación de este organismo, aunque fue gestionado por el mismo Estado hondureño ante la OEA, fue dilatado; por lo que un factor central, lo constituyó el cálculos de la elite política en torno a la ratificación del Convenio en el CN. Incluso, se denunció que grupos políticos pretendían modificar el contenido del Convenio de instalación.

Ese mismo “procedimiento” de dilatación y modificación se reprodujo en el contenido original de la Ley de Política Limpia. La aprobación de la Ley fue un proceso de acuerdos intrincados. La MACCIH solicitó, en reiteradas ocasiones, al CN la aprobación de la Ley de Política Limpia; puesto que existió un acuerdo entre la MACCIH y la Comisión de Asuntos Electorales del CN para aprobar la Ley antes de septiembre de 2016 para que pudiese ser aplicada en las Elecciones Primarias de marzo de 2017. La MACCIH junto con el Poder Legislativo presentaron, el 1 de septiembre de 2016, ante distintos actores sociales y políticos los lineamientos del anteproyecto de la Ley de Política Limpia³⁵.

Asimismo, el 9 de septiembre de 2016, organizaciones de sociedad civil en reunión con la MACCIH, además de manifestar su apoyo, presentaron consideraciones necesarias a implementar en respuesta al anteproyecto presentado por la MACCIH y el CN. Entre ellos, se mencionó que: (i) la Unidad no debe estar

35 Eugenio Sosa, [La MACCIH: una lectura crítica y propositiva en sus primeros seis meses de trabajo en Honduras](#) (Tegucigalpa: CESPAD, enero, 2017). También véase “[¡La compleja relación entre la sociedad civil y la MACCIH!](#)”, CESPAD (14 de oct., 2019).

adscrita al TSE; (ii) la Unidad debe ser un órgano independiente, fundamental para la realización de su mandato fiscalizador; (iii) la necesidad de un robusto presupuesto para su funcionamiento; y (iv) que cuente con un sistema de sanciones claro y determinante para quienes infrinjan la legislación en materia de fiscalización, entre otros aspectos.

Finalmente, con el acompañamiento de la MACCIH, el CN aprobó la Ley de Política Limpia el 20 de octubre de 2016³⁶. La MACCIH, en su primer informe semestral de desempeño y resultados, del 19 de octubre de 2016, indicó que —con apoyo del PNUD— trabajó conjuntamente con los siguientes entes: el TSE, la Comisión de Asuntos Electorales del CN y “las dirigencias de los partidos políticos”. Es más, como resultado indicó que:

La Ley de Política Limpia integra una serie de novedades tales como límites a las contribuciones, techos de gastos de campaña, no posibilidad de publicidad estatal, no inauguraciones de obras, así como un régimen de sanciones que puede llegar a la cancelación de registro de un partido o la cancelación de la elección de un candidato que haya recibido financiamiento ilegal. Pero la más importante innovación es la creación de una Unidad de Financiación, Transparencia y Fiscalización que tiene facultades para investigar operaciones de financiamiento, levantar el secreto bancario, y tributario, aplicar sanciones, entre otras medidas. La MACCIH-OEA considera que esta Unidad no debe responder a directrices político-partidarias, a efecto de que cuente con la independencia necesaria para un adecuado control del financiamiento ilícito de campañas electorales. Para ello, el Congreso Nacional tiene el desafío de elegir a los integrantes de esta Unidad³⁷.

Por otro lado, no se puede desconocer los conflictos internos de la Misión entre el vocero y Representante Especial del Secretario General de la OEA —además de primer coordinador de la División de Prevención y Combate a la Corrupción— Juan Jiménez Mayor y el coordinador de la División de Reforma Político-Electoral, Jacobo Domínguez, quien había aspirado al cargo de Representante Especial, así como las diferencias entre Jiménez Mayor y Luis Almagro. La estructura orga-

36 *Tiempo Digital*, “[Congreso Nacional aprueba «ley limpia» para partidos políticos](#)”, (20 de oct., 2016).

37 MACCIH-OEA, [Primer Informe Semestral](#) (19 de octubre de 2016), 4.

nizativa de la MACCIH permitía ambigüedades de dirección técnica, y en el fondo vacío de liderazgo y coordinación. La jefatura de la Misión recaía en el Secretario General de la OEA, quien ejercería esa responsabilidad desde Washington, y uno de los cuatro coordinadores de las divisiones de trabajo de la Misión ejercía como vocero y Representante Especial del Secretario General. Esa ambigüedad de autoridad se reflejó por ejemplo en el trato que el gobierno de Honduras proyectaba hacia los coordinadores de división. En la práctica, cada coordinador no reparó en lo problemático de, entre otras acciones, sostener reuniones por iniciativa propia con funcionarios del gobierno de Honduras o de establecer comunicación paralela con la Secretaria General de la OEA³⁸.

En este sentido, se recuerda por ejemplo, que las diferencias entre Jiménez Mayor y Domínguez, se manifestaron fuertemente en el marco de la publicación de la Ley de Política Limpia en enero de 2017. Desde el mismo Congreso, se denunció que el contenido original de la Ley había sido modificado en su publicación, con el visto bueno del Coordinador de la División Político Electoral de la MACCIH.

Podemos afirmar que durante el proceso de formulación y aprobación de la Ley de Política Limpia, el cual acompañó la MACCIH, estuvo ausente la sociedad civil y, además, estuvo marcado por: (i) la prevalencia del escepticismo en la ciudadanía y en un núcleo de organizaciones de sociedad civil; y, (ii) por otro lado, cuando la MACCIH propuso cambios y cuestionó los procedimientos de selección de funcionarios de entes clave en materia anticorrupción, la élite política, particularmente el partido de gobierno, prácticamente atacó el mandato de la Misión³⁹, cuya organización operó sin una estrategia de acercamiento y alianza con sociedad civil, y viceversa; situación que se mantuvo durante 2017.

3.2. Alertas de organizaciones ciudadanas en torno a la Ley de Política Limpia y conformación de la Unidad

Entre otros factores, debido a la dilatación y manipulación en la aprobación y publicación del contenido de la Ley de Política Limpia durante 2016—y a la posterior

38 Charles T. Call, [Un éxito fugaz: El legado de la misión internacional contra la corrupción en Honduras](#) (CLALS, julio de 2020), 12.

39 Eugenio Sosa, *La MACCIH: una lectura crítica y propositiva en sus primeros seis meses de trabajo en Honduras*, 18.

publicación de Fe de Erratas en marzo de 2017—, dicha Ley no se aplicó durante el proceso electoral primario de marzo de 2017. La cámara legislativa abordó la Ley de Política Limpia durante el periodo cercano al proceso electoral 2017 que no solo evitó su aplicación para las primarias de 2017, sino que también estuvo en cuestionamiento su vigencia para el proceso de elecciones generales de noviembre, situación que alertó organizaciones de sociedad civil. La Plataforma Electoral de la Sociedad Civil en abril de 2017 llamó la atención sobre los retrasos injustificados que prolongaron la conformación de la Unidad y de la elección de sus magistrados⁴⁰.

El 26 de mayo de 2017, la Coalición ON-26, en un documento público referente a la Ley de Política Limpia, alertó sobre lo siguiente:

- a. *La modificación del contenido original* de la propuesta de la Ley de Política Limpia, por ejemplo, en aspectos que garantizaban la despolitización de la Unidad.
- b. *La alteración de la composición de la Unidad* que entonces permitió “pasar de un comisionado a tres comisionados, con la intención de hacer coincidir este número de fuerzas políticas en el Congreso y en Tribunal Supremo Electoral y en otros entes o instituciones del Estado”.
- c. *La admisión de postulantes cuestionados* de ciertos funcionarios públicos y de postulantes señalados de tener “cuentas pendientes con la justicia”, otros con “antecedentes de violencia doméstica” y/o de incumplimiento de obligaciones con el Estado hondureño”. “Pese a estos cuestionamientos, muchos de ellos [avanzaron] en el proceso de selección, sin que los señalamientos sean verificados o desvanecidos por la comisión legislativa encargada de la evaluación y selección de los funcionarios”.
- d. *La politización del proceso selección y elección*, y la promoción de la realización de elección final en el pleno del Congreso Nacional que retrasó el nombramiento de los Comisionados. Asimismo, se alertó sobre la amenaza de que la elección se ejecutase mediante voto secreto.
- e. La alerta, también, *demandó la participación de organizaciones de sociedad civil* para investigar y constatar la idoneidad de la lista final de nueve perso-

40 Plataforma Electoral de la Sociedad Civil, *Alerta. Elecciones Generales 2017 “a la vuelta de la esquina”, sin vigencia de Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización* (Tegucigalpa: FOPRIDEH-ASONOG-CESPAD, 24 de abril, 2017).

nas, de las cuales el CN seleccionó tres como autoridades de la Unidad de Política Limpia⁴¹.

Por otra parte, el 2 de junio, la Plataforma Electoral alertó sobre la permeabilidad de la Ley en relación a las empresas con concesiones con el Estado de Honduras y el financiamiento de las campañas electorales; situación que también fue señalado por algunos diputados del CN.

En la publicación de la Fe de Errata, en marzo de 2017, se justificó que “por un error involuntario” modificaron los Artículos 24, 73 y 76. Particularmente, sobre el Artículo 24, concerniente a la prohibición de ciertas fuentes de aportación, la alerta lo denunció como un retroceso en comparación con lo establecido en la LEOP de 2004.

En el Artículo 83, relacionado con el “Patrimonio y Régimen Financiero de los Partidos Políticos”, la LEOP de 2004, Decreto No. 44-2004, establece las fuentes de financiamiento prohibidas para los partidos políticos, movimientos internos y sus candidatos a cargos de elección popular. Se enuncian, por ejemplo, como fuentes prohibidas las provenientes de (i) contribuciones o donaciones anónimas, de funcionarios y empleados dentro de la administración pública, (ii) subvenciones o subsidios de Gobierno y organizaciones o instituciones extranjeras, de personas naturales o jurídicas extranjeras. También prohíbe en el inciso tres las:

3) contribuciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y las que explotan los juegos de azar o vinculadas con actividades mercantiles ilícitas, prohibición que es extensiva a empresas matrices subsidiarias, sucursales y personas particulares. (Énfasis añadido)

No obstante, hay que resaltar que el Congreso reformó, mediante decreto legislativo, el Artículo 83, numeral 3, quedando como “**Contribuciones o donaciones de Ejecutivos, Directivos o Socios de las Empresas Mercantiles vinculadas con actividades ilícitas**”. Esta reforma fue aprobada el 20 de noviembre de 2017, mediante el Decreto No. 145-2016⁴², casi tres semanas después de la emisión

41 ON-26, “Alerta # 1, 26 de mayo de 2017. Sobre la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de los Partidos Políticos y Candidatos”, en *Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral 2017. Observación Electoral no partidaria*, 47-48.

42 El [Decreto No. 145-2016](#) de reforma al Artículo 83, numeral 3, el CN lo aprobó el 20 de noviembre de 2017, y fue publicado en *La Gaceta* (No. 34,228) el 2 de enero de 2017.

Recuadro # 3 **Modificación al Artículo 24 de la Ley de Política Limpia**

Ley publicada en La Gaceta (18 de enero de 2017)	Fe de Erratas (20 de marzo de 2017)
<p>Artículo 24.- Prohibición de aportaciones. Se prohíbe a los sujetos obligados, aceptar en forma directa o indirecta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Contribuciones de entidades o empresas públicas o con participación del Estado; 2) Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares; 3) Contribuciones o donaciones de los funcionarios y empleados que se desempeñen en la administración pública centralizada o descentralizada, sin previa autorización de éstos. Se prohíbe que sin la autorización respectiva se pueda constituir las deducciones. La omisión de la autorización constituye un hecho delictivo; 4) Subvenciones o subsidios de gobierno, organizaciones o instituciones extranjeras; 5) Contribuciones de instituciones religiosas de cualquier denominación; y, 6) Contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen excepto en el caso que haya un vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. 	<p>Artículo 24.- Prohibición de aportaciones. Se prohíbe a los sujetos obligados, aceptar en forma directa o indirecta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Contribuciones de entidades o empresas públicas o con participación del Estado. 2) Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares; 3) Contribuciones o donaciones de los funcionarios y empleados que se desempeñen en la administración pública centralizada o descentralizada, sin previa autorización de éstos. Se prohíbe que sin la autorización respectiva se pueda constituir las deducciones. La omisión de la autorización constituye un hecho delictivo; 4) Subvenciones o subsidios de gobierno, organizaciones o instituciones extranjeras; 5) Contribuciones o donaciones de Ejecutivos, Directivos o Socios de las empresas Mercantiles vinculadas con actividades ilícitas; 6) Contribuciones de instituciones religiosas de cualquier denominación; y, 7) Contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen excepto en el caso que haya un vínculo de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Fuente: Elaboración propia.

del Decreto No. 137-2016 de la Ley de Política Limpia (2 de noviembre 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 Limpia⁴³, vigente para las Elecciones Generales 2017 (mostrado en el Recuadro 3).

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 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 en el artículo 83, inciso 3. Por lo tanto, la Ley de Política Limpia incluye a las empresas mercantiles contratistas del Estado como financiadores legítimos.

43 Doris Imelda Madrid Zerón, *Op.cit.*, 76-81.

De tal manera que la Ley de Política Limpia, entró en vigencia en un contexto de amplio cuestionamiento ciudadano que pasó desde el retraso en la aprobación y manipulación del contenido de Ley, hasta el vacío en la fiscalización del financiamiento privado de la política por empresas con contratos concesionarios con el Estado. Situación que en el fondo facilita la cooptación de los partidos políticos, el Estado y sus políticas públicas en función del interés corporativo-privado.

Organizaciones de sociedad civil, también denunciaron asuntos relacionados al Tribunal Supremo Electoral y en particular, aspectos vinculados al cumplimiento de la Ley de Política Limpia. Por ejemplo, el uso de recursos estatales durante campaña electoral y el monitoreo de medios de comunicación social.

Podríamos caracterizar los roles desempeñados por las organizaciones de sociedad civil, en el contexto de la formación y desempeño de la Unidad durante el proceso electoral 2017, como un rol contingente que en parte se explica por las amplias y constantes crisis y emergencias que organizaciones de sociedad civil deben abordar en Honduras. A pesar que desde sociedad civil se han generado valiosos estudios y propuestas, aún está en emergencia el momento de articulación para producir más espacios de interacción propositiva; situación que merece un análisis que escapa a los propósitos del presente estudio⁴⁴.

4. Las principales acciones de la Unidad en el cumplimiento del mandato de la Ley de Política Limpia

Como se muestra (en la sección dos), desde el enfoque de este informe es pertinente distinguir las actividades y acciones que las autoridades de la Unidad impulsaron para la organización, estructuración y desarrollo institucional de aquellas propias del mandato de la Unidad. Con el propósito de identificar los princi-

44 Un punto de partida para indagar la trayectoria, desarrollo y contribución de la sociedad civil hondureña a la construcción de movimientos ciudadanos y procesos de democratización del país, previo al huracán Mitch (1998) es Leticia Salomón, *Democratización y sociedad civil en Honduras* (Tegucigalpa: CEDOH, 1997); y previo al golpe de Estado de 2009 son Mario Posas, “*Gobernabilidad democrática y sociedad civil en Honduras*”, en *Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica*, Leticia Salomón comp., (Tegucigalpa: CEDOH, 2000) y Eugenio Sosa, *La sociedad civil y la agenda anticorrupción en Honduras* (Tegucigalpa: CNA, 2008).

pales resultados de la Unidad, a continuación se abordan aspectos y acciones que son considerados sustantivos relacionados al mandato fundamental de la Unidad, realizados durante y después de proceso electoral general de 2017: (i) el establecimiento de límites de gasto de campaña electoral; (ii) la suspensión de publicidad estatal; (iii) el despliegue de auditorías *in situ*; (iv) auditorías documentales (v) el monitoreo de medios de comunicación y (vi) el monitoreo de propaganda visual en áreas públicas. En relación al tiempo de duración, los primeros dos podrían considerarse acción puntual, aunque requieren de la vigilancia de su cumplimiento, y el resto, los consideramos procesos ya que exige un tiempo de duración prolongado y sostenido.

4.1. Gastos de campaña electoral

Una de las acciones que marca un antes y después en la fiscalización del financiamiento político en Honduras, es precisamente la fijación de techos de gasto de campaña electoral en las Elecciones Generales 2017. En el país, por primera vez el TSE, mediante la Unidad de Política Limpia, estableció una fórmula⁴⁵ para calcular los límites en costos electorales. Es así que el artículo cinco de la Ley de Política Limpia define ‘campaña electoral’ como “el conjunto de actividades llevadas a cabo por los actores del proceso electoral con el propósito de dar a conocer sus principios ideológicos y programas de gobierno, así como promover los candidatos que han postulado a los cargos electivos con la finalidad de captar el voto de los electores”.

De igual manera, establece que el límite de gastos de campaña electoral (ver recuadro 4) opera en torno al:

Límite de las erogaciones que pueden ser realizadas durante los cincuenta (50) días calendarios anteriores a la práctica de las elecciones internas y primarias y noventa (90) días calendario anteriores a la celebración de las elecciones generales por los Partidos Políticos, sus Candidatos y Candidatas, Movimientos Internos y Alianzas o Candidatos Independientes. Los límites

45 Artículo 15 (Fórmula para determinar los gastos de campaña) de la Ley de Política Limpia establece los límites para gastos de campaña electoral en función de tres niveles electivos: Presidente y Designados, Diputados al Congreso Nacional y Corporaciones Municipales.

Recuadro # 4 “Artículo 16. Conceptos considerados para gastos de campaña electoral” de la Ley de Política Limpia vigente para las Elecciones Generales 2017

1. Gastos de propaganda: Comprenden los realizados en vallas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y cualquier otro gasto que tenga por propósito atraer, motivar y convencer a los electores de votar por una candidatura determinada;
2. Gastos operativos: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
3. Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: Comprende los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto los sujetos obligados como el medio impreso, deben [sic] identificar con toda claridad, que se trata de propaganda o inserción pagada; y,
4. Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: Comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones, o estudios de grabación y producción; así como los demás inherentes al mismo objetivo.

Según Artículo 16, “No se consideran dentro de los topes de campaña, los gastos que realicen los Partidos Políticos para su operación ordinaria, y para el sostenimiento de sus órganos directivos, que no pueden ser solventados con el aporte de la deuda política”.

Fuente: Elaboración propia.

deben ser establecidos para cada proceso electoral general por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y controlados por la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, en cumplimiento a la fórmula establecida en la presente Ley⁴⁶.

El TSE estableció los límites de gastos de campaña electoral el 8 de junio de 2017, en razón de los tres niveles electivos: Presidente y Designados, Diputados al Congreso Nacional y Corporaciones Municipales (ver cuadros 3 y 4). Cabe mencionar que el 3 de junio del 2017, el CESPAD junto con FOPRIDEH y ASO-NOG lanzaron una Alerta⁴⁷ a la ciudadanía y, con especial dedicación al TSE, ya que había vencido⁴⁸ el plazo de diez días para que el TSE estableciera los techos de gasto de campaña, una vez declarada la convocatoria a las Elecciones Generales—la cual se había declarado el 25 de mayo.

46 Artículo 5 (Glosario).

47 Plataforma Electoral de la Sociedad Civil, “[Alerta. al TSE: venció plazo para conocerse montos de gastos de campañas políticas](#)” (Tegucigalpa: FOPRIDEH-ASONOG-CESPAD, 3 de junio, 2017).

48 Artículo 14, “El Tribunal Supremo Electoral (TSE), diez (10) días después de la convocatoria de elecciones primarias y diez (10) días después de la convocatoria de las elecciones generales, debe determinar en los niveles de manera diferenciada por tipo de elección, los límites de gastos de campaña electoral conforme a la presente Ley”.

Cuadro # 3 Límite de gastos de campaña electoral a nivel electivo legislativo, establecidos para las Elecciones Generales 2017

Departamento	Cantidad de municipios	Carga Electoral Departamental (CED)	Total departamental (CED por L 78.78) ^{a/}	Diputado/a titular por Depto.	Límite para gastos de campaña electoral por candidato en lempiras ^{b/}
1. Atlántida	8	317 587	25 019 503.86	8	3 127 437.98
2. Colón	10	230 345	18 146 579.10	4	4 536 644.78
3. Comayagua	21	325 990	25 681 492.20	7	3 668 784.60
4. Copán	23	263 300	20 742 774.00	7	2 963 253.43
5. Cortés	12	1 089 270	85 812 690.60	20	4 290 634.53
6. Choluteca	16	335 951	26 466 219.78	9	2 940 691.09
7. El Paraíso	19	317 480	25 011 074.40	6	4 168 512.40
8. Fco. Morazán	28	1 103 649	86 945 468.22	23	3 780 237.75
9. Gracias a Dios	6	38 843	3 060 051.54	1	3 060 051.54
10. Intibucá	17	150 884	11 886 641.52	3	3 962 213.84
11. Islas de la Bahía	4	44 773	3 527 216.94	1	3 527 216.94
12. La Paz	19	134 435	10 590 789.30	3	3 530 263.10
13. Lempira	28	206 822	16 293 437.16	5	3 258 687.43
14. Ocotepeque	16	102 618	8 084 246.04	2	4 042 123.02
15. Olancho	23	363 425	28 630 621.50	7	4 090 088.79
16. Santa Bárbara	28	329 303	25 942 490.34	9	2 882 498.93
17. Valle	9	146 541	11 544 499.98	4	2 886 125.00
18. Yoro	11	412 056	32 461 771.68	9	3 606 863.52
Total	298	5 913 272	L 465 847 568.16	128	-----

a/ L 78.78 representa el doble del costo por voto de la deuda política actualizado por el TSE.

Para las Elecciones Generales 2017, se estableció a L 78.78, puesto que el valor actualizado del voto de la deuda política fue de L 39.39. El método de actualización del voto, el TSE lo determinó según el artículo 82 de la LEOP (2004) vigente para las Elecciones Generales 2017.

b/ Según el artículo 15 (Fórmula para determinar los gastos de campaña electoral) de la Ley de Política Limpia a nivel legislativo, se calcula multiplicando el número total de votantes registrados en el Censo Departamental Electoral por el doble del costo por voto, este se dividirá por el número de puestos a competir en el respectivo departamento.

Fuente: TSE, Acuerdo No. 007-2017. Límites Gastos de la Campaña Elecciones Generales 2017; La Gaceta, "Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo No. 007-2017" (9 de junio, 2017); y, Ley de Política Limpia (Artículo 15. Fórmula para determinar los gastos de campaña electoral).

Cuadro # 4 **Límite de gastos de campaña electoral establecidos para las Elecciones Generales 2017, por nivel electivo municipal y presidencial**

Nivel electivo	Carga electoral a/	Límites para gastos de campaña electoral (Carga electoral por L 78.78) b/
Municipal (total 298 municipios)	5 913 272	L 465 847 568.16
Presidencial	5 961 017	L 469 608 919.26

a/ Por razones de espacio, no se desglosa las cargas electorales de los 298 municipios con sus respectivos cálculos de límites para gastos de campaña electoral por municipio (para el nivel electivo municipal).

b/ Según el artículo 15 (Fórmula para determinar los gastos de campaña electoral) de la Ley de Política Limpia, a nivel electivo municipal, los límites de gastos de campaña electoral se estima multiplicando el número de electores del municipio por el doble del costo por voto; y a nivel electivo presidencial, se calcula multiplicando el total de electores registrados en el Censo Nacional Electoral por el doble del costo por voto.

Fuente: elaboración propia con base en TSE, *Acuerdo No. 007-2017. Límites Gastos de la Campaña Elecciones Generales 2017*; *La Gaceta*, "Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo No. 007-2017" (9 de junio, 2017); y, Ley de Política Limpia (Artículo 15. Fórmula para determinar los gastos de campaña electoral).

En el *reporte de la Unidad, Avances y desafíos, Informe de gestión 2017-2018*, los informes financieros presentados por los sujetos obligados, fiscalizados por la UPL, registró que los gastos de campaña ascendieron a un aproximado de L 782 651 575.89⁴⁹; y, en su *Informe de cierre*, reportó que el monto total auditado fue de L 897 602 680.20⁵⁰, reflejando el gasto en las Elecciones Generales 2017. Según la Unidad, la promulgación de la Ley de Política Limpia generó, como 'efecto disuasivo', la reducción de los gastos de campaña política de aproximadamente 60 % en comparación con las Elecciones Generales 2013.

Sin embargo, la Coalición de Observación Electoral No Partidaria (ON-26) calificó los límites de gastos de campaña de las Elecciones Generales 2017 como "una de las más caras" debido al elevado techo de gastos establecido. Y observó que en términos comparativos y valores absolutos, el proceso electoral 2013 tuvo un costo para el Estado de Honduras de más de 1680 millones de lempiras, en contraste con el costo del proceso electoral 2017, que superó los L 2 300 millones, considerando solamente el presupuesto ejecutado por el TSE durante el periodo 2014-2107— sin incluir los gastos de otros entes estatales relacionados con el proceso electoral⁵¹.

49 UFTF, *Avances y desafíos, Informe de gestión 2017-2018* (septiembre de 2018), 26.

50 UFTF, *Fiscalización elecciones generales 2017, Informe de cierre* (septiembre de 2020), 31.

51 ON-26, *Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral 2017. Observación Electoral no partidaria*, 24 y 58.

También, observó con preocupación que hasta octubre, la Unidad de Política Limpia no contaba con auditores necesarios para fiscalizar el origen del financiamiento político y gastos de campaña electoral, situación que limitaba a la vez la posibilidad de identificar el financiamiento ilícito en campañas electorales. El limitado alcance institucional obligó a la Unidad a recurrir a algunas organizaciones de sociedad civil para implementar trabajo de fiscalización⁵². Es más, debido a la limitación presupuestaria y al reducido tiempo de conformación, la Unidad culminó con la contratación de diez auditores a una semana de los comicios generales⁵³.

A pesar que la Unidad informó que hubo reducción significativa en los gastos de campaña electoral, explicado como el efecto y éxito directo de la Ley de Política Limpia, es importante mencionar que organizaciones ciudadanas observaron alta concentración publicitaria manejada por el partido de gobierno, y que en consecuencia operó en competencia desigual, infringiendo la Ley de Política Limpia. La Coalición Observación N-26 observó que la campaña electoral inició con “una baja intensidad a nivel de propaganda y publicidad” y explicó que no solo se debía a la entrada en vigencia de la Ley de Política Limpia, sino también a la alta concentración publicitaria manejada por el partido en el poder⁵⁴. El 25 de agosto, el gobierno central anunció la suspensión, a partir del 12 de octubre, de inauguración de obras públicas por parte de las entidades públicas centralizada y descentralizada del Estado de Honduras.

De hecho, como se muestra en el cuadro 5, del monto auditado por la Unidad a nivel presidencial, L 293 808 186.75 en egresos, la candidatura de Juan Orlando Hernández representó el 90.82 % (L 266 836 068.08). Este es un porcentaje desproporcional en comparación con el resto de candidatos presidenciales, y debido al alto techo de gasto de campaña electoral establecido para los comicios generales de 2017, este a la vez representa un 56.82 % del techo de gasto campaña electoral a nivel presidencial (L 469 608 919.26).

52 Ibid., 64.

53 MOE-UE, *Informe final sobre las Elecciones Generales 2017*, 13, nota 15.

54 ON-26., 63.

Cuadro # 5 Monto auditado a nivel presidencial por la Unidad de Política Limpia

No	Sujeto obligado	Partido político	Ingresos (L)	Egresos (L)	% (egresos)
1	Isaías Fonseca Aguilar	FAPER	745 543.07	745 543.07	0.25
2	Romeo Vásquez Velásquez	APH	571 050.23	571 050.23	0.19
3	Lucas Evangelisto Aguilera	DC	737 765.46	737 765.46	0.25
4	Luis Orlando Zelaya Medrano	PLH	23 439 093.16	23 439 093.16	7.98
5	Marlene Elizabeth Alvarenga Castellanos	PAC	257 250.00	257 250.00	0.09
6	Eliseo Vallecillo	VAMOS	150 955.00	151 607.87	0.05
7	Salvador Alejandro César Nasralla Salum	Alianza Opositora PINU-LIBRE	980 108.88	979 808.88	0.33
8	Juan Orlando Hernández	PNH	266 836 068.08	266 836 068.08	90.82
9	José Alfonso Díaz Narváez	UD	90 000.00	90 000.00	0.03
Total (Lempiras)			293 807 833.88	293 808 186.75	100 %

Fuente: Unidad de Política Limpia, *Fiscalización elecciones generales 2017. Informe de cierre*, 20.

La ON-26, en seguimiento al gasto público en el proceso electoral, en torno a los gastos de campaña observó que hubo un “incremento presupuestario del gobierno central en los rubros de publicidad y propaganda que aumentó en el año 2017 de 32.2 millones a 83.4 millones de lempiras, representando un incremento de 159 por ciento”, y además señaló que:

El TSE [lideró] las instituciones con mayores incrementos en su presupuesto aprobado; de un monto inicial de 204.6 millones de lempiras pasó a 369.6 millones en marzo del presente año [2017], cuando se llevaron a cabo las elecciones primarias. En junio, se modificó nuevamente el presupuesto, ascendiendo al monto de 814.1 millones de lempiras, lo cual representa un 297 por ciento de incremento sobre el presupuesto inicial. La Coalición Observación N-26 ve con preocupación cómo en un año electoral, la Secretaría de Finanzas no haya planificado un renglón presupuestario adecuado a la actual demanda del proceso, para evitar así las ampliaciones o modificaciones, situación que afianza prácticas como la contratación directa, discrecionalidad en la contratación de emergencia que no siempre se ajustan a la transparencia y la rendición de cuentas⁵⁵.

55 ON-26, *Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral 2017. Observación Electoral no partidaria*, 65-66.

4.2. Suspensión de publicidad estatal

Otra acción inédita, por lo menos en la historia político electoral reciente hondureña desde la Constitución Política de 1982 al presente, está relacionada con la suspensión de publicidad estatal. La Ley de Política Limpia vigente para las Elecciones Generales 2017 así lo establece en los artículos 28 al 32, correspondientes a la *Equidad de pauta televisiva*, el *Compromiso por la equidad*, la *Suspensión de publicidad estatal*, la *Excepción para publicidad necesaria* y la *Neutralidad política*, respectivamente.

De tal manera que en cumplimiento de la Ley de Política Limpia y en función, específicamente, de los artículos 30 (Suspensión de publicidad estatal) y 32 (Neutralidad política), el Gobierno Central instruyó a los entes del Estado “suspender toda la publicidad a partir del 28 de agosto (...) y a suspender toda actividad de inauguración a partir del 12 de octubre de 2017”⁵⁶.

- *Artículos 30. Suspensión de publicidad estatal. Durante el periodo de propaganda y hasta la conclusión de la jornada electoral, se debe suspender las campañas de promoción del Gobierno Central y gobiernos locales, especialmente la establecida bajo el marco de la Ley del Programa Voluntario de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones, Decreto No.86-2013, de fecha 21 de Mayo de 2013.*
- *Artículo 32. Neutralidad política. Los funcionarios y empleados públicos deben abstenerse de realizar actos de proselitismo político de conformidad con el Artículo 142 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. 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.*

Al respecto, hay que señalar que el mandato de prohibir la publicidad estatal durante el período de la campaña electoral es arbitrario. Por un lado, 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 claramente se entiende que abarca los 90 días que dura la campaña electoral, es decir de septiembre a noviembre; por otro, el Artículo 32 establece que “Durante los últimos cuarenta y cinco (45) días del período de propaganda, quedan suspendidas las inaugura-

56 Gobierno de la República de Honduras, “Comunicado”, (Tegucigalpa: Secretaría de Estado en los Despachos de Comunicación y Estrategia Presidencial, 24 de agosto, 2017).

ciones de obras públicas y su difusión en medios de comunicación”, reduciendo la prohibición de 90 días a la mitad⁵⁷.

Organizaciones de sociedad civil apuntaron por lo menos tres asuntos preocupantes en relación a la publicidad estatal durante 2017.

- a. El Poder Ejecutivo utilizó una porción del llamado “gasto tributario” para promover la figura del Presidente de la República a través la Ley de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones (Decreto No. 86-2013 de fecha 21 de mayo de 2013) en los medios de comunicación masivos (televisión, radio y prensa escrita);
- b. La Secretaría de la Presidencia de la República centralizó la partida de egresos para publicidad estatal, adjudicándose en las Disposiciones Generales del Presupuesto como único ente autorizado para ejecutarlo; y,
- c. Durante el año electoral 2017, el Gobierno central mostró incremento presupuestario en materia de propaganda y publicidad. Este se reflejó en el aumento de 32.2 a 83.4 millones de lempiras, o sea, incrementó 159%⁵⁸.

4.3. Monitoreo de campaña electoral: medios de comunicación

La Unidad de Política Limpia desarrolló actividades de fiscalización de la campaña electoral. Para el monitoreo de medios de comunicación reportó que se apoyó en una empresa dedicada a esta actividad y ejecutó actividades de fiscalización de propaganda visual en algunas zonas y municipios de los departamentos de Francisco Morazán, La Paz y Comayagua. Los resultados de estas actividades de fiscalización, la Unidad las empleó fundamentalmente para contrastar los gastos de campaña reportados por las y los candidatos con sus hallazgos de auditoría y fiscalización. A pesar de las acciones impulsadas por la Unidad y la normativa existente que trata de regular el papel de los medios de comunicación en campaña electoral, como fue señalado por organizaciones de sociedad civil, así como por organismos de observación internacional. Los medios de comunicación y el contexto mediático en períodos de campaña electoral, en Honduras, continúan operando muy lejos de las normas internacionales en esta materia.

57 Gustavo Irías, Op. cit., (oct. 2019).

58 ON-26, Op. cit., 25 y 65.

A continuación resumimos algunos de los aspectos que la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea reportó en su *Informe final Elecciones Generales 2017*⁵⁹.

I) Sobre el contexto mediático

1. **Contexto mediático polarizado y asimétrico**, dado que la mayoría de los medios de comunicación⁶⁰ mantienen una línea política partidaria definida—es decir, vínculos políticos con principalmente con el Partido Nacional o el Partido Liberal, y en menor medida con LIBRE—y hay un bloque mayoritario, en cantidad y alcance de los medios, con posiciones cercanas al oficialismo. Este contexto mediático se caracteriza también por la dinámica de los intereses de los grupos privados propietarios de medios sobre sectores económicos regulados por el Estado o en el que el Estado es contratista. Los principales grupos privados propietarios de medios son: Grupo OPESA, Grupo Editorial Hablemos Claro, Corporación Televicentro/Grupo Emisoras Unidas, Grupo América Multimédios y Grupo Periódicos y Revistas S. A.
2. **Una importante porción de la fuente de ingresos de los principales medios de comunicación privados proviene de la propaganda estatal.** Desde junio de 2013, la Ley del Programa Voluntario de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones en su Artículo 2 dispone que los medios de comunicación “podrán pactar con el Gobierno el pago de la deuda exigible... mediante publicidad en la forma en que se establezca exclusivamente con el Presidente de la República o a quien este delegue” de igual manera, el Presidente designa directamente a las autoridades de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), ente estatal con un peso regulador preponderante sobre emisoras de radio y canales de televisión. La MOE UE, subrayó que

59 Resumen de la sección “XII. Los medios de comunicación en las elecciones”. Ver [Informe final Elecciones Generales 2017](#).

60 En Honduras, la televisión y la radio constituyen las principales fuentes de información. Con registros hasta 2018, en el país, operan un aproximado de 1 075 emisoras de radio, 110 canales de televisión y 240 operadores de televisión por cable. Así, por su cobertura nacional y mayor audiencia, los principales medios audiovisuales son, en televisoras: Canal 5, HCH, Canal 11 y Canal 10; y, en radio emisoras: HRN, Radio América, Radio Cadena Voces, Radio Globo. Los medios públicos estatales son Televisión Nacional de Honduras (TNH) y Radio Nacional de Honduras (RNH). También, según fuentes oficiales, los medios comunitarios los constituyen 3 televisoras y 11 canales de radio. Y los principales periódicos con alcance nacional son los diarios El Heraldo, La Prensa, La Tribuna y El País. *Informe final Elecciones Generales 2017*, 29 y notas 57 y 58.

Aunque la publicidad institucional esté prohibida en los medios durante el periodo de campaña electoral... es indudable que este mecanismo de canje de deuda fiscal por propaganda, en el que el Presidente dispone de un amplio margen de discrecionalidad para acordar condiciones más o menos ventajosas a los medios a la hora de liquidar sus deudas con la administración puede condicionar el ejercicio de libertad de expresión de los mismos⁶¹.

3. Alta prevalencia de impunidad en casos de asesinatos de periodistas; en el periodo 2001-2017 ha habido 72 asesinatos, cuatro en 2017. A pesar que en 2014 el Gobierno creó unidades especializadas dentro el Ministerio Público y Fiscalía General y, en 2015, el Sistema nacional de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, amparado por la Ley de Protección para las y los defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (de 2015). La MOE UE señaló que el contexto de violencia e impunidad desemboca en situaciones de censura y autocensura.

II) Sobre la reglamentación de la campaña electoral en los medios de comunicación

1. El monitoreo de medios de la MOE UE, resaltó que el descenso en el gasto publicitario “no se ha traducido en una corrección del fuerte desequilibrio en propaganda pagada entre los candidatos que ya se verificara en 2013, probablemente por las dificultades experimentadas por los principales partidos de oposición para obtener financiamiento privado”. Según el monitoreo, realizado por la MOE UE (27 de octubre al 20 de noviembre), la propaganda electoral pauta en los medios: Juan Orlando Hernández obtuvo mucha mayor visibilidad (64%) que Luis Zelaya (17%) y Salvador Nasralla (15%); en conjunto, el resto de candidatos no sobrepasaron el 4 % del total de pauta contratada⁶².

61 *Ibíd.*, 29.

62 MOE UE, *Informe final Elecciones Generales 2017*, 32 y nota 77. Para mayor detalle sobre los resultados del monitoreo de medios de la MOE UE, ver [Anexo 2. Monitoreo de los medios de comunicación](#).

2. A pesar que LEOP (2004) y la Ley de Política Limpia establece los principios imparcialidad, igualdad y equidad, la normativa hondureña carece de mecanismos que asegure de forma efectiva un balance en el acceso de candidatos y partidos políticos a los programas de noticias en los medios privados y en los públicos.

En particular, sobre la campaña electoral, la MOE UE señaló tres elementos que citamos in extenso:

- *La desigualdad de recursos económicos entre los contendientes, en favor del Partido Nacional y de su candidato Juan Orlando Hernández, fue evidente a lo largo de toda la campaña electoral. Este desequilibrio fue particularmente intenso en los medios de comunicación, tanto en lo relativo a la presencia de los candidatos en los programas de noticias como en el volumen de anuncios pagados..., pero fue también visible, si bien en menor medida, en las calles y plazas del país...*⁶³
- *A este desequilibrio se sumaron los casos de utilización de recursos del Estado para actividades de campaña, prohibida por la Ley Electoral, casi siempre por parte del partido del Presidente. La MOE UE observó esta práctica en cuatro departamentos (Lempira, Cortés, Olancho y Copán) en beneficio de candidatos del Partido Nacional y en uno (Choluteca), de candidatos del Partido Liberal. La pauta fue similar en todo el país: utilización en campaña de espacios e instituciones públicas o vehículos propiedad del Estado y movilización de funcionarios públicos. En algunos casos se recurrió incluso a niños para hacer campaña en horas de clases en el Departamento de Lempira.*⁶⁴
- *Sin embargo, la observación más relevante, y sin duda la más frecuente, fue la existencia de una cierta confusión entre Gobierno y Partido Nacional en la distribución de bienes o beneficios en el marco de los programas sociales del Estado, como Bolsa Solidaria, Vida Mejor o Bono 10.000. Como ejemplo, el PN en Cortés almacenó y distribuyó bienes pertenecientes al programa Vida Mejor en la sede del partido durante las inundaciones que afectaron a la zona norte del país semanas antes de las elecciones.*⁶⁵

63 MOE UE, *Informe final Elecciones Generales 2017*, 11-12.

64 *Ibíd.*, 12.

65 *Ibíd.*, 12.

En lo que concierne estos aspectos del contexto mediático hondureño y de los vacíos que existen alrededor de la reglamentación de la campaña electoral en los medios, agregan mayor complejidad al mandato de fiscalización de la Unidad que por las características de su conformación, estuvo lejos de aproximarse al razonamiento de la complicada relación entre medios de comunicación, campañas electorales y los intereses político económicos que lo median.

4.4. Auditorías

Según el informe Gestión 2017-2018, la Unidad desplegó auditorías en dos vías: *in situ* y documentales. La Ley de Política Limpia define este último como “las diligencias ordenadas por la Unidad (...) para la revisión de los informes presentados por los Partidos Políticos y demás sujetos obligados que reciben aportes en especie o monetarios, con la finalidad de conocer el manejo de los recursos financieros y su situación contable”. Y las auditorías *in situ* se refiere a “la Supervisión presencial a los eventos públicos de los candidatos de Partidos Políticos, candidatos de movimientos internos y candidaturas independientes ordenadas por la Unidad (...), que tienen por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y veracidad de los informes presentados ante la propia Unidad”⁶⁶.

La UPL reportó que realizó auditorías in situ durante el desarrollo de colectas populares para verificar su veracidad y el monto recaudado, así como para estimar el gasto en campaña electoral en espacios públicos. Por otra parte, las auditorías documentales iniciaron posterior a las Elecciones Generales 2017, una vez que la totalidad de sujetos obligados electos cumplieron con la rendición de cuentas⁶⁷; hasta febrero de 2020, las auditorías con candidatos/as no electos no había concluido⁶⁸.

No obstante, es relevante resaltar que el proceso de organización del Departamento de Auditoría se desarrolló entre noviembre y diciembre de 2017; y probablemente se extendió hacia los primeros meses de 2018. El proceso de establecimiento del Departamento de Auditoría, estuvo yuxtapuesto con otras gestiones

66 Artículo 5 (Glosario).

67 UFTF, *Avances y desafíos, Informe de gestión 2017-2018* (septiembre de 2018), 27 y 32.

68 Signey Fiallos, “[Casi 43 millones de dólares, costó la campaña electoral 2017 en Honduras](#)”, CESPAD (24 de febrero, 2020).

que en diferente medida fueron contraproducentes porque fragmentó el impacto de la UPL: (i) entre agosto y noviembre sólo el 62% de los Sujetos Obligados habían registrado ante la Unidad su cuenta bancaria, es decir, un 38% de Sujetos Obligados participaron en las Elecciones Generales sin haber registrado su cuenta bancaria; (ii) durante el proceso de establecimiento del Departamento de Auditoría, también se socializaba la Ley de Política Limpia e inició el proceso de diseño, validación, aprobación y aplicación de los instrumentos jurídicos y administrativos; y, como ya se indicó, (iii) el proceso de auditoría documental formalmente inició posterior a las Elecciones Generales⁶⁹.

De las auditorías, la Unidad realizó 90 citaciones a candidatos/as que presentaron expedientes incompletos y/o irregulares durante el proceso de fiscalización, de las cuales se realizaron 60 audiencias de descargo y 30 casos fueron subsanados una vez que los sujetos obligados presentaron la documentación y respaldos faltante. También, como se ha mencionado, la Unidad remitió 4 casos al MP y 2 al TSC. Aunque se ha mantenido en secreto los nombres y las irregularidades de los casos remitidos al MP y al TSC, se ha señalado que el MP ya llevaba procesos previos contra las personas implicadas en los casos remitidos y que son casos relacionados a candidaturas populares a nivel legislativo y municipal⁷⁰.

Es importante mencionar que en Guatemala, la extinta CICIG encontró que el flujo más intenso de financiamiento ilícito de la política se articula entre el nivel local (municipal) y legislativo, relación que llamó ‘redes político-económicas ilícitas (RPEI)’. Según la CICIG, la relación municipal-legislativo es el ámbito central del financiamiento ilícito porque permite a la redes de corrupción “articular la política local con la nacional”⁷¹. En Honduras, un ejemplo reciente es la Ley para la Reactivación del Fondo Social Departamental (Decreto 116-2019), promulgada por el CN en octubre de 2019⁷². Este fondo puede potencialmente ser utilizado por

69 UFTF, *Op. cit.*, 32.

70 Entrevista con Javier Franco Núñez, Comisionado Presidente de la Unidad de Política Limpia, en Signey Fiallos, “Casi 43 millones de dólares, costó la campaña electoral 2017 en Honduras”, CESPAD (24 de febrero, 2020).

71 CICIG, *Financiamiento de la política en Guatemala*, 19.

72 En octubre de 2019 también en el CN se aprobó una reforma (Decreto 117-2019) a la Ley Orgánica del Poder Legislativo con el propósito de restablecer la inmunidad parlamentaria. Y en noviembre, el Congreso introdujo una enmienda a ley del TSC que lo faculta, entre otros, para decretar prórrogas indefinidas previas a la emisión de una resolución y restringe el acceso a documentos por parte de otros entes estatales de casos que estén bajo investigación en el TSC.

diputados y diputadas para perfilar dinero hacia campañas electorales, ya que dicha ley se sustenta en un marco de medidas de evasión e impunidad. Entre sus disposiciones, el decreto 116-2019 concede al TSC un período de tres años para auditar los recursos del fondo social departamental. Durante ese período, el Ministerio Público no tendrá la facultad de investigar ni acusar penalmente a legisladores—y en general a funcionarios públicos—por malversación de bienes y recursos del Estado; y, si el TSC encuentra casos de malversación, los implicados, antes de que el MP pueda extender una acusación penal, tendrán cuatro años de plazo para ¡devolver fondos malversados!

Un ejemplo emblemático de la práctica institucionalizada de desvío de fondos públicos hacia campañas políticas se haya en el sonado caso “Pandora”, en el que funcionarios de alto perfil (diputados, ex magistrados y ministros) de distinta afiliación partidaria desviaron una parte de recursos provenientes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y de la Secretaría de Finanzas hacia el PN, PL y FAPER. En este caso, construido por la otrora UFECIC y la MACCIH, se develó que, por ejemplo, en el marco del ciclo electoral de 2013, el PN recibió fondos malversados para saldar deudas y financiar la popular “tarjeta cachureca”⁷³.

El proceso electoral de 2017 estuvo caracterizado, además de las polémicas en torno al TSE, por denuncias sobre el financiamiento ilícito de campañas electorales; sin embargo, a la fecha, no hay resultados de los casos remitidos al MP y al TSC por la Unidad. Situación que la periodista y analista Thelma Mejía, cuestiona la aseveración de la Unidad Política Limpia que afirmó que no detectó el uso de financiamiento irregular en la campaña electoral del 2017⁷⁴.

Por otra parte, la creación de la Unidad es un resultado, aunque arbitrario, de la exigencia ciudadana, incorporado en la promoción de esta por la MACCIH. El *rol* y la tarea de control implementado por la Unidad durante el 2017, con sus debi-

73 MACCIH, [Hacia el fortalecimiento institucional: “Binomio UFECIC-MP/MACCIH-OEA, rompiendo paradigmas”](#), Quinto Informe Semestral (19 de octubre de 2018), 10-11. El caso Pandora es ampliamente abordado por Claudia Mendoza, ver los artículos: [“Caja de Pandora: una red de corrupción con viejas raíces en Honduras”](#) CESPAD (7 de dic., 2018); [“Los artífices de la red de corrupción en la ‘caja de pandora’”](#) CESPAD (17 de dic., 2018); y, [“Pandora: una de las fuentes de financiamiento de Hernández para llegar a la presidencia de Honduras”](#) CESPAD (26 de dic., 2018).

74 Entrevista a Thelma Mejía, en Signey Fiallos, [“Casi 43 millones de dólares, costó la campaña electoral 2017 en Honduras”](#).

Cuadro # 6 **Informes financieros auditados por la Unidad de Política Limpia (montos en millones de lempiras)**

Situación de informe	Cantidad de informes	%	Ingresos	%	Egresos	%	Diferencia
Informes archivados	1,062	73	563,688,046.15	63	563,063,054.11	63	624,992.04
Informes archivados sin culminar proceso de subsanación	399	27	333,914,634.05	37	330,126,903.96	37	3,787,703.09
Total	1,461	100	897,602,680.20	100	893,189,958.07	100	4,412,722.13

Fuente: Unidad de Política Limpia, *Fiscalización Elecciones Generales 2017, Informe de Cierre* (Tegucigalpa, septiembre de 2020), 18.

lidades y defectos, permite contar con información oficial sistematizada. Si consideramos que antes de la Ley de Política Limpia y la Unidad, la información en materia de financiamiento político era mucho más limitada y fragmentada. Desde esa mirada, el *Informe de gestión 2017-2018*, es un logro, a pesar de las limitaciones y válidos cuestionamientos a su contenido, ahora se cuenta con información sobre cómo se financia una campaña electoral, los esfuerzos de la Unidad en el contexto de las Elecciones Generales 2017 y los resultados alcanzados desde su perspectiva.

La Unidad reporta en su *Informe de cierre* como un resultado significativo el monto total auditado de L 897,602,680.20, producto de su gestión de fiscalización auditando 1,461 informes financieros de ingresos y gastos de la campaña electoral 2017; según su reporte, ese monto refleja el gasto del proceso Elecciones Generales 2017. Sin embargo, nótese que de los 1,461 informes auditados (mostrado en el cuadro 5): a) se reporta 399 “Informes archivados sin culminar proceso de subsanación”; b) pese a que 399 informes son un 27% del total de informes auditados (1,461), estos representan más de un tercio en ambos casos de los ingresos (37%) y egresos (37%) auditados que aún no culmina su proceso de subsanación, casi tres años después de las Elecciones Generales 2017. Y, en tercer lugar, dicha situación obliga a preguntarnos en qué partidos y candidatos se concentra los informes en proceso de subsanación.

En torno a la selección y capacitación de auditores de la Unidad, la MACCIH, en su Cuarto Informe Semestral de abril de 2018, señaló que:

La incertidumbre presupuestaria de la Unidad demoró la designación y contratación formal del cuerpo de auditores. La ausencia de personal limitó al mínimo la posibilidad de realizar auditorías e investigaciones especiales en el terreno, sobre todo aquellas para recabar indicios de la presencia de recursos ilícitos o criminales que circulan al margen de las cuentas oficiales de campaña, en especial en las zonas reputadas “sensibles”. La Unidad trató de paliar esas limitaciones con un acuerdo con la Pastoral Social Caritas para una supervisión del gasto de las campañas fuera de Tegucigalpa y con giras de los comisionados por distintos departamentos⁷⁵.

En consecuencia, ¿cómo ubicamos el papel de la Unidad en relación con el contexto sociopolítico hondureño? Debido a la alta politización partidaria de entes clave del Estado, como la Corte Suprema de Justicia o el debilitamiento del alcance jurisdiccional del MP, de la cual la Unidad no está exenta, las posibilidades de la Unidad de alcanzar más resultados y avances se encuentran en la medida que el contexto sociopolítico se lo permite y es favorable. Y, a la inversa, en la medida que el contexto es desfavorable, los alcances de la Unidad se reducen, un escenario probable para el ciclo electoral 2021.

5. Las principales limitantes

Desde el enfoque del presente estudio, consideramos relevante tres ámbitos para explicar las limitantes que enfrenta la Unidad de Política Limpia: (i) el contexto de la dinámica del sistema político hondureño en relación con los aspectos estructurales de la corrupción en el país; (ii) las limitaciones propias de la Ley de Política Limpia y (iii) el funcionamiento y desempeño institucional de la Unidad.

5.1. Dinámica entre sistema político y corrupción en Honduras

Podemos entender ‘sistema político’ como un nivel de interacción entre *prácticas políticas, instituciones y actores*, donde se encuentran instituciones políticas y

75 MACCIH, [Primeros pasos del nuevo modelo hondureño de combate a la corrupción: “La Investigación y Persecución Penal Integrada”](#) Cuarto Informe Semestral (19 de abril de 2018), 28.

entidades estatales, tales como el Congreso y ministerios, *partidos políticos y organizaciones sociales* que permanentemente interactúan con la ‘política’. Así, sistema político es un campo de encuentro (y desencuentro) e interacción que produce *acciones o hechos políticos*⁷⁶.

Sin ninguna duda, el golpe de Estado militar de 2009, como un hecho político, ha tenido profundos y múltiples efectos en la política hondureña en, por lo menos, dos ámbitos clave de la relación dinero-política. Por un lado, en (i) el ámbito referente a la financiación pública y privada, por su vínculo con los procesos políticos electorales; y, por otro, en (ii) la gestión y manejo de los fondos públicos destinados al ámbito de la política económica y social del gobierno central⁷⁷.

Desde el CESPAD, hemos señalado que el golpe de Estado incidió en la reconfiguración del sistema político y por tanto, en el sistema electoral y de partidos—la distribución de la representación de la institucionalidad pública—que, entre uno de sus efectos, generó un escenario electoral multipartidista. También, se rompieron las débiles garantías de límite y división de poder existentes desde el Estado de derecho que imposibilita verdaderos acuerdos y consensos políticos. Este contexto ha generado amplia opacidad en la gestión gubernamental y profundos niveles de ilegalidad e ilegitimidad.

Por otra parte, vista desde diferentes miradas, la corrupción no es un fenómeno nuevo y es más bien un fenómeno socio histórico que permite rastrear su trayectoria y desarrollo. Por tanto, también puede interpretarse como un proceso de

-
- 76 Simón Pachano propone la categoría ‘ordenamiento político’, o sistema de sistemas, como un conjunto de tres niveles dinámicos, conformado por la ‘comunidad política’ (valores y creencias), el ‘sistema político’ (prácticas, instituciones y actores) y el ‘régimen político’ (normas y definición de lo permitido y prohibido). Pachano, argumenta que dada la complejidad, las diversas funciones y características de cada uno de los niveles es conveniente, por claridad empírica, identificar como *sistema político* a uno de ellos y al conjunto llamarle ordenamiento político. El despliegue teórico-conceptual y empírico de su propuesta se puede consultar en Flavia Freidenberg y Simón Pachano, [El sistema político ecuatoriano](#) (Quito: FLACSO Ecuador, 2016).
- 77 Véase Jean Cartier-Bresson, “[Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo](#)”, *NUSO* 225 (enero-febrero, 2010), 86-87. Un análisis más amplio sobre la economía política de la relación dinero-política en el contexto de las desigualdades sociales, se encuentra en OEA, [Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas](#), Dante Caputo coord., (México: Fondo de Cultura Económica-OEA, 2011).

continuidades⁷⁸ y rupturas cuando las hay. Durante el último decenio, los niveles de corrupción e impunidad se exacerbaron y no ha sido fortuito que Honduras esté catalogado como uno de los países más corruptos, además de violentos, del mundo. De hecho, se ha caracterizado el caso hondureño como un sistema operativo cleptocrático de redes sofisticadas, que vinculan a los sectores privado y público, cuyos vínculos trascienden redes nacionales de corrupción y corruptores⁷⁹.

La corrupción implica “actos ilegítimos que afectan los bienes y recursos públicos o colectivos con la finalidad de obtener un beneficio privado (individual, familiar o grupal), de índole político, social y pecuniario, con la participación de ciudadanos revestidos de poder o autoridad (funcionarios o empleados públicos) y eventualmente, de otros ciudadanos del ámbito privado”⁸⁰.

En este sentido, en Honduras se ha planteado que es clave caracterizar a los actores de la corrupción indagando las siguientes dimensiones: (i) la forma de irrupción e involucramiento de los actores que sostienen la corrupción; y (ii) las instancias y el tipo de intereses a los que responden dichos actores. Así, los actores catalizadores de la corrupción los podemos agrupar en cuatro sectores dinámicos:

- a. Partidos políticos tradicionales;
- b. Órganos contralores del Estado y operadores de justicia (perteneciente al ámbito de la administración pública e institucionalidad estatal);
- c. Sectores de la empresa privada, iglesias y propietarios de medios de comunicación corporativos, es decir, grupos de la élite económica y religiosa; y
- d. Grupos fácticos, narcotráfico y crimen organizado⁸¹.

78 José Llopis, “Actores y mecanismos de la corrupción en instituciones clave”, en *El manejo político y social de la corrupción en Honduras*, coord. Víctor Meza (Tegucigalpa: CEDOH, 2016), 87.

79 Sarah Chayes, [When Corruption Is The Operating System. The Case of Honduras](#), (Washington D C: Carnegie Endowment for International Peace, 2017).

80 Leticia Salomón citado en José Llopis, Op. cit., 86. Véase Leticia Salomón et al. *Corrupción y Democracia en Honduras* (Tegucigalpa: CEDOH-PRODECA, 1995).

81 José Llopis, Op. cit., 91 y 95.

Respecto a la relación grupos fácticos-narcotráfico-crimen organizado, es relevante mencionar que antes del cambio constitucional de 1982, el fenómeno del narcotráfico transnacional había sido ignorado. El caso, de 1977, del secuestro y asesinato de Mario y Mary Ferrari y sus vínculos con el tráfico de cocaína, junto con élites militares y Ramón Matta Ballesteros —capo hondureño ligado a los carteles de Medellín y Guadalajara— revelaron lo que se denominó internacionalmente como el *Honduran Connection*. Un año después, un sector de la élite político-económica y militar perpetró el llamado “golpe de Estado de la cocaína” contra Melgar Castro⁸². Desde entonces, los casos de narcotráfico han escalado y, en la última década, las redes del narcotráfico y sus vínculos con la política son de conocimiento público y han recibido amplia cobertura mediática local e internacional, al punto que la institucionalidad pública hondureña ha llegado a ser calificada de ‘narco estado’.

El caso ampliamente conocido de “Tony” Hernández—ex diputado por el PNH y hermano del presidente de la República—es un ejemplo reciente de lo que se ha interpretado como el *funcionamiento circular del mecanismo estructural de la corrupción* (y su vínculo con el narcotráfico y crimen organizado, en el caso de Tony). Este funcionamiento circular se articulan entre (i) Estado de derecho debilitado, (ii) fragilidad institucional de organismos contralores del Estado y poder judicial, (iii) financiamiento irregular de campañas de partidos políticos, (iv) establecimiento de redes clientelares y partidarias, (v) grupos fácticos y crimen organizado (que colocan funcionarios en puestos clave de la administración pública), y (vi) poderes del Estado que generan condiciones favorables para prácticas corruptas⁸³.

Esta dinámica estructural entre el sistema político y corrupción exige del Estado de Honduras un abordaje amplio y sistemático para erradicar las causas y mecanismos de su funcionamiento. No obstante, los órganos contralores del Estado y operadores de justicia, son entes que se encuentran en permanente deterioro como consecuencia del debilitamiento del Estado de derecho. Este contexto de múltiples complejidades requiere de una Ley de Política Limpia que parta de un modelo de análisis crítico del financiamiento de la política en Honduras.

82 Véase Adrienne Pine y David Vivar, “De mendigos y narcotraficantes en Honduras”, en *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*, Beatriz Caiuby Labate y Thiago Rodrigo editores (México: CIDE, 2015), 98-99.

83 José Llopis, citado en Eugenio Sosa, *Op. cit.*, (Tegucigalpa: CESPAD, enero 2017), 9.

5.2. Limitaciones de la Ley de Política Limpia: corrupción y financiamiento político

Cada vez más se reconoce que la corrupción se ha posicionado como un factor dominante del financiamiento político. En Honduras, la regulación del financiamiento político ha sido laxo y el intento más estructurado apenas inició con la aprobación de la Ley de Política Limpia. Esta Ley, como hemos mencionado, estuvo marcada por arbitrariedades en su contenido, aprobación y puesta en vigencia, así como en la organización de la Unidad.

El financiamiento público proviene de los impuestos y, nominalmente, antes de la Ley de Política Limpia, ya existía en la LEOP en su Artículo 81-1. Sin embargo, este no fue objeto de aplicación porque en cada ciclo electoral solo se había aplicado el Artículo 81, numeral 2, referente a la deuda política, exclusivo para el financiamiento de campañas electorales⁸⁴. La Ley de Política Limpia diferencia el financiamiento político entre Deuda política (Art. 18) y el “Financiamiento para actividades políticas específicas” dedicado, según Artículo 17, al “Fortalecimiento institucional; Capacitación política permanente; Fomento al liderazgo de mujeres y Fomento al liderazgo de la juventud”.

Según el artículo 20 de la Ley de Política Limpia, el financiamiento privado es:

Todo aporte monetario, o en especie, que los sujetos obligados reciben de personas naturales o jurídicas por medios 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 (...). Tratándose de los sujetos obligados, distintos a los Partidos Políticos, se debe entender legalmente apto, para recibir financiamiento privado cuando se encuentre registrados ante el Tribunal Supremo Electoral, en la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización.

Es decir, que el financiamiento privado proviene de amplia y diversa fuentes: “a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones,

84 Doris Imelda Madrid Zerón, *Op.cit.*, 61-62.

sindicatos, unión de comerciantes); d) créditos; y, e) actividades del partido que generen algún tipo de utilidad”⁸⁵. Podemos afirmar que las donaciones individuales y de grupos de interés y la corrupción, combinados, constituyen el nodo central problemático del financiamiento político en el país.

La corrupción como fuente del financiamiento partidario implica:

- a. Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios);
- b. Creación de empleos inexistentes;
- c. Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- d. Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- e. Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción);
- f. Defraudación a la administración pública;
- g. Participación en tráficos y servicios ilícitos⁸⁶.

Complementario a ello, el financiamiento corrupto de la política incluye:

a) contribuciones que contravienen las leyes existentes en materia de financiamiento político; b) uso del dinero que un funcionario recibió de una transacción corrupta para campañas u objetivos partidarios; c) uso no autorizado de recursos públicos para propósitos partidarios; d) aceptación de dinero en retorno por un favor no autorizado, o la promesa de un favor en el caso de elección del funcionario en cuestión; e) contribuciones de fuentes dudosas; f) gasto de dinero con el propósito de comprar votos⁸⁷.

85 CICIG, *Financiamiento de la política en Guatemala*, (Guatemala: ServiPrensa, 2015), 9.

86 *Ibíd.*, 11.

87 *Ibíd.*

Para la ON-26, por ejemplo, a pesar que en el ámbito de las “prácticas proselitistas irregulares” el porcentaje de compras directas de votos disminuyó (4.6%), en comparación con el porcentaje del proceso electoral de 2013 (10.22%), la disminución se explica en razón de un cambio cualitativo, más sofisticado, del sistema de clientelismo político en Honduras, señalando que:

Programas tales como el ‘Bono Diez Mil’ (Para una vida mejor), la bolsa solidaria, los techos dignos (Convivienda), el bono estudiantil (becas) o el bono de la tercera edad, poco a poco van conformando redes de un nuevo sistema clientelar que abarca todo el territorio nacional y modifica el estilo y la forma de la compra directa de los votos en los procesos electorales. (...) La oposición política denunció, reiteradamente, que los programas asistencia-listas del gobierno eran, en realidad, campañas proselitistas continuas, con la pretensión de la administración gubernamental de proyectar una imagen favorable ante la población⁸⁸.

Los vacíos de la Ley de Política Limpia, vigentes durante el proceso electoral de 2017, no permitieron abordar asuntos graves, entre otros, de proselitismo político desplegados por el partido de gobierno. Además, para su sanción, esta Ley también depende de entes como el MP y el TSC, que han demostrado amplios problemas de independencia para actuar de oficio.

5.3. Funcionamiento y desempeño de la Unidad de Política Limpia

La Unidad de Política Limpia, en su Informe de gestión 2017-2018, reportó que:

Inició sus actividades tan solo tres meses antes del comienzo de la campaña electoral con serias limitaciones presupuestarias, de personal y logísticas (...) sin contar con un presupuesto propio para la ejecución de su plan operativo y estratégico, el TSE dispuso un limitado reglón presupuestario para dar inicio a las labores de la Unidad”; y, compartió “las instalaciones físicas,

88 ON-26, *Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral 2017. Observación Electoral no partidaria* (Tegucigalpa, marzo 2018), 25-26. Al respecto véase Carlos Meléndez, “Evolución del clientelismo en Honduras (2009-2017)”, en *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*, coords. Julieta Castellanos y Salvador Romero Ballivián (Tegucigalpa: IUDPAS, 2019).

*equipo informático, transporte, personal de apoyo secretarial y administrativo*⁸⁹. (Énfasis añadido).

Durante el proceso electoral del 2017, el funcionamiento, desempeño y alcance de la Unidad de Política Limpia estuvo afectado por dos grandes ámbitos:

En el ámbito de la reforma político electoral y su politización partidaria, la élite política manipuló el contenido original de la Ley, sobre todo aquellos aspectos centrales concernientes a transparencia y acceso a la información pública en torno al financiamiento privado de la política: ¿quiénes y cuánto aportan a los candidatos/as a cargos de elección popular?, agregando los vacíos de la Ley para regular quiénes no deben financiar campañas electorales.

En segundo lugar, en el ámbito de la estructuración orgánica de la Unidad, la adscripción a la deslegitimada institucionalidad del TSE y aprobación tardía de la Ley, impactaron su instalación y desarrollo institucional de cara a las Elecciones Generales 2017. Las limitaciones presupuestarias, de personal técnico y administrativo y logísticas, entre otras, han persistido al punto que, a casi tres años después del proceso electoral de 2017, la Unidad no ha contado con la capacidad institucional para implementar auditorías in situ que le permita verificar la información de los informes de gastos de campaña presentada por los sujetos obligados⁹⁰.

A modo de cierre, identificamos los principales obstáculos en varias dimensiones. De orden político, los vínculos partidarios no declarados y su potencial riesgo en la independencia de la Unidad. Este aspecto responde, en parte, a la cultura de la élite política hondureña que tiende a colocar los pactos interpartidarios por encima del régimen de normas, cuya manera de concebir y practicar la política tiene sus raíces en el bipartidismo.

89 UFTF, *Avance y desafíos. Informe de gestión 2017-2018*, 8 y 12.

90 ASJ, *Informe monitoreo electoral. Enero-Junio 2020* (Tegucigalpa, 2020), 21.

De orden institucional, por ejemplo, la situación presupuestaria de la Unidad impacta directamente su alcance técnico. Los logros de gestión 2017-2018 que presentó la Unidad se deben en parte a la asistencia de la cooperación internacional. También, tiene su efecto en la insuficiencia de personal técnico para desarrollar auditorías documentales e in situ; acceso a recursos materiales y tecnológicos para verificar la información de los informes financieros; tampoco se ha visibilizado la cooperación activa de entes como la Comisión Nacional de Banco y Seguros con la Unidad, pese a que la Ley de Política Limpia demanda su colaboración.

Transversal a la independencia administrativa en asuntos de apelación en los medios de impugnación y la independencia para la fiscalización de fondos, es la capacidad y alcance operativo del equipo de auditores dedicados a la detección del financiamiento ilícito de la política vinculada a la narcoactividad. En los últimos años se han hecho público casos de alto impacto (por ejemplo, Tony Hernández) que en la actual situación de indefensión generalizada pone en riesgo la integridad física de auditores y de la ciudadanía que, según la Ley de Política Limpia y su Protocolo Especial de Protección de Denunciantes, está llamada a formular denuncias en casos de vínculos entre el financiamiento político y actividades ilícitas.

Por otro lado, la crisis sociopolítica poselectoral de 2017, marcó una especie de segunda fase para la UPL porque se inició un proceso de reforma político electoral de cuyo proceso hay preguntas pendientes de responder: ¿cómo se incorpora la Unidad en el órgano electoral recién creado?, ¿con qué capacidades institucionales y presupuesto contará? ¿La Unidad será un ente independiente?⁹¹ Y, además, el contexto de desarrollo institucional de la Unidad cambió con la no renovación de continuación de la MACCIH en Honduras, los organismos de cooperación internacional giraron su enfoque a otras materias y consecuentemente la capacidad de la Unidad se ha reducido sustantivamente en comparación con el periodo 2017-2018.

91 *Proceso Digital*, “[Nueva ley hará más rigurosa la fiscalización de financiamiento político en Honduras](#)” (12 de febrero, 2020); y *Proyecto Ley para la Fiscalización y Transparencia del Financiamiento Político y Electoral* (noviembre, 2019).

6. Conclusiones generales

1. La no renovación del convenio de la MACCIH en enero de 2020 ni la posibilidad de elaborar uno nuevo—considerada por algunos sectores de sociedad civil como una especie de expulsión—ha tenido amplias implicaciones desfavorables para la operación plena de la Unidad de Política Limpia. Si bien es cierto que la limitación presupuestaria es un verdadero tropiezo, la ausencia de la Misión cercenó en general dos aspectos vitales que potenciarían el alcance de la Unidad. *En primer lugar*, de los casos criminales que la MACCIH denunció en acompañamiento a la UFECIC (hoy conocida como Unidad Fiscal Especializada contra Redes de Corrupción, UFERCO), se documentaron casos que evidenciaron una práctica institucionalizada de desvío de fondos y recursos públicos para campañas políticas. Los casos más representativos de esta práctica son “Pandora”, “Corrupción sobre ruedas” y “Narco política”. El seguimiento judicial a estos casos, y otros más de alto interés político, con la salida de la MACCIH, quedaron propensos a su desmantelamiento, dejando sin posibilidades de sentar precedentes en estos hechos de alto perfil de financiamiento ilícito de la política; casos de interés directo para la Unidad de Política Limpia. *En segundo lugar*, se desvaneció la posibilidad que ofrecía el convenio de la MACCIH, consistente en el acompañamiento activo a la Unidad con el propósito de desarrollar investigaciones conjuntas en hechos de financiamiento ilícito de la política—según estipulado en el Protocolo Especial de Protección de Denunciantes y de Sanciones por Denuncias Temerarias.
2. Por otra parte, no debemos ignorar que la distorsión del principio de independencia de la Unidad afecta directamente sus atribuciones, desempeño y estructura organizativa, puesto que las acciones de esta, peligran en convertirse en esfuerzos de concertación partidaria en momentos cruciales de fiscalización durante los procesos electorales. En el contexto hondureño, el mandato de control del financiamiento político necesariamente debe incomodar al poder político establecido.
3. La aprobación de la Ley de Política Limpia y juramentación de las autoridades de la Unidad por parte del CN fue tardía. Este hecho no sólo evitó la vigencia de la Ley para las elecciones primarias de 2017, sino que también impidió la instalación de las capacidades institucionales necesarias de la

Unidad para el ciclo electoral general de noviembre de 2017. Esa ausencia de capacidades institucionales, por ejemplo, se manifestó en el lento proceso de revisión de los informes financieros por gasto de campaña electoral, presentados por candidatos/as a cargos de elección popular; agregando las dificultades ya mencionadas de presupuesto y de autonomía para cumplir sus funciones. Además, se menciona que la autonomía de la Unidad se ve afectada debido a la influencia de acuerdos interpartidarios.

4. En el contexto del narcotráfico y redes criminales transnacionales que operan en Honduras, la Ley de Política Limpia, es supuestamente una herramienta de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización del financiamiento de la política. La Unidad de Política Limpia, es parte de un entramado estatal mucho más amplio que se sostiene en la **respuesta de la institucionalidad pública**. Si los órganos contralores y operadores de justicia del Estado de Honduras no cumplen su papel junto con la Unidad, este corre el riesgo de convertirse en un ente fracasado y, por tanto, una reforma político electoral frustrada y de blanqueamiento del financiamiento ilícito. Esta potencial situación revela un grave problema de fondo del sistema político hondureño: el constante conflicto en que opera la élite política y en particular el partido de gobierno, para sostener la legalidad, la institucionalidad y la legitimidad de sus acciones políticas; este se pone a prueba, por ejemplo, en su capacidad y alcance para sancionar de modo adecuado y justo.
5. El proceso electoral general de 2017, evidenció una vez más la ausencia de control del uso de los recursos públicos en las campañas electorales. Este hecho lo constataron tanto las plataformas locales, así como los organismos internacionales de observación electoral. El partido de gobierno, PN, y su candidato presidencial operaron con total alevosía en la instrumentalización partidaria de los recursos estatales antes y durante la veda electoral. Ante dicha situación, se agrega que los techos de gastos de campaña en los tres niveles electivos para candidatas y candidatos a cargos de elección popular establecidos en 2017 fueron muy elevados. Por ejemplo, del total de egresos del monto auditado por la UPL a nivel presidencial (293.8 millones de lempiras), Juan Orlando Hernández absorbió el 90.82 %.
6. Finalmente, la institucionalidad pública necesita de una ciudadanía crítica, organizada y propositiva que esté permanentemente demandando el funcionamiento de las instituciones para el bien común y público, así como de

partidos políticos con sólidas bases democráticas. Sin esas condiciones básicas, el Estado de Honduras estará vulnerable no solo a una gestión autoritaria de la política, sino también a redes de narcotráfico y corrupción que inevitablemente concluirán interviniendo y dominando la relación dinero-política.

7. Recomendaciones

Para fortalecer el desarrollo institucional de la Unidad de Política Limpia:

1. En su organización e institucionalidad interna, la Unidad debe contar con independencia jurídico administrativa y presupuestaria del Consejo Nacional Electoral (CNE), ya que esta representa abiertamente los tres partidos políticos: PNH, LIBRE y PLH. La adscripción al CNE potencialmente condiciona los criterios que la Unidad podría utilizar para resolver los medios de impugnación ante casos de financiamiento ilícito que presente en apelación al CNE. En esa medida, el Proyecto de Ley para la Fiscalización del Financiamiento Político Electoral—presentado por los Comisionados de la Unidad ante el Congreso Nacional y CNE en enero de 2020—debe proponer una Unidad de Política Limpia autónoma, no adscrita al CNE, ni bajo ninguna entidad de administración político electoral.
2. Para su efectivo desempeño, la Unidad de Política Limpia debe incorporar adecuaciones institucionales en función de una visión y plan estratégico concreto. Dado el enraizamiento de redes de corrupción, narcotráfico y crimen organizado en la institucionalidad pública y en lo político partidario, el alto riesgo y el extenso ámbito de trabajo que representa la fiscalización del financiamiento político, lo único que probablemente le permitirá efectividad en su mandato de fiscalizador, es el enfoque en aspectos prioritarios. Esta perspectiva, necesariamente debe partir de un análisis estratégico de sus competencias en relación con sus capacidades y posibilidades de éxito y derivar en una estrategia de trabajo sustentado en un modelo de análisis crítico del financiamiento político en Honduras. Para ello, el Estado de Honduras debe fortalecer en cantidad y calidad la estructura organizativa de la Unidad de Política Limpia en tres áreas críticas: presupuesto, personal técnico y recursos informáticos. Esta distribución, es vital para que la Unidad

pueda cumplir en menos tiempo y en profundidad requerida las auditorías documentales e in situ, así como para realizar investigaciones especiales durante el desarrollo de los ciclos electorales.

Para la Ley de Política Limpia

1. Ajustar los límites de gastos de campaña porque son muy elevados si se compara con el contexto de necesidades sociales y económicas del país. Los techos de gastos deben reducirse diferenciando los tres niveles electivo, así como el tiempo de duración de campaña o veda electoral a sesenta días. También, la regulación del financiamiento de la política debe encaminarse hacia una fiscalización más estricta que busque progresivamente reducir el desbalance entre el financiamiento privado y público. El desbalance, por parte de grupos de interés económico privado, continúa con un porcentaje dominante en la política electoral hondureña.
2. Imposición de techos de gasto de campaña electoral para los partidos políticos. El Congreso Nacional debe reformar la Ley de Política Limpia para fijar límites de gasto no solamente a los candidatos y candidatas individualmente, sino también a los partidos políticos. La fijación de gastos de campaña aplicada a candidatos/as individuales y partidos políticos, cederá a la Unidad ampliar su tarea de fiscalización y, por su importancia, aplicar sanciones a los partidos que sobrepasen los techos fijados.
3. Articulación efectiva entre los entes estatales llamados a colaborar según la Ley de Política Limpia. Para que el régimen de sanciones de la Ley de Política Limpia funcione efectivamente, debe existir una verdadera coordinación con los entes llamados a cooperar: 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, la Comisión Interinstitucional para la Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, al igual que otras entidades estatales contralores y operadores de justicia. Deben, por ejemplo, hacerse públicos los resultados de los casos emitidos por la Unidad de Política Limpia al TSC y MP.
4. Acceso ciudadano a la información. Un aspecto central en asuntos de transparencia y rendición de cuentas, es el acceso ciudadano a la información presentada por los sujetos obligados. Se debe implementar un sistema en

línea de rendición de cuentas que además de facilitar el trabajo sistemático de auditoría, informe a la ciudadanía de los aportantes y las aportaciones recibidas. La Ley de Política Limpia vigente, clasifica esa información como datos personales que bloquea el acceso público. Existe consenso y evidencia internacional que indica que un mecanismo clave para reducir el financiamiento ilícito de la política, consiste en el acceso ciudadano a información sobre quiénes y cuánto aportan a las campañas electorales.

Fuentes y bibliografía

Fuente legislativa y documentos institucionales complementarios

1. Constitución Política de la República de Honduras.

Decreto No. 131, 11 de enero de 1982.

La Gaceta, Núm. 23,612, 20 de enero, 1982.

<https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MzQzNDE5ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==>.

2. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

Decreto No. 44-2004, 1 de abril, 2004. Web.

<http://www.cne.hn/documentos/Ley_Electoral_Ley_de_Financiamiento_2017.pdf>.

3. Reforma al Artículo 83, numeral 3, de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas,

Decreto No. 145-2016

La Gaceta, Núm. 34,228, 2 de enero, 2017. Web.

<<https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/4821/20170102.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>.

4. Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos

Acuerdo No. 137-2016

La Gaceta, Núm. 34,242. Tegucigalpa, 18 de enero de 2017. Web.

<<https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/4834/20170118.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>.

5. ***Fe de Errata***
La Gaceta, Núm. 34,294, 20 de marzo de 2017. Web. <<https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/5100/20170320.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>.
6. ***Límites Gastos de Campaña Elecciones Generales 2017***
Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo No. 007-2017
La Gaceta, Núm. 34,360, 9 de junio de 2017. Web.
<<https://tzibalnaah.unah.edu.hn/handle/123456789/5878>>.
7. ***Protocolo para la Selección de Personal de Auditoría de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización.***
Acuerdo No. 002-2017
Documento institucional sin membrete, emitido el 21 de agosto de 2017.
Web.https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=NDI3MzQzODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg== .
8. ***Emergencia para Compras y Suministros de Bienes y Servicios; Reglamento para el Cumplimiento de las Disposiciones de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos***
Tribunal Supremo Electoral. Acuerdos números 10-2017, 12-2017 y 13-2017
La Gaceta, Núm. 34,425. Tegucigalpa, 24 de agosto, 2017. Web.
<<https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/6680/20170824.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>.
9. ***Protocolo Especial de Protección de Denunciantes y de Sanciones por Denuncias Temerarias***
UFTF-TSE. Tegucigalpa, 8 de sept., 2017. Web.
<http://utpoliticalimpia.hn/wp-content/uploads/2018/08/Protocolo_Denuncia_temeraria_UFTF.pdf>.
10. ***Acuerdo Marco de Cooperación entre el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos.***

IAIP-UFTF. Tegucigalpa, 21 de sept., 2017. Web.

<http://utpoliticalimpia.hn/wp-content/uploads/2018/03/iaip_1.pdf>.

11. ***Convenio Marco de Cooperación entre el Tribunal Superior de Cuentas y la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos.***

TSC-UFTF. Tegucigalpa, 22 de junio, 2018. Web.

<<http://utpoliticalimpia.hn/wp-content/uploads/2018/07/Convenio-TSC-y-UFTF.pdf>>.

12. ***Protocolo para la Selección de Consultores Individuales en Auditoría, Investigación y Análisis, de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización***

Certificación No. 045-2019-UFTF, emitida el 14 de enero de 2019.

Web.<https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=NDg5MjExODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==>.

13. ***Proyecto Ley para la Fiscalización y Transparencia del Financiamiento Político y Electoral. Noviembre, 2019.***

14. Memorando No. SG-UFTF-238-2019, UFTF, Tegucigalpa, 16 de oct., 2019.

15. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Decreto Legislativo No. 170-2006. La Gaceta, Tegucigalpa, 30 de diciembre de 2006. Web. <https://web.iaip.gob.hn/wp-content/uploads/2015/07/Ley_de_Transparencia_completa-1-copy-21.pdf>.

Bibliografía

1. ASJ. *Informe de Monitoreo Electoral: enero-junio 2020*. Tegucigalpa: ASJ, 2020. Web. <<https://www.flipsnack.com/ASJHONDURAS/informe-de-monitoreo-electoral-enero-junio-2020-7k8r0qlcjl.html>>.
2. Call, Charles. *Un éxito fugaz: el legado de la misión internacional contra la corrupción en Honduras (Fleeting Success: The Legacy of Honduras' International Anti-Corruption Mission)*. Washington, DC: Center for Latin American & Latino Studies - American University, Julio de 2020. Web. <<https://papers.ssrn.com/abstract=3645114>>.
3. Cartier-Bresson, Jean. "Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo". *Nueva Sociedad* 225 (2010): 86-103. Web. <https://nuso.org/media/articulos/downloads/3674_1.pdf>.
4. CESPAD. *La ley de Política Limpia, una evidencia del boicot de la élite hondureña a reformas electorales sustantivas*. Tegucigalpa: CESPAD, 2017. Web. <<http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2017/06/politica-limpia-2.pdf>>.
5. *La MACCIH: una lectura crítica y propositiva en sus primeros seis meses de trabajo en Honduras*. Tegucigalpa: CESPAD, 2017. Web. <<http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2017/03/La-Maccih-una-lectura-cr%C3%ADtica-a-su-trabajo-en-Honduras.pdf>>.
6. Chayes, Sarah. *When Corruption is The Operating System: The Case of Honduras*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2017. Web. <<https://carnegieendowment.org/2017/05/30/es-pub-71517>>.
7. CICIG. *Financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala de la Asunción: Serviprensa, 2015. Web. <https://cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf>.
8. El Heraldo. "TSE convoca a elecciones generales en noviembre 2017". 25 mayo 2017. Web. <<https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2017/1074420-508/tse-convoca-a-elecciones-generales-en-noviembre-2017>>.
9. Fiallos, Signy. "Casi 43 millones de dólares, costó la campaña electoral 2017 en Honduras". CESPAD 24 feb. 2020. Web. <<http://cespad.org.hn/2020/02/24/casi-43-millones-de-dolares-costó-la-campana-electoral-2017-en-honduras/>>.

10. FOSDEH. *El Costo de la Democracia en Honduras. Parte I. Descripción y sistematización de las propuestas de reforma electoral y realidades presupuestaria de la última década en Honduras (2010 - mayo 2020)*. Tegucigalpa: FOSDEH, 2020. Web. <https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_fosdeh_de_la_democracia_hn.pdf>.
11. Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. *El sistema político ecuatoriano*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador, 2016. Web. <http://www.simonpachano.com/uploads/2/1/4/3/21439124/freidenbergpachano_el_sistema_politico.pdf>.
12. Gobierno de la República de Honduras. “**Comunicado**”. 24 ago. 2017. Web. <<https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fprocesodigital.hn%2Fsuspendpublicidad.pdf&hl=es>>.
13. IAIP. *Diagnóstico en materia de transparencia de partidos políticos en Honduras*. Tegucigalpa: IAIP-EURO AL, 2015. Web. <http://radioprogreso.hn.cedoh.org/Biblioteca_CEDOH/archivos/00442%20DIAGNOSTICO%20Y%20RECOMENDACIONES%20EN%20MATERIA%20DE%20TRANSPARENCIA%20DE%20PARTIDOS%20POLITICOS%20EN%20HONDURAS.pdf>.
14. “*Metodología para evaluar Portales de Transparencia de Instituciones Obliguadas. Manual 4: Lineamientos para Verificación de Información Pública en Portales de Transparencia de los Partidos Políticos*”. jun. 2015. Web. <https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MzQzNDc2ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==>>.
15. Irías, Gustavo. “*Financiamiento político: las reformas electorales olvidadas*”. CESPAD 15 oct. 2019. Web. <<http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2019/10/AC4-CESPAD.pdf>>.
16. Llopis, José. “*Actores y mecanismos de la corrupción en instituciones clave*”. *El manejo político y social de la corrupción en Honduras*. Ed. Víctor Meza. Tegucigalpa: CEDOH, 2016.
17. MACCIH-OEA. *Hacia una Nueva Ley sobre Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Campañas Electorales para la República de Honduras*. Tegucigalpa: N.p., 2016. Web. <<http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/docs/maccih-financiamiento-transparencia-fiscalizacion-camp-electorales-sep2016.pdf>>.
18. *Primer Informe Semestral. 19 de octubre de 2016*. Web. <<http://www.oas.org/documents/spa/press/Primer-Informe-Semestral-MACCIH.PDF>>.
19. *Segundo Informe Semestral. Consolidando la MACCIH y la lucha contra*

- la corrupción*. 19 de abril 2017. Web. <<http://www.oas.org/documents/spa/press/Segundo-Informe-Semestral-MACCIH-.pdf>>.
20. *Tercer Informe Semestral. Instalado el modelo hondureño de combate a la corrupción*. 19 de octubre 2017. Web. <<http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Semestral-MACCIH-Oct-2017-ESP.pdf>>.
 21. *Cuarto Informe Semestral. Primeros pasos del nuevo modelo hondureño de combate a la corrupción: “La Investigación y Persecución Penal Integrada”*, 19 de abril de 2018. Web. <<http://www.oas.org/documents/spa/press/Cuarto-Informe-Semestral-MACCIH-Abr-2018-ESP.pdf>>.
 22. *Quinto Informe Semestral. Hacia el fortalecimiento institucional: “Binomio UFECIC-MP/MACCIH-OEA, rompiendo paradigmas”*, 19 de octubre de 2018. Web. <<http://www.oas.org/documents/spa/press/Quinto-Informe-Semestral-MACCIH-Oct-2018-ESP.pdf>>.
 23. Madrid Zerón, Doris Imelda. *Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos(as) Comentada*. Tegucigalpa: RILMAC, 2018.
 24. Mendoza, Claudia. “[Caja de Pandora: una red de corrupción con viejas raíces en Honduras](#)” CESPAD, 7 de dic., 2018.
 25. “[Los artífices de la red de corrupción en la ‘caja de pandora’](#)” CESPAD, 17 de dic., 2018.
 26. “[Pandora: una de las fuentes de financiamiento de Hernández para llegar a la presidencia de Honduras](#)” CESPAD, 26 de dic., 2018.
 27. Meléndez, Carlos. “*Evolución del clientelismo en Honduras (2009-2017)*”. *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*. Ed. Julieta Castellanos y Salvador Romero Ballivián. Tegucigalpa: Comunica-IUDPAS, 2019. Web. <<https://iudpas.unah.edu.hn/>>.
 28. OEA. *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. Ed. Dante Caputo. México: Fondo de Cultura Económica-OEA, 2011. Web. <https://www.oas.org/es/sap/docs/oea_poliit_dinero_poder_s.pdf>.
 29. ON-26. *Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral 2017. Observación Electoral no partidaria*. Honduras: COMUNICA, 2018. Web. <<http://cedoh.org/Documentacion/Articulos%20Varios/files/Observacion%20electoral.pdf>>.
 30. Pine, Adrienne, y David Vivar. “*De mendigos y narcotraficantes en Honduras*”. *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Ed. Beatriz Caiuby Labate y Thiago Rodrigo. México: CIDE, 2015.

31. Plataforma Electoral de la Sociedad Civil. “Alerta. al TSE: venció plazo para conocerse montos de gastos de campañas políticas”. 3 jun. 2017. Web. <<http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2017/06/Alerta-Junio-2017.pdf>>.
32. “Alerta. Elecciones Generales 2017 ‘a la vuelta de la esquina’, sin vigencia de Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización”. 24 abr. 2017. Web. <<http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2017/04/Alerta-elecciones-generales.pdf>>.
33. *Proceso Digital*. “G-16 señala que se trastocó Ley de Política Limpia y muestra preocupación”. Web. <<https://proceso.hn/g-16-senala-que-se-trastoco-ley-de-politica-limpia-y-muestra-preocupacion/>>.
34. “Nueva ley hará más rigurosa la fiscalización de financiamiento político en Honduras”. Proceso Electoral, 12 feb. 2020. Web. <<https://proceso.hn/politica-nacional/38-politica-nacional/nueva-normativa-hara-mas-rigurosa-la-fiscalizacion-de-financiamiento-politico-en-honduras.html>>.
35. Romero Ballivián, Salvador. *Balance y perspectivas sobre la aplicación de la Ley de Política Limpia en Honduras. Primer Foro Avances y desafíos de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos*, 18 de Septiembre de 2018. Tegucigalpa: UFTF, 2019.
36. Sosa, Eugenio. “¡La compleja relación entre la sociedad civil y la MACCIH!” CESPAD 14 oct. 2019. Web. <<http://cespad.org.hn/2019/10/14/coyuntura-la-compleja-relacion-entre-la-sociedad-civil-y-la-maccih/>>.
37. *Tiempo Digital*. “Congreso Nacional aprueba ley de financiamiento de los partidos políticos”. 20 oct. 2016. Web. <<https://tiempo.hn/congreso-nacional-aprueba-ley-limpia-partidos-politicos/>>.
38. “Osman Aguilar: ‘En el Congreso trastocaron la Ley de Política Limpia con el visto bueno de un miembro de la MACCIH’”, 13 mayo 2017. Web. <<https://tiempo.hn/osman-aguilar-congreso-trastocaron-la-ley-politica-limpia-visto-bueno-miembro-la-maccih/>>.
39. *UFTF. Avances y desafíos. Informe de gestión 2017-2018*. Tegucigalpa: COMUNICA, septiembre de 2018. Web. <<http://utpoliticalimpia.hn/wp-content/uploads/2018/09/Informe-anual-2017-2018-web-UFTF.pdf>>.
40. *Informe de cierre. Fiscalización elecciones generales 2017*. Tegucigalpa: COMUNICA, septiembre de 2020. Web. <<http://utpoliticalimpia.hn/wp-content/uploads/2020/10/INFORME-DE-CIERRE-FISCALIZACION-ELECCIONES-2017.pdf>>.

Anexo

Recuadro # 5 “Origen y contexto sociopolítico del surgimiento de la MACCIH, 2015-2017

- 1) El desfalco del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), consumado por una bien estructurada red de corrupción público-privada, entre el 2010-2013, desencadenó una oleada de protestas ciudadanas multitudinarias a nivel nacional, por lo menos de mayo a octubre del 2015. La demanda central apuntaba a dar fin a la corrupción en el país, asegurando la presencia de la Comisión Internacional contra la Corrupción y la Impunidad (CICIH), similar a la CICIG de Guatemala.
 - 1.1) Tres hechos muy concretos de este desfalco millonario, denunciados y documentados por los medios de comunicación, incentivaron esta indignación: i) las ventas millonarias de medicinas adulteradas por grandes empresas; ii) la creación de empresas fantasmas para el “lavado” de los recursos financieros extraídos del IHSS; y, iii) el destino de los recursos del IHSS para el financiamiento de las campañas electoral del 2013.
 - 1.2) Estas protestas ciudadanas pasaron a ser conocidas como las «Marchas de las Antorchas», protagonizada por el «Movimiento de los Indignados e Indignadas». Pero en realidad, más que un movimiento social con estructuras, estrategias de lucha y de comunicación bien definidas, constituyó la expresión del hartazgo de la ciudadanía con la corrupción. Estas marchas significaron la ruptura del silencio ciudadano y la reactivación de la protesta social, ante un modelo de gestión pública caracterizado por el autoritarismo y la alta concentración de los diferentes poderes del Estado en el Ejecutivo.
- 2) Ante la intensidad de las protestas y demandas ciudadanas el presidente Hernández planteó y trabajó por una figura alternativa a la CICIH, la que, al final, adoptó el nombre de Misión de Apoyo Contra la Corrupción e Impunidad (MACCIH), en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- 3) En un contexto de polarización social y política, se instaló la MACCIH en el país; algunos sectores le dieron la cordial bienvenida y otros la descalificaron sin otorgarle espacio alguno de confianza. Sin embargo, la MACCIH, en la medida que intentó enfrentar la corrupción en el país, pilar esencial en la acumulación de capital de los grupos de poder, se ha tropezado con una elite económica y política opuesta a la más mínima reforma. En tal sentido, no es casual que la negociación y la firma de este acuerdo se haya tardado siete meses (entre julio 2016 y enero 2017). Este acuerdo fue firmado en Washington, entre el gobierno central y la OEA, el 19 de enero del 2016. No obstante, tuvo que esperar hasta el 23 de abril del 2017 para su aprobación por el Congreso Nacional.

Fuente: CESPAD, *La ley de Política Limpia, una evidencia del boicot de la élite hondureña a reformas electorales sustantivas*, (Tegucigalpa: junio de 2017), 6-8.

En octubre de 2016, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos/as, también llamada Ley de Política Limpia. El proceso de formulación y aprobación respondió a un intrincado juego de negociaciones de alta politización partidaria, dominado por el Partido Nacional. En lo referente, la Ley de Política Limpia fue una iniciativa planteada por la desaparecida Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad (MACCIH-OEA), puesto que conformaba uno de los mandatos del Acuerdo de enero de 2016, suscrito entre el Estado de Honduras y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El contenido de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, concurrió a una decisión fundamental externa que no necesariamente responde a los intereses del sistema de partidos políticos. Además, se reconoce que la Ley de Política Limpia se aprobó y aplicó en un contexto altamente polarizado en torno a la reelección presidencial en las vísperas de las Elecciones Generales 2017, sin que se resolviera consensos sobre aspectos totales de la reforma político electoral, una situación que se prolongó y persiste de cara al próximo ciclo votante 2021.

Ese contexto estatal también se caracterizó por el bloqueo permanente del gobernante Partido Nacional ante cualquier iniciativa de reforma político electoral profundo: las polémicas alrededor del contenido original de la Ley de Política Limpia y el mismo aceptado, es prueba de ello. Por otro lado, se caracterizó por la imposibilidad de articularse consensos entre los

llamados partidos de oposición que claramente no ha podido agrupar una mayoría calificada para impulsar reformas políticas sustantivas, ante un sistema político que cada vez se vuelve más antidemocrático y una institucionalidad político electoral más frágil y propensa a operar como una especie de extensión del partido gobernante.

En lo que concierne a estas advertencias, el informe aborda las fases iniciales del proceso organizativo de la Unidad de Política Limpia y las tareas inherentes en su mandato de fiscalización sobre el financiamiento de la política en las secciones uno y dos, respectivamente. De igual forma, se puntualizan algunas dimensiones del papel de las organizaciones de sociedad civil en el contexto de la aprobación y aplicación de la Ley de Política Limpia. Asimismo, en las secciones cuatro y cinco, se describe y analiza lo que desde la mirada del informe se consideran las principales acciones impulsadas por la Unidad, así como las principales barreras. En definitiva, se plantean un conjunto de conclusiones generales, mediante las que se señalan algunas de las implicaciones de la no renovación del convenio de la MACCIH; en último término, y no menos importante, el informe indica algunas recomendaciones de cara al proceso electoral 2021.

En resumen, desde el Centro de Estudio para la Democracia, consideramos que este informe contribuya al debate informado y al accionar ciudadano de organizaciones que trabajan en esta materia.