

Esta segunda etapa se inicia con la vigencia de la Constitución de la República en 1982

Durante su vigencia, tres leyes han regido el proceso electoral. La primera, es la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, la "Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales" (que reforma la de 1981), y la actual Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, vigente desde el año 2004 y por la cual se derogan aquellas.

**b) Organismo electoral**

En la Constitución de 1982, al organismo responsable de ejercer la Función Electoral se le denomina, Tribunal Nacional de Elecciones. Tiene en común con las anteriores constituciones, que sus miembros ostentaban la calidad de "representantes" y eran nombrados por el Poder Ejecutivo. La diferencia radica en que los únicos que tenían representantes era la Corte Suprema de Justicia (uno) y los partidos políticos (uno por cada partido), sin embargo, si por razón de variar el número de partidos, aquel organismo quedaba constituido por un número impar, la Corte Suprema podía designar un miembro más.

**c) Mandato constitucional sobre el financiamiento de los partidos políticos**

En esta segunda etapa, se manda que el Estado participe en el financiamiento de los partidos políticos. En efecto, la Constitución vigente declara lo siguiente<sup>1</sup>: "El Estado contribuirá a financiar los gastos de los partidos políticos, de conformidad con la Ley".

**4. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981**

**a) Financiamiento de los partidos**

La ley a la que se remitía la Constitución era la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas contenida en el Decreto número 53, de fecha 20 de abril de mil novecientos ochenta y uno (20/04/1981), en la que se incluyó la siguiente disposición<sup>2</sup>:

*"Artículo 33. Forman el patrimonio de los partidos políticos:*

- a) Las contribuciones, donaciones, herencias y legados a su favor;*
- b) El financiamiento de las campañas electorales, que de conformidad con el número de sufragios obtenidos por cada partido político, deberá otorgar el gobierno de la República<sup>3</sup>;*
- c) Cualquier otro ingreso lícito."*

---

<sup>1</sup> Art. 49

<sup>2</sup> Art. 33

<sup>3</sup> Las negritas son nuestras.

## **b) Prohibiciones en relación con el financiamiento**

En esa misma ley de 1981, se establecía la prohibición para los partidos políticos de aceptar o recibir en forma directa o indirecta, lo siguiente<sup>4</sup>:

- a) *Contribuciones o donaciones anónimas salvo las obtenidas en colectas populares;*
- b) *Contribuciones o donaciones de los poderes del estado o de sus organismos autónomos y Semiautónomos, con excepción de la deuda política;*
- c) *Contribuciones de empresas que tengan concesiones o contratos con el estado, las que exploten juegos de azar y las que directa o indirectamente sean controladas por estas;*
- ch) *Contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen, ya sea como personas de derecho público o de derecho privado."*

## **c) Reglas especiales sobre el patrimonio**

Sobre los recursos y bienes de los partidos políticos, la ley de 1981 disponía lo siguiente:

- a) *Los fondos de los partidos políticos deberán depositarse en instituciones; bancarias nacionales, a su nombre y a la orden de las autoridades que determinen sus estatutos<sup>5</sup>.*
- b) *Los bienes inmuebles que constituyen su patrimonio, deberán inscribirse a nombre del partido y están exentos de impuestos y contribuciones fiscales y municipales<sup>6</sup>.*

## **d) El control estatal sobre el financiamiento de los partidos políticos**

La Ley supra indicada también incorporaba disposiciones relativas al control sobre el financiamiento de los partidos políticos. Al respecto, preceptuaba lo siguiente<sup>7</sup>:

"Los partidos políticos deberán:

---

<sup>4</sup> Art. 34.

<sup>5</sup> Art. 35

<sup>6</sup> Art. 36

<sup>7</sup> Art. 37

- a) Llevar contabilidad detallada de todo ingreso o egreso de fondo o especies, con indicación de la fecha de los mismos y de los nombres y domicilio de las personas que lo hayan enterado y recibido; la misma contabilidad tendrá que ser conservada durante cinco ejercicios fiscales con todos sus comprobantes;
- b) Presentar al tribunal nacional de elecciones, dentro de los noventa días de finalizado cada ejercicio anual, un estado de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos de aquel certificados por contador colegiado;
- c) Presentar al tribunal nacional de elecciones dentro de los noventa días de celebrado las elecciones generales, un estado de su patrimonio, certificado por un contador colegiado."

Debido a que en la misma se contemplaban las candidaturas independientes, se disponía que las obligaciones impuestas a los partidos políticos eran aplicables también, "en lo que corresponda, a los grupos que participen en la contienda electoral por medio de las candidaturas independientes"<sup>8</sup>.

El artículo 246 de esa ley, después de algunas reformas, quedó redactado de la siguiente forma:

*"Artículo 246<sup>9</sup> . El poder ejecutivo por medio de la secretaria de hacienda y crédito público y de la tesorería general de la República, hará efectiva a los partidos políticos que participen en las elecciones generales, la suma de cinco lempiras por cada voto válido que obtengan en las mismas. En ningún caso un partido político podrá recibir menos del treinta por ciento de la suma asignada al partido que obtenga el mayor número de sufragios. La financiación será previa a los gastos, de acuerdo a las reglas siguientes: los enteros anticipados se efectuaran a nombre de la directiva central de cada partido con derecho a la contribución del estado, el día de convocatoria a elecciones, pero nunca serán superiores al sesenta por ciento de la cuota que le corresponde a cada partido conforme a lo establecido en este artículo. Para tal fin la contribución del estado se calculara conforme al número de votos obtenidos por el partido o partidos en la última elección. La fiscalización de los gastos realizados se hará de acuerdo a las normas establecidas en el Título II, Capítulo II de esta ley."*

#### **e) Exoneraciones**

---

<sup>8</sup> Art. 38

<sup>9</sup> Reformado por dec.138-84; dec.89-85; dec.147-86, dec.168-89, y dec.270-93; gac.no.27328 del 22/abril/94

Se reconoce<sup>10</sup> que los partidos políticos pueden introducir, cada cuatro años, libre de impuestos, tasas y derechos, siempre que la importación no exceda de quinientos lempiras (L. 500.00) implementos fotográficos, vehículos automotores de trabajo, equipos de sonido para propaganda, equipos de computación y cualquier otra maquinaria o material necesario para su desenvolvimiento.

## **5. Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales**

### **a) Se reconoce la deuda política a las tendencias, movimientos o corrientes internas**

Por esta Ley se incorporan regulaciones específicas al financiamiento estatal de los partidos políticos, al que se denomina "*deuda política*". Se dispuso<sup>11</sup> que la misma fuera distribuida entre las tendencias, movimientos o corrientes internas de cada partido, en proporción a los votos obtenidos por cada uno de ellos, a razón de cinco lempiras (L.5.00) por voto. Los enteros anticipados correspondían al sesenta por ciento (60%) de la cuota estimada para cada partido político, los cuales se distribuían por cada partido entre los candidatos a la Presidencia de la República por cada tendencia, movimiento o corriente interna.

No obstante, se establecieron los recaudos adecuados para evitar que los recursos financieros otorgados tuvieran una finalidad distinta. En la disposición citada, se decía lo siguiente:

*"Al momento de recibir los enteros anticipados, cada candidato debía otorgar garantía bancaria o bono de fidelidad a favor de la Directiva Central del respectivo partido por el cien por ciento (100%) del monto anticipado. En caso de que no obtuvieran el número de votos equivalentes al anticipo recibido, estos devolverán al partido político el valor equivalente a los votos que dejaron de obtener".*

Para la liquidación la deuda política, el Tribunal Supremo Electoral certificaba los votos obtenidos por cada candidatura.

La introducción de esta normativa obedeció a que se aprobó una modalidad de participación electoral, que se conoció popular como la "Opción B", por la cual esas tendencias, movimientos o corrientes internas de los partidos podían participar directamente en las elecciones generales, por medio de los partidos políticos legalmente inscritos. Se aplicaba en el nivel presidencial. Con esta modalidad, al candidato de la corriente interna que obtuviera la mayoría de votos válidos, se le sumaban los votos de los demás candidatos de las corrientes internas perdedoras, y esa sumatoria era la que

---

<sup>10</sup> Art. 64, in fine.

<sup>11</sup> Art. 6

determinaba el ganador en las elecciones generales. Es como si se practicasen simultáneamente elecciones internas y generales.

**b) Se reduce el mínimo de deuda política a que tenían derecho los partidos políticos**

Por esta ley se modificó el artículo 246 citado, en el sentido siguiente<sup>12</sup>: se redujo al quince por ciento (15%) la cantidad que originalmente se reconocía a los partidos, tomando como referencia la cantidad recibida por el partido que hubiese obtenido mayor número de sufragios.

### III

## LEGISLACIÓN VIGENTE

### 1. La función electoral

#### a) Regulación constitucional

La Constitución de la República atribuye al Estado la competencia en materia de procesos electorales, denominándola "Función Electoral" (Capítulo V, Título II).

Dos órganos crea la Constitución para encargarse de la función electoral, a saber: el Tribunal Supremo Electoral<sup>13</sup> y el Registro Nacional de las Personas<sup>14</sup>. Para los efectos de este trabajo, interesa únicamente el TSE.

#### b) TSE

Este es un organismo al que la Constitución atribuye las siguientes características:

- a) Es autónomo;
- b) Es independiente;
- c) Tiene personalidad Jurídica;
- d) Su jurisdicción es resolver todo lo que concierne a la materia electoral

---

<sup>12</sup> Art. 13

<sup>13</sup> En adelante TSE.

<sup>14</sup> En adelante RNP.

- e) Su competencia es conocer todo lo relativo a la organización, desarrollo y conclusión de los procesos electorales;
- e) Es regulado por una ley especial, denominada Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas<sup>15</sup>.

De sus características se infiere que el TSE no es un órgano administrativo únicamente, encargado de organizar y desarrollar los procesos electorales. También es un órgano con potestades jurisdiccionales, es decir, es un tribunal especial, independiente del Poder Judicial y de los demás Poderes del Estado. Su jurisdicción y competencia es exclusiva y se extiende a todo el territorio nacional.

Por lo anterior, ningún órgano administrativo o judicial puede ejercer competencias propias de este organismo, ni interferir en sus funciones. La única posibilidad de que una cuestión planteada ante el TSE pueda ser conocida en sede judicial, es vía la Justicia Constitucional, específicamente por medio de la acción de amparo y siempre que se alegue que un acto del TSE viola la Constitución de la República y lesiona un derecho reconocido por la Constitución. Es decir, el caso, en este supuesto, trascendería la jurisdicción electoral para ubicarse en la jurisdicción constitucional, cuya función es juzgar, precisamente, las violaciones a la Constitución en defensa de los derechos fundamentales.

Para garantizar la independencia del TSE, la Constitución fue reformada y sus integrantes ya no tienen la calidad de "representantes" de partidos, de la Corte Suprema de Justicia o de sectores específicos de la sociedad. Actualmente, para acceder al cargo se necesita únicamente cumplir con los requisitos que la ley contiene y su nombramiento corresponde al Congreso Nacional. Sus miembros, por consiguiente, son independientes y, por tanto, deben tomar sus decisiones sin consultar a ninguna institución o sector.

## **2. Reglas vigentes sobre el patrimonio**

### **a) Legislación**

La LEOP, en su Capítulo IV, intitulado Patrimonio y Régimen Financiero de los Partidos Políticos, incluye las reglas a las que deben apegarse los partidos políticos en relación con su patrimonio.

### **b) Patrimonio**

En la Constitución, como se dijo oportunamente, se establece la obligación del Estado de contribuir al financiamiento de los partidos políticos. En su artículo 49 dispone lo siguiente: "El Estado contribuirá a financiar los gastos de los partidos políticos, de conformidad con la Ley."

---

<sup>15</sup>

En adelante LEOP

La obligación estatal se complementa con las aportaciones privadas de fuentes diversas, según la LEOP. Por ello, el artículo 81 dispone que el patrimonio de los partidos políticos esté formado por lo siguiente:

- 1) *El financiamiento público otorgado por el Estado;*
- 2) *La deuda política;*
- 3) *Las contribuciones, donaciones, herencias y legados a su favor; y,*
- 4) *Cualquier otro ingreso lícito.*

**c) Deuda Política**

Sobre la "deuda política" la legislación, igual que las anteriores, es muy precisa y la normativa abundante, pero, esencialmente, igual a la normativa derogada. El artículo 82 de la LEOP dispone lo siguiente:

*"La deuda política, es la contribución otorgada por el Estado a los Partidos Políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada Partido Político que participó en las elecciones generales.*

*El Estado a través del Tribunal Supremo Electoral hará efectivo a los Partidos Políticos y a las Candidaturas independientes, que participen en las elecciones generales, la cantidad de Veinte lempiras (L 20.00) por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado. Ningún Partido Político podrá recibir menos del quince por ciento (15%) de la suma asignada al Partido Político que obtenga el mayor número total de sufragios, salvo que éste haya obtenido menos de diez mil (10,000) votos en su nivel más votado.*

*Los desembolsos se efectuarán simultáneamente a nombre de cada Partido Político de la manera siguiente: Una primera cuota, a más tardar quince (15) días después de la convocatoria a elecciones por una cantidad equivalente al sesenta por ciento (60%) de la cuota total correspondiente calculada sobre los resultados del proceso electoral anterior; y, una segunda cuota, por una cantidad equivalente al cuarenta por ciento (40%) restante, calculada con base en los resultados finales de la elección, la que se entregará en el primer trimestre del año post electoral.*

*El Tribunal Supremo Electoral solicitará a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, para cada proceso electoral, la modificación del valor correspondiente a la deuda política, de acuerdo con el índice de inflación que indique el Banco Central de Honduras, con el fin de garantizar que las*

*contribuciones del Estado estará de acuerdo con los gastos reales en que incurran los Partidos Políticos<sup>16</sup>.*

Las organizaciones políticas no están obligadas a presentar garantía alguna a la entrega de la deuda política. La mayor parte de este financiamiento se otorga por anticipado. Es más, la organización que participa tiene la garantía de que recibirá, al menos, "el 15% de la suma asignada al Partido Político que obtenga el mayor número total de sufragios".

En la Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales, por la modalidad que en la misma se instituye, se exigía que *"cada candidato debía otorgar garantía bancaria o bono de fidelidad a favor de la Directiva Central del respectivo partido por el cien por ciento (100%) del monto anticipado. En caso de que no obtuvieran el número de votos equivalentes al anticipo recibido, estos devolverán al partido político el valor equivalente a los votos que dejaron de obtener"*. Sin embargo, repárese que, en este caso, la garantía y la eventual devolución eran obligaciones que se adquirirían con el Partido Político respectivo, no con el TSE.

La deuda política no es un crédito para los partidos políticos. Se denomina así porque es una obligación financiera del Estado, que los organizaciones políticas no tienen obligación de liquidar ni de rendir caución por la misma. Esto significa que la denominada "deuda política" es una donación, que los partidos políticos pueden utilizar discrecionalmente, sin obligación de liquidar. La discrecionalidad no debe entenderse como una autorización para usar la deuda política como al receptor se le ocurra. Su utilización no está condicionada siempre que se destine al financiamiento de la campaña electoral.

#### **d) Exoneración del impuesto sobre la renta**

El artículo 7 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta identifica las personas naturales o jurídicas que están exentas del pago del impuesto sobre la renta, entre éstas las de fines políticos. En lo conducente, reza la disposición:

*"Están exentos del impuesto que establece esta Ley:*

*a) ...*

*b) Las instituciones de beneficencia reconocidas oficialmente por el Gobierno y las agrupaciones organizadas con fines científicos, **políticos**, religiosos, culturales o deportivos y que no tengan por finalidad el lucro."*

#### **e) Introducción libre de impuestos**

---

<sup>16</sup> Por el índice de inflación, en las elecciones de este año, 2013 a L.33.54 cada voto. El total fue de L. 86, 445, 383.90 y el anticipo equivalente al 60%, de 51,867.230.34. En aplicación del Principio de Paridad (Artículo 105-A, LEOP) se erogó L. 8, 644,538.39, monto equivalente al diez por ciento (10%) de la deuda política, "para la capacitación y promoción política de las mujeres (Fuente, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, portalunico.iaip.go.hn)



El artículo 220 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas reconoce a los partidos políticos, lo siguiente:

*“Se autoriza a los Partidos Políticos a introducir al país cada cuatro (4) años, libres de toda clase de impuestos, tasas, sobretasas y derechos, sobre implementos fotográficos, vehículos automotores de trabajo, equipo de sonido para propaganda, equipos de computación, y cualquier otra maquinaria y material necesario para uso exclusivo del Partido Político, sin que el valor de los impuestos a pagar exceda de Dos Millones de Lempiras (L 2.000.000.00).*

*Los bienes inmuebles propiedad de los Partidos Políticos, están exentos del pago de impuestos y tasas municipales.”*

### **3. Financiamiento estatal al proceso electoral**

El Estado participa en el financiamiento del proceso electoral mediante el TSE. A éste corresponde la organización y asegurar la logística de las elecciones.

### **4. Reglas sobre las aportaciones privadas**

La legislación exige que todo ingreso al patrimonio de los partidos políticos y de los movimientos internos, sea lícito. La licitud, desde luego, consiste en que cualquier aportación, en dinero o en especie, debe ingresar al patrimonio siguiendo las reglas contenidas en las normas legales electorales.

Estas reglas son las siguientes<sup>17</sup>:

- i) Toda aportación debe ser registrada en los libros de contabilidad que están obligadas a llevar esas instituciones;
- ii) Los sistemas contables de los partidos deben permitir un control eficiente de sus operaciones financieras, debiendo conservar toda la documentación de respaldo durante un período de cinco (5) años. Cada año, los partidos políticos deben remitir al TSE los informes de los ingresos y egresos con el detalle de origen y destino de los mismos, incluyendo el Balance General y el Estado de Resultado debidamente auditados. Los informes de cada proceso electoral deben remitirse por separado, apegándose a lo indicado anteriormente. El TSE tiene la obligación ineludible de publicar los estados financieros anuales en un medio escrito de circulación nacional.
- iii) Toda aportación superior a ciento veinte (120) salarios mínimos, debe ser notificada al TSE, de lo contrario se aplicará una multa equivalente al doble del valor registrado la primera vez y al triple del monto de lo no registrado la segunda vez.

---

<sup>17</sup> Arts. 84, 85, 86 y 87.

- iii) Los fondos que manejen los partidos políticos deben depositarse en las instituciones del sistema financiero nacional, a su nombre y a la orden de las autoridades que determinen sus estatutos o reglamentos.
- iv) Las aportaciones para las campañas electorales no serán entregadas directamente a los candidatos ni a sus órganos de campaña, sino que serán canalizadas y contabilizadas por el Partido Político que postula el candidato.

## **5. Aportaciones prohibidas**

Se prohíbe a los partidos políticos, movimientos y candidatos de elección popular, aceptar aportaciones privadas que no estén autorizadas en la LEOP.

### **a) Aportaciones anónimas**

Este tipo de aportaciones son prohibidas, salvo que se obtengan en colectas populares. Con ello, se obliga a que todo aportante quede registrado con nombre y apellido, para incluirlo en el informe que se remitirá al TSE. Tiene también el efecto de evitar que se lave dinero sucio y que el candidato adquiera compromisos que luego deba honrar, en caso de resultar ganador.

### **b) Aportaciones mediante deducciones salariales**

Es prohibido efectuar deducciones del salario o sueldo del servidor público sin autorización de éste.

Actualmente, las deducciones de los servidores públicos que prestan sus servicios en la Administración Central y algunos organismos públicos, se efectúan mediante el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAFI.

Los procedimientos que deben seguirse dentro de este sistema evitan que las deducciones se practiquen arbitrariamente. Cualquier deducción, entonces, debe pasar los controles que en el mismo se prevén; por ejemplo, exigir, previo a efectuar la deducción, la autorización firmada por el servidor respectivo.

No obstante, los servidores públicos que prestan sus servicios en instituciones que aún no están dentro de SIAFI, pueden ser objeto de arbitrariedades, porque las deducciones salariales se apegan al modelo que imperaba antes de que se instituyera este sistema.

### **c) Aportaciones empresariales**

Llama la atención el cambio que sufrió la ley vigente en relación con la ley de 1981. En la derogada, se prohibía expresamente recibir aportaciones de las empresas mercantiles

concesionarias del Estado; en cambio, en la vigente<sup>18</sup> se prohíbe expresamente las aportaciones de los ejecutivos, directivos o socios de esas empresas. De la redacción se infiere que las empresas concesionarias del Estado no están comprendidas en la prohibición, de ahí que tendría plena vigencia el aforismo jurídico que reza: lo que la ley no prohíbe, lo permite.

Bajo la ley vigente, entonces, pareciera que no es cuestionable la aportación proveniente de una empresa concesionaria del Estado, para financiar campañas electorales de un determinado candidato. Considerando la naturaleza de la relación de la empresa con el Estado, es de suponer que este tipo de aportaciones corporativas difícilmente se orientarían hacia la oposición.

Esta prohibición se extiende a las empresas no concesionarias, pero "vinculadas con actividades mercantiles ilícitas", así como a las empresas matrices subsidiarias y sucursales.

Al final del apartado que contiene estas prohibiciones, se menciona expresamente que se prohíbe recibir aportaciones de "personas particulares". Esta inclusión es, evidentemente, un lapsus del legislador, porque no tendría sentido prohibir las "aportaciones anónimas" o las deducciones salariales sin autorización del servidor público, para luego prohibir las aportaciones de "personas particulares".

En conclusión, la redacción de este apartado de la ley es confusa y contradictoria.

#### **d) Aportaciones de extranjeros**

Se prohíbe recibir aportaciones de extranjeros, cualquiera sea su calidad o la modalidad en que operen.

En esta prohibición se incluyen a los gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras y, en general, a las personas jurídicas extranjeras, cualquiera que sea la forma en que actúen.

También se incluyen las personas naturales extranjeras. Es decir, que los partidos políticos, movimientos internos o candidatos tienen prohibido recibir aportaciones de personas naturales que no sean hondureñas, que residan dentro o fuera del país.

Para los extranjeros no solo es prohibido efectuar aportaciones en dinero o en especie. También lo es inmiscuirse "públicamente en asuntos políticos internos"<sup>19</sup>. Estas prohibiciones, sin embargo, son notoriamente infringidas. Porque es de público conocimiento la colaboración de reconocidas ONG extranjeras, de nacionalidad alemana, que operan en Honduras, apoyando a determinados partidos políticos. Igualmente, las colectas que en el extranjero, particularmente en Estados Unidos, hacen los candidatos,

---

<sup>18</sup> Artículo 83, número 3).

<sup>19</sup> Art. 213.

en las que, es de suponer, no solo hondureños aportan. En este tema no se puede dejar de lado, las opiniones manifestadas públicamente por algunos miembros del cuerpo diplomático acreditado en el país, sobre los procesos electorales, que son, indiscutiblemente, intromisiones en "asuntos políticos internos".

## **6. Prohibición de usar recursos públicos<sup>20</sup>**

Se prohíbe a los servidores públicos el uso de recursos financieros y bienes del Estado para hacer propaganda política, igualmente utilizar los actos de gobierno para hacer propaganda partidista de cualquier tipo y aprovechar la autoridad, medios e influencias de sus cargos para favorecer personas u organizaciones políticas.

## **7. Sanciones<sup>21</sup>**

La infracción a la normativa contentiva de las obligaciones y prohibiciones, es sancionada con penas de carácter financiero.

Si el partido político no notifica oportunamente al TSE las aportaciones superiores a ciento veinte (120) salarios mínimos, que mencionamos oportunamente, se aplicará una multa equivalente al "doble del valor registrado la primera vez y al triple del monto de lo no registrado la segunda vez."

En caso de contravención a las prohibiciones señaladas en los números anteriores a éste, se sancionará al responsable con "una multa equivalente al doble del monto que se compruebe haber recibido".

Para los extranjeros que infrinjan la prohibición de colaborar con los partidos políticos, movimientos internos o candidatos, la sanción es la expulsión del territorio nacional<sup>22</sup>. Ninguna sanción prevé para los extranjeros que violen estas prohibiciones y que residan en el extranjero.

El servidor público que infrinja las prohibiciones que la LEOP le impone, será sancionado con una multa equivalente a dos (2) veces su salario mensual y en caso de reincidencia con el doble de la misma sin perjuicio de la destitución de su cargo.

En el caso de las sanciones pecuniarias, la aplicación es competencia del TSE, siguiendo el procedimiento contemplado en la misma LEOP, con audiencia del interesado. La resolución que se emita es susceptible de impugnación mediante el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción de amparo, cuando proceda.

---

<sup>20</sup> Art. 142.

<sup>21</sup> Arts. 142, 216 y 217.

<sup>22</sup> Art. 213.

Los sancionados deben pagar la multa en la Tesorería General de la República, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación respectiva, caso contrario se harán efectivas por el procedimiento de apremio regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo.

#### IV

### IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS

#### 1. Sobre el TSE

Como puede observarse de lo descrito, la voluntad política de regular el financiamiento de los partidos políticos, movimientos internos y candidatos se manifestó desde 1981. Sin embargo, la aplicación no responde a lo dispuesto en la legislación.

Inicialmente, las obligaciones y prohibiciones no eran debidamente verificadas por la naturaleza de la institución competente para conocer de la materia electoral, el TSE. La calidad jurídica de sus miembros no permitía cumplir adecuadamente con lo dispuesto en la legislación. Su carácter de "representantes" los hacía depender de sus "representados". Ninguna decisión podían adoptar en el seno del órgano colegiado, si no era previamente consultada por cada uno de los miembros a sus respectivos "representados". Los intereses que defendían eran los de sus representados. Todos los demás intereses, incluidos los del país, quedaban subordinados a los intereses de aquellos.

La permanencia en el cargo dependía de la voluntad del representado, aunque eran de nombramiento del Poder Ejecutivo. No dependía del capricho del gobernante, pero sí del capricho del "representado". Su estabilidad estaba asegurada mientras demostrara fidelidad a éste.

Posteriormente, se decidió modificar la Constitución y otorgarle independencia a los "Magistrados" del TSE, suprimiendo del cargo, la calidad de "representante". A partir de esta reforma, que recogió ampliamente la ley electoral vigente, se suponía que los magistrados ya no estarían subordinados más que a la Constitución y a las leyes secundarias. Sin embargo, después de aproximadamente una década de esta metamorfosis legal, la población no percibe esa independencia en los magistrados del TSE. Lo que evidencia que los problemas de este tipo no se solucionan con la emisión de leyes, solamente. Es necesario generar la cultura que, a su vez, produzca el individuo que sea capaz de comportarse como la ley exige.

Probablemente la causa sea el origen de su nombramiento. Es el Congreso Nacional quien los nombra. De modo que si existen desacuerdos entre la mayoría del Congreso Nacional y el TSE, la balanza, lógicamente, no se inclinará hacia éste. De ahí que, es lógico suponer, que los Magistrados sienten que su actuar debe apearse, más que a la ley, a lo que la mayoría del Congreso Nacional estime correcto.

A este problema, se agrega uno más. Es el del "juicio político". Todos los funcionarios de nombramiento del Congreso pueden ser objeto de un juicio político, en el que el Congreso Nacional es juez y parte. En su seno se inicia el juicio, se desarrolla y se decide. Los Magistrados del TSE están incluidos entre los que pueden ser enjuiciados.

En estas circunstancias el TSE difícilmente puede cumplir sus funciones de vigilancia sobre el financiamiento de los partidos políticos. No porque hacerlo sea complejo, sino porque no hay voluntad de enfrentar a los políticos.

## **2. El Congreso Nacional**

### **a) Presidencia**

El poder real que se ostenta desde la posición de la Presidencia del Congreso Nacional distorsiona todo el sistema político hondureño.

La posibilidad de que pueda ser candidato a la Presidencia de la República, en las condiciones que ejerce dicho cargo, causa anomalías severas al proceso electoral. Particularmente, en lo referente al financiamiento de los partidos políticos, movimientos internos y candidatos, porque, siendo su cargo político y de primera línea, nadie puede objetarle que use los recursos públicos para informar sobre su labor y sus logros, aunque durante el período electoral esta promoción sirva, a su vez, para promover su candidatura.

### **b) Diputados**

El derecho a reelegirse de los diputados y el derecho a ser candidato presidencial del Diputado Presidente, conspiran contra la transparencia del proceso electoral.

Esta combinación crea circunstancias que son aprovechadas para convenir en reglas que favorecen a estas aspiraciones. Entre éstas, las que atañen al financiamiento de las campañas electorales. Teniendo el poder de reformar leyes, nada impide que las presupuestarias y las electorales se constituyan en objetivo estratégico para favorecer las candidaturas de aquellos diputados que deseen reelegirse o aspirar a otros cargos de elección popular.

Esta posibilidad se alimenta de la sospecha de que entre los diputados llegan a acuerdos para utilizar recursos presupuestarios para financiar sus respectivas campañas. Este fue el principal argumento que esgrimió el ex Presidente Zelaya para no enviar, en el año 2009, el presupuesto al Congreso Nacional (que se convirtió en una de las excusas para el Golpe de Estado). Lo que se torna más verosímil cuando los diputados deciden reelegirse y el diputado presidente ser candidato presidencial.

Con este poder, los diputados deciden sobre la conveniencia o inconveniencia para sus candidaturas de eventuales reformas a la legislación electoral. Es de suponer, entonces, que las reformas tendientes a la transparencia del financiamiento de las campañas, especialmente las que conciernen al origen de los fondos, tiene en ellos un obstáculo difícil de vencer.

### **c) Modalidad de la votación en la boleta de los diputados**

La modalidad de la votación a nivel de diputados, es un factor determinante para urgir a los candidatos a obtener fondos para sus campañas. En efecto, cada candidato a diputado, de hecho, es un candidato independiente. De su esfuerzo individual y de sus recursos depende su triunfo, porque está en continua competencia con el resto de su planilla, para obtener los votos individuales que, sumados, le darán la oportunidad de aparecer entre los electos, sea directamente o por el cociente electoral. La contienda es muy reñida y exige un considerable volumen de recursos financieros, por el costo de los anuncios, especialmente en tv y en vallas; aunque no deja de ser relevante el costo en prensa escrita y en radio. Por la publicidad es fácil deducir quienes, entre los candidatos a diputados, gastan millones de lempiras mensuales en sus campañas.

Este ritmo y volumen del gasto en promoción de candidaturas, requiere de un financiamiento que no siempre proviene de fuentes lícitas.

Ante lo notorio de estos hechos, el TSE fácilmente puede verificar quienes están recibiendo aportaciones directas contraviniendo la norma que exige que toda aportación se canalice por el Partido Político respectivo. Basta requerir esta información de las autoridades del Partido Político de que se trate, para identificarlos.

Igualmente, tiene la potestad de exigir, en relación con los candidatos que más publicidad despliegan, del partido político respectivo, la información pertinente, ya que la ley manda que toda aportación superior a ciento veinte (120) salarios mínimos, serán notificadas al TSE. Esta obligación no debe cumplirse hasta la presentación de los informes al final del período fiscal o de la campaña respectiva, sino que debe cumplirse cada vez que la aportación se efectúe.

Sobre el costo de la publicidad, cabe preguntarse si el TSE tiene facultades legales para solicitar de los medios de comunicación la relación detallada de esos costos, considerando que la ley, en relación con los gastos, solamente le atribuye expresamente la facultad de recibir los informes del partido político respectivo, no de los candidatos, en los que se detallen aquellos.

### **d) Conclusión**

Si es posible que los diputados utilicen impunemente los recursos públicos, también lo es que obtengan recursos de fuentes sospechosas de tener vínculos con el crimen organizado o de las mismas organizaciones criminales.

Por lo anterior, la omisión ilegal del TSE en los casos que debe actuar y la imposibilidad de hacerlo en aquellos que la ley no lo autoriza, genera la percepción de que se puede utilizar el recurso presupuestario y recibir aportaciones de la economía del crimen con la garantía de que no habrá castigo. Es decir, convierte la campaña electoral de los diputados en un medio propicio para lavar dinero proveniente de la corrupción y del crimen organizado.

### **3. Los controles**

#### **a) Identificación de los aportantes**

La LEOP es menos rigurosa que la anterior en relación con la identificación de los aportantes.

En la ley derogada se exigía "llevar contabilidad detallada de todo ingreso o egreso de fondo o especies, con indicación de la fecha de los mismos y de los nombres y domicilio de las personas que lo hayan enterado y recibido". En la vigente, en cambio, solamente se exige remitir al TSE" los informes de los ingresos y egresos con el detalle de origen y destino de los mismos" de cada ejercicio fiscal y proceso electoral.

La diferencia no es superficial. Sin los nombres de los aportantes, no se puede determinar si los recursos aportados provienen de fuentes legítimas o ilegítimas.

No obstante, se puede, como se indica más adelante, desarrollar el precepto mediante la emisión del reglamento respectivo, por el cual se complementa la regulación en función del objetivo principal de esta obligación.

#### **b) Aportaciones de notificación inmediata**

La vigente, manda que toda aportación superior a ciento veinte (120) salarios mínimos sea notificada al TSE.

Sobre esta obligación caben dos comentarios. En primer lugar, que debe cumplirse con la misma inmediatamente después de que la aportación se haya efectuado, es decir, esta es una obligación de cumplimiento inmediato, que no debe esperar hasta que el partido receptor de la misma informe sobre su situación financiera al final del ejercicio fiscal o del proceso electoral respectivo. En segundo lugar, que no se exige la identificación del aportante.

Vía reglamento, sin embargo, podría incluirse este último dato, considerando que no tendría sentido el informe si en el mismo no se incluye al aportante. Ninguna utilidad tiene para el TSE registrar las donaciones enteradas a los partidos, si no se identifica al donante.

No contar con ese dato, evita que el TSE cumpla con los objetivos que pretende alcanzar la LEOP con la remisión de información financiera por parte de los partidos políticos. De lo expuesto se puede inferir que son dos, a saber: identificar el destino de la deuda política y verificar las aportaciones privadas, identificando los aportantes, para evitar, en este caso, el dinero de origen ilícito.



Este último objetivo será imposible de cumplir si no se tiene la información completa en relación con el origen de las aportaciones superiores de ciento veinte salarios mínimos.

A pesar de la importancia de esta información, ninguna disposición reglamentaria se ha aprobado sobre este tema.

**c) Momento de ejecución de los controles**

Los controles que la LEOP reconoce al TSE, con excepción del señalado en la letra anterior, se actualizan hasta después del ejercicio fiscal o proceso electoral respectivo.

Está previsto, en efecto, que el TSE conozca de la situación financiera de las organizaciones políticas a través de los informes que los partidos políticos deben remitir al final del año o pasadas las elecciones de que se trate.

Es un control ex post, con lo que se impide verificar los movimientos financieros de las organizaciones políticas durante el año o los procesos electorales. En estas condiciones, el TSE está impedido de cumplir satisfactoriamente sus funciones contraloras.

**d) Potestades para solicitar información financiera**

El TSE está inhabilitado para pedir información financiera a las entidades estatales competentes para ello.

Ninguna disposición de la LEOP autoriza al TSE para solicitar información sobre, por ejemplo, las cuentas bancarias de los Partidos Políticos o de los movimientos internos o candidaturas independientes. Este vacío legal impide que el TSE pueda verificar la veracidad de la información que le remiten estas organizaciones, con instituciones como la Comisión de Bancos y Seguros.

No obstante, en materia de propaganda electoral, el TSE tiene potestad para exigir cualquier información. Por ejemplo, en el Reglamento que regula la propaganda electoral de las elecciones de este año, 2013, tiene varios artículos que revelan la magnitud del poder que posee este organismo estatal en la materia. Por ejemplo, se ordena a todas las empresas contratadas para difundir o elaborar propaganda lo siguiente:

*“a recabar el nombre, la firma y el número de tarjeta de identidad de la persona responsable de la propaganda. Las personas jurídicas que contraten servicios de propaganda, deberán estar respaldadas por la firma del representante legal o de su apoderado. La falta de estos requisitos equivaldrá a una propaganda anónima.”*

Más adelante, en el artículo 31 se dispone lo siguiente:

*“Cuando lo solicite el Tribunal Supremo Electoral, las empresas y medios de comunicación deberán proporcionarle la información referente a la pauta, el material de los anuncios, avisos y cualquier tipo mensajes, así como los responsables de su contratación”.*

Visto lo anterior, cabe la pregunta siguiente: ¿Por qué no se incluyó alguna disposición con la finalidad de obtener información sobre el monto de las contrataciones? Hubiese bastado con la obligación impuesta a cada empresa o medio de comunicación de remitir al TSE copia de cada uno de los contratos celebrados con los partidos políticos o candidaturas. Con esta información, el TSE tendría suficientes datos para cumplir, en gran parte, con su función contralora y de protección de los intereses públicos. Además, con esta exigencia se obtendría lo que en las disposiciones transcritas se persigue y lo que aquí se señala, con menos esfuerzo para las empresas porque no tendrían que hacer una tarea adicional, puesto que bastaría con enviar copia del contrato y, en caso de haberlos, de sus anexos, para cumplir con la obligación.

**e) Canalización de las aportaciones**

Las contribuciones o donaciones no se canalizan, como ordena la LEOP, a través de los Partidos Políticos para las candidaturas a cargos de elección popular. Son entregadas directamente a las comisiones asignadas dentro del equipo de campaña del candidato respectivo.

Esto es un hecho notorio. Sin embargo, el TSE nunca ha objetado esta práctica manifiestamente ilegal. Con esta actitud, el TSE propicia que las fuentes del dinero sean anónimas e incierto el destino de éste.

**f) Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)**

Este es el organismo que garantiza la transparencia del sector público en general. Es decir, es el que garantiza la "publicidad de la información relativa a los actos de las instituciones públicas y el acceso de los ciudadanos a dicha información"<sup>23</sup>.

En el ámbito de su competencia se encuentran todas las personas naturales o jurídicas estatales, públicas o privadas "que a cualquier título reciban o administren fondos públicos, cualquiera que sea su origen, sea nacional o extranjero o sea por sí misma o a nombre del Estado o donde éste haya sido garante". Los partidos políticos entran en esta categoría de instituciones. Están, por tanto, sometidos a lo dispuesto en la Ley que regula el IAIP.

Por esta legislación toda información relacionada con las instituciones sujetas a la misma, debe ser remitida al IAIP, salvo la clasificada como reservada. Los partidos políticos, evidentemente, no tienen información que amerite ser clasificada dentro de esta categoría, por lo consiguiente, están obligados a enviar toda su información, cualquiera que sea su carácter. Por tanto, incluye el tema del financiamiento de los partidos políticos, dicho en otras palabras, el financiamiento de las candidaturas a cargos de elección popular, porque la LEOP manda que toda contribución a estas candidaturas deba ser canalizada mediante el partido político respectivo.

---

<sup>23</sup>

Art. 3.

La queja de los titulares del IAIP ha sido pública y reiterada. Los partidos políticos no cumplen con su obligación de remitir la totalidad de la información. La reacción de estos funcionarios es consecuencia del hecho conocido por todos. Ningún partido político recibe directamente las aportaciones para las candidaturas a cargos de elección popular. Otro hecho notorio es que estas aportaciones son entregadas directamente a los candidatos o por medio de las comisiones asignadas al efecto.

La ley dispone que las instituciones infractoras "serán sancionadas con amonestación por escrito, suspensión, multa, cesantía o despido". Las multas serán hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales, dependiendo de la gravedad, aplicadas directamente por el IAIP y pagadas en la Tesorería General de la República.

Los titulares del IAIP no han aplicado ninguna de las sanciones, pese a que han denunciado públicamente que los partidos no cumplen totalmente con esta obligación y algunos de los mismos no han presentado ninguna información.

#### **g) Conclusión**

Los controles, se insiste, tienen dos objetivos, a saber: garantizar que la deuda política se destine a lo que dispone la LEOP y evitar que dinero de fuentes ilícitas se filtre en las campañas electorales, para impedir que por esta vía se lave dinero o se formalicen compromisos, contrarios al interés público, que el candidato debe cumplir en caso de resultar electo.

Ninguno de estos objetivos es cumplido debidamente por el TSE. En los casos que posee potestades legales para actuar, se abstiene de hacerlo; en otros casos, no actúa porque carece de las potestades legales para ello. Sus titulares, justificando su negligencia, han declarado públicamente que no tienen capacidad para verificar el origen de los recursos financieros y su destino. Declaración que no es verdad en su totalidad, porque, como se señaló oportunamente, el TSE podría vía reglamento desarrollar las normas legales, complementándolas con las que se requieran.

En el caso del IAIP tampoco se ha cumplido con los objetivos de obtener la información de cada partido político y permitir que a la misma acceda todo el que tenga interés.

Esta conducta anómala del TSE y del IAIP ha generado comentarios en relación con las elecciones de este año, 2013. La comunidad internacional, a través de sus representantes en Honduras, ha cuestionado la transparencia del origen de los fondos en este proceso electoral. Dos opinaron públicamente sobre el tema. La Jefa de la Misión de Observación Internacional de la Unión Europea, Ulrike Lunacek, y el de la Embajadora de Estados Unidos de América, la Señora Lisa Kubiske. Esta manifestó lo siguiente: "El problema es que no hay mucha transparencia en cuanto al financiamiento de la campaña, entonces es muy difícil decir con certeza qué es lo que está pasando"<sup>24</sup>; por su parte, la eurodiputada austríaca, Ulrike Lunacek expresó, según la nota del medio citado, "Hemos visto que allí

<sup>24</sup> El Herald, 5 de noviembre, 2013.

falta mucho la transparencia de la financiación de la campaña de los partidos” y agregó “Lo que falta es transparencia de fondos, quién paga y quién gasta cuánto dinero, y de dónde viene este dinero para pagar la campaña, eso sí es un problema”<sup>25</sup>. Por su parte, el Presidente del TSE, reaccionando a los cuestionamientos, confesó en rueda de prensa que “los fondos de campaña no son transparentes porque el sistema no permite que sea transparente”<sup>26</sup>.

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, en su Declaración Preliminar del 26 de diciembre, oficialmente dejó constancia de lo siguiente:

*“La campaña electoral es larga, costosa, desigual y poco transparente en su financiación. La MOE UE recomienda a los partidos que acuerden reformas que reduzcan el coste de las campañas, fijando límites de gasto y acortándolas, y que establezcan mecanismos eficaces de fiscalización y sanción en materia de financiación”*

En otro apartado de la misma Declaración Preliminar se dice:

*“La opacidad de las cuentas de los partidos no sólo ha contribuido a un clima de irrespeto a las normas que aumenta el descrédito de las instituciones y los partidos, sino también a que se asiente en la opinión pública el convencimiento de que el narcotráfico y el crimen organizado tienen ya el poder de imponer candidatos y condicionar su gestión cuando son elegidos, convencimiento que representantes de altas instituciones del Estado expresan en público sin ambages.”*

La preocupación comunidad internacional debe ubicarse en un nivel más elevado del que se le asignó en las elecciones anteriores. Particularmente por la probabilidad de que en esta ocasión, por el crecimiento desmesurado del narcotráfico, se infiltre masivamente dinero proveniente de esta modalidad del crimen organizado. Cuestión que resulta muy sensible en el contexto de las relaciones internacionales, particularmente con los Estados Unidos de América.

## V

### PROPUESTAS

#### 1. Introducción

De esta relación de leyes, hechos y circunstancias, es posible advertir la tendencia del sistema para garantizar la transparencia en el financiamiento de las campañas políticas.

---

<sup>25</sup> La Tribuna, 19 noviembre, 2013

<sup>26</sup> La Prensa, 4 de Noviembre de 2013

La principal tendencia ha sido aumentar las sanciones y su endurecimiento. Sin embargo, no se garantiza la institucionalidad para que estas sanciones se apliquen. Si bien es cierto, que se otorgó independencia formal a los magistrados del TSE, al desvincularlos de su condición de "representantes" de partidos, de instituciones o de sectores sociales, también lo es que la cultura política imperante no permite a los magistrados actuar sin sentirse vinculados al partido al que pertenecen. Es más, la población identifica a cada magistrado según el partido al que pertenece y las ejecutorias de éstos confirman esa percepción.

Desde la modalidad de su nombramiento, hasta su estabilidad están ligados indisolublemente con la voluntad política partidaria que tiene la mayoría o la posibilidad de aglutinar mayorías en el Congreso Nacional. Es el partido gobernante en el legislativo el que impone las pautas a seguir, mediante la emisión de instrucciones o modificando la LEOP.

Por estas circunstancias, los magistrados del TSE no se sienten con la autoridad para sancionar a los infractores, pese a que la ley les otorga potestades sancionatorias. De ahí, que la tendencia de garantizar la transparencia del financiamiento electoral mediante el aumento y endurecimiento de las sanciones no ha tenido resultados. Conclusión a la que también llega la Misión de Observación de la Unión Europea. En efecto, después de señalar que el IAIP ha informado oficialmente que *"antes de las elecciones, ninguno de los partidos ha cumplido enteramente con su obligación de proporcionar información sobre la financiación de su campaña, de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Electoral"*, advierte en su Declaración Preliminar lo siguiente:

*"Las leyes fijan sanciones, pero ni el TSE ni el IAIP las han impuesto antes de las elecciones, lo que hace irreparable dentro de los límites de la campaña electoral cualquier desequilibrio."*

Por su parte, el Presidente del TSE, don David Matamoros, desde mucho antes había señalado, ante los reclamos de la comunidad internacional sobre la necesidad de atender el tema del financiamiento, que *"...los fondos de campaña no son transparentes porque el sistema no permite que sean transparente"*. Y los comisionados del IAIP se conformaron con quejarse públicamente del comportamiento infractor de los partidos políticos.

Con estas declaraciones se admite, además de la incapacidad del TSE de encontrar soluciones oportunas y convenientes a los problemas detectados en los procesos electorales, que los magistrados de este organismo y los comisionados del IAIP incurrieron en omisiones ilícitas, porque, habiendo admitido en público la infracción de los partidos políticos a las obligaciones y a las prohibiciones previstas en la legislación, no procedieron a aplicar las sanciones como correspondía.

## **2. Propuestas**

La fragilidad de la institucionalidad y la impunidad que de ella se deriva, destacada en el informe a que se alude en el número anterior, impide que la tendencia represiva seguida

hasta ahora para garantizar la transparencia en el financiamiento de los partidos y candidaturas, tenga éxito.

Por ello, conviene combinar esta tendencia con medidas preventivas. Castigar al infractor, pero también eliminar los factores que animan a cometer la infracción, para que ésta se de en circunstancias extremas únicamente. El costo de las campañas es el factor determinante de esta disfuncional conducta<sup>27</sup>. Reducirlo, debe ser, entonces, el principal objetivo de toda futura reforma.

En esta dirección, caben las propuestas siguientes: reducción de plazos; participación equitativa en los medios de comunicación; destino de la deuda política; límite mínimo de votos para la deuda política; prohibición de abrir cuentas bancarias a nombre de movimientos y candidaturas; límite mínimo de votos para la deuda política; rendición de cuentas sobre las exoneraciones; renuncia de funcionarios y empleados devolución; auditorías; fijar un techo para el gasto; emitir los reglamentos necesarios para cumplir con su función contralora; y, algunas reformas específicas.

#### **A) Reducción de plazos**

##### **a) Reducción del plazo para las campañas**

Las elecciones primarias se celebran un año antes de las elecciones generales. Sin embargo, la actividad política partidista comienza mucho antes, porque está previsto que el TSE convoque a elecciones primarias seis meses (6) antes de la fecha de su realización<sup>28</sup>.

Esta convocatoria, entonces, debe hacerse el mes de mayo del año respectivo. Esto significa que a partir de este mes se inicia, de hecho, la campaña electoral que culminará con las elecciones generales el mes de noviembre del año siguiente. Es decir, apenas a los dos años y cuatro meses después de iniciado el gobierno, el país entra en una febril actividad política partidista que domina la agenda política nacional.

Durante todo este período, los movimientos internos primero y después los partidos no descansan en la promoción de sus respectivos candidatos, contagiando al país con su actividad.

Si las elecciones primarias se celebrasen el mismo año que las generales y con apenas algunos meses de diferencia, se lograría reducir significativamente los costos de las campañas de los movimientos internos, en las elecciones primarias. Aunque las elecciones internas, es decir, por las que se eligen las autoridades partidarias, se celebren un año antes de las generales.

---

<sup>27</sup> La Misión de Observación de la Unión Europea destaca lo siguiente: *"La campaña electoral dura 90 días y comporta gastos que resultan excesivos en un país con necesidades tan apremiantes como las de Honduras"*

<sup>28</sup> Art. 115, LEOP.

La reducción de los plazos de las campañas también tendría un significativo efecto en los costos de las mismas. Seis meses es mucho tiempo para la celebración de las elecciones primarias. Nada impide que los interesados en promover movimientos internos, se preparen con suficiente antelación para cumplir en plazos más breves lo que exige la LEOP para inscribir movimientos y candidaturas. Tampoco sería impedimento la revisión de las listas de candidatos por parte del TSE, porque éstas se piden impresas y electrónicamente, lo que facilita su revisión mediante el adecuado programa informático que puede ser diseñado a propósito o comprado en el mercado nacional, para detectar más fácilmente las incompatibilidades o inhabilidades, y abandonar la revisión manual, que es la utilizada actualmente.

#### **b) Reducción de los plazos para la propaganda electoral**

La reducción de los plazos para la propaganda electoral también tendría efectos en los costos de las campañas. La LEOP los señala en días calendario, pero cincuenta (50) días para las primarias y noventa (90) para las generales, encarecen innecesariamente los costos y tiene efectos perturbadores en la población, por la masiva propaganda que invade su privacidad a través de la tv y la radio.

Las propaganda para las primarias va dirigida hacia los miembros del partido, por lo que quince (15) o veinte (20) días sería suficiente para atraerlos, ya que los candidatos, se presume, son conocidos entre los miembros del partido. Para las elecciones generales, treinta y cinco (35) días son suficientes para atraer a los que no son miembros del partido.

La reducción de la propaganda no impediría que los candidatos se presenten a los medios de comunicación en debates, conferencias de prensa y otras actividades que tiendan a estimular más la reflexión del elector sobre sus propuestas, y menos el subconsciente.

#### **B) Participación equitativa en los medios**

Debe asegurarse la equidad en la participación en los medios de comunicación. Regulando el costo de la propaganda en estos medios, especialmente los televisivos, se garantizaría a todos los aspirantes un espacio para promover sus respectivas candidaturas.

Actualmente, la participación en los medios la acaparan los candidatos que más recursos tienen. La extensión de la propaganda televisiva y la frecuencia con la que aparece es realmente sorprendente por lo dispendioso de los espacios en televisión. Pero más sorprende que diputados o alcaldes del interior del país, hagan uso de la televisión que cubre el territorio nacional para promover sus respectivas candidaturas. En estos casos, es indiscutible el perjuicio que se causa a los candidatos que no pueden financiar estos espacios. Para evitar estas inequidades es urgente regular el costo de la propaganda electoral.

El costo puede regularse señalando un límite para los recursos financieros destinados para la publicidad en los medios de comunicación. Estableciendo un límite máximo total a

gastar en estos medios, se garantizaría la participación equitativa de todos los partidos políticos.

### **C) Destino de la deuda política**

La "deuda política" no tiene destino específico y es manejado supuestamente por los partidos políticos. Además, los beneficiarios no están obligados a rendir cuentas de estos fondos.

La "deuda política" consiste en una cantidad de recursos financieros transferidos del presupuesto general de la República a cada partido político. Son, pues, recursos del pueblo hondureño. Por esta razón, su regulación resulta incompatible con el principio de la transparencia y la rendición de cuentas que el ordenamiento jurídico ha consagrado como obligación para todas las entidades que reciben recursos del Estado.

Tradicionalmente, se ha considerado excluida de todo tipo de control, al grado que el Tribunal Superior de Cuentas, obligado constitucionalmente<sup>29</sup> a fiscalizar a posteriori a toda entidad pública o privada que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas, nunca ha presentado un informe sobre el uso de estos recursos, lo que permite inferir que no cumple con su función constitucional en relación con los partidos políticos.

Para evitar estas anomalías que inevitablemente generan suspicacias, habría que hacer compatible su regulación con el resto del ordenamiento jurídico. La obligación de destinar esos recursos financieros exclusivamente en los gastos generados por la campaña, solamente se puede garantizar mediante la pertinente rendición de cuentas. Por lo que debe exigirse de cada partido que presente un informe sobre el uso de la "deuda política", con la documentación de soporte que corresponda. Igualmente, debe contemplarse la obligación de rendir la garantía adecuada por el sesenta por ciento (60%) de la deuda política que se entrega por anticipado, de modo que si no se gasta el total o no se acredita el destino legal del anticipo, el partido político tenga la obligación de devolver a la Tesorería General de la República, por medio del TSE, la cantidad no gastada o no justificada.

Otra modalidad podría ser que el mismo TSE administre la "deuda política". Es de conocimiento público que los partidos políticos no son los que administran los fondos de las campañas de sus candidatos. Son éstos, mediante las comisiones respectivas, los que pagan directamente las obligaciones financieras que genera la campaña electoral. Para asegurar que el partido político será efectivamente beneficiado con la deuda política, financiando los gastos de la campaña electoral, lo correcto sería que el mismo TSE administre esos recursos financieros. Desde luego, que esta institución no podría, por lo masivo de las obligaciones, atender con la "deuda política" todas las necesidades de la campaña, por lo que sería conveniente destinarla exclusivamente al pago de la propaganda electoral en los medios de comunicación masiva. Con esta atribución, se

<sup>29</sup>

Art. 222, segundo párrafo.



garantizaría que todos los partidos políticos tengan participación en los medios de comunicación, especialmente televisivos, por lo oneroso de los espacios, de modo que todos sus candidatos tengan el suyo para promoverse equitativamente.

Con estas regulaciones, además de disminuir el costo de las campañas, se logra también apreciar con mayor claridad las fuentes de las que provienen los fondos para las mismas, distinguiendo entre las estatales y las privadas.

#### **D) Prohibición de cuentas bancarias de movimientos o candidaturas**

Todas las aportaciones deben canalizarse por medio de los partidos políticos, dispone la LEOP. Para asegurar que esta disposición se cumpla, debe prohibirse en la LEOP que los movimientos o candidaturas dispongan de cuentas bancarias para recibir aportaciones de sus simpatizantes.

Con esta práctica de los movimientos y candidaturas se elude la prohibición, prevista en la LEOP, de recibir aportaciones anónimas, además de constituirse en un medio para que el crimen organizado aporte sin identificarse.

Esta práctica es de conocimiento público, porque los movimientos y candidatos las dan a conocer públicamente para recaudar fondos en el país y en el extranjero.

En esta violación a la LEOP incurren los movimientos y candidatos a todo lo largo de sus campañas, desde las elecciones primarias. Sin embargo, el TSE guarda silencio.

Lo correcto, entonces, sería incorporar la prohibición expresa a todo movimiento o candidatura de abrir cuentas bancarias a su nombre, con la respectiva sanción.

#### **E) Limite mínimo de votos para la deuda política**

Con la proliferación de partidos políticos ha surgido un nuevo problema. Algunos de éstos apenas obtienen algunos miles de votos en el nivel electivo de Presidente. Pese a que la LEOP dispone que pueden cancelarse cuando no obtengan por lo menos el dos por ciento (2%) del total de los votos válidos tomando como base el nivel electivo de mayor votación obtenida, los mismos siguen participando en política porque la misma ley reconoce una excepción: *"que el Partido Político obtenga por lo menos un Diputado al Congreso Nacional."*

Esta regulación, no beneficia al país y propicia prácticas reñidas con la ética. No beneficia al país, porque el partido político sigue existiendo pese a que el pueblo rechaza su candidato a Presidente, que equivale a rechazar al partido mismo. Propicia prácticas reñidas con la ética, porque reciben al menos el quince por ciento (15%) de la suma asignada al partido político que obtenga el mayor número total de sufragios, sin ninguna obligación de rendir cuentas de su uso, por lo que nada impide que pueda servir para incrementar patrimonios personales. Igualmente, porque es percepción generalizada que algunos candidatos de partidos pequeños trafican con las credenciales por carecer de miembros suficientes para integrar las mesas electorales, que en muchos casos se ha

comprobado plenamente, sin que las instituciones competentes hayan hecho algo al respecto.

Para evitar que estas disfunciones continúen, se debe exigir que la cantidad de votos requerida para que un partido político no desaparezca, sea computada únicamente en los niveles electivos de Presidente. Este es el nivel que el votante asocia con el partido político respectivo, por lo que resulta el más representativo de la institución política, de modo que si el pueblo no vota por su candidato a Presidente debe entenderse que rechaza la ideología del partido, su programa de acción política y, en definitiva, su existencia. No es el caso en el nivel electivo de diputado, porque el pueblo no los asocia con el partido político respectivo, ya que vota por el candidato a diputado individualmente, no porque pertenezca a un partido, sino por la percepción que de él tiene.

Por otro lado, debe tenerse presente que los diputados que bajo esta modalidad integran el Congreso Nacional, no lo logran porque obtuvieron la cantidad de votos que exige el cociente electoral departamental, sino, generalmente, por el artificio ideado con el afán de que las minorías tengan participación, que es el de los "residuos electorales". Por consiguiente, estas minorías estarían representadas en sus intereses, por el diputado electo, no por el partido, rechazado contundentemente por el pueblo en elecciones.

Con esta propuesta no se limita la participación de nadie, porque se entregaría la "deuda política", anticipada, cuando haya participado en elecciones pasadas, pero con la obligación de rendir cuentas posteriormente y en caso de no rendirlas o de no obtener la minoría requerida, proceda a la devolución del anticipo; o bien, no recibir el quince por ciento (15%) a que actualmente tiene derecho, incluso el que no haya participado en elecciones pasadas, si no obtiene una cantidad de votos equivalente a ese porcentaje. Serviría, además, para evitar el incremento de patrimonios personales con el dinero del pueblo hondureño y la repugnante práctica de traficar con las credenciales.

Con la facilidad que la ley permite la creación de partidos políticos y de mantenerlos vigentes, pese a que sean rechazados por el pueblo en elecciones, se ofrece una magnífica oportunidad al crimen organizado, para crear sus propios partidos políticos y, por esta vía, no solo tener garantizada su presencia en el escenario político, sino también lavar dinero sucio.

En conclusión, debe legislarse para evitar que un partido político siga existiendo a pesar de haber sido rechazado enérgicamente por el pueblo. Para ello, debe incluirse entre las causas de cancelación de los partidos, el supuesto en el que no obtengan el porcentaje mínimo legal en el nivel electivo de Presidente, aunque logre diputados.

#### **F) Rendición de cuentas sobre las exoneraciones**

Los partidos políticos gozan de exoneraciones fiscales, entre éstas la de introducir, cada cuatro años, hasta dos millones de lempiras (L. 2,000.000) en equipo, maquinaria y cualquier material de uso exclusivo de los mismos.

# TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

## I

### INTRODUCCION

**Edmundo Orellana**

En la esfera estrictamente individual, las personas actúan sin el compromiso de exponer su actuación al público ni de dar cuentas de los resultados a los demás. En los proyectos colectivos, en cambio, se exige que todo cuanto se realice sea expuesto en detalle ante los interesados y dar cuenta de los resultados.

Cuando el proyecto, además de colectivo, atañe a la nación, esa exigencia debe ser más intensa y rigurosa, porque involucra intereses de grupos o de la sociedad. Este es el caso de los partidos políticos, que participan como medios de expresión de las preferencias políticas de los ciudadanos, para que éstos puedan escoger a quienes compartan sus ideas sobre los problemas del país y sobre las soluciones que convienen, para ocupar los cargos desde los que éstas pueden aplicarse.

Los motivos, finalidades y medios empleados constituyen un todo en el objetivo de establecer su congruencia con los intereses del país. Por ello, se prohíben partidos que proclamen la discriminación o que tengan entre sus finalidades sustituir el régimen político por uno que niegue las libertades, la participación democrática y la división de Poderes.

Conocer los medios financieros y logísticos de que disponen los candidatos durante la campaña, es importante, pero lo es más identificar quien o quienes los suministran. Porque el interés en esta información va más allá de la simple identificación de los infractores de las prohibiciones legales, para, eventualmente, aplicarles la sanción respectiva. La finalidad es evitar que el narcotráfico, por este medio, se infiltre en los más altos niveles de decisión política en el país. Y es que, por las dimensiones que ha adquirido esta modalidad de crimen organizado durante los últimos años, se ha convertido en un gravísimo problema para la seguridad en todos los órdenes, no solo del país, sino de la región y del continente.

Evitar que los aspirantes a ocupar cargos de elección popular adquieran compromisos con los narcotraficantes, es, pues, una cuestión de seguridad nacional, regional y continental.

El propósito de este trabajo es identificar las reglas vigentes para evitar que el dinero sucio o del crimen organizado se filtre en las campañas electorales, así como los vacíos de la legislación en esta materia, a efecto de proponer las reformas que permitan una mayor transparencia en las finanzas de los partidos políticos.

## II

### ANTECEDENTES

#### 1. Introducción

El financiamiento del proceso electoral y, particularmente, de los partidos políticos ha sido una preocupación estatal a partir de la reanudación del régimen constitucional, durante la década de los ochenta, en el siglo pasado.

Por medio del organismo rector del proceso electoral, el Estado ha participado directamente en la organización de los procesos electorales y en el suministro de los insumos que los mismos requieren, especialmente para la práctica de las elecciones.

La regulación constitucional del financiamiento de los partidos políticos aparece por primera vez en 1982, aunque a nivel de legislación secundaria ya se regulaba la obligación del Estado de financiar los partidos políticos y los controles sobre las aportaciones privadas, en la ley electoral de 1981.

Desde la aprobación de la Constitución en 1982, las normas electorales han sido modificadas, tanto por el constituyente derivado como por el legislador. En el desarrollo de este proceso normativo se pueden identificar dos etapas que detallaremos a continuación.

#### 2. Primera Etapa

A partir de 1957, se incorporó en la Constitución la competencia del Estado en materia electoral, denominándola "Función Electoral" (Capítulo II, Título III), que ejercería por medio de una institución especial, que en ésta y en la de 1965 se denominó Consejo Nacional de Elecciones.

En ambas constituciones se dispone que el nombramiento de los miembros de ese organismo sea competencia del Poder Ejecutivo. Sus miembros tienen la calidad de "representantes", propietarios y suplentes, distribuidos así: cada partido político inscrito designaba el suyo; uno, designado por las asociaciones de comerciantes, industriales, agricultores y ganaderos; uno, designado por el Ejecutivo de los candidatos que presentaban por separado las asociaciones o colegios profesionales, Federación de Asociaciones Femeninas, Federación de Estudiantes Universitarios y Sindicatos de Trabajadores.

En esta primera etapa, el Estado asumía el costo de la organización de los procesos electorales y los partidos políticos los que se derivarán de su participación en estos procesos.

#### 3. Segunda Etapa

##### a) Legislación vigente durante esta etapa

Es de notorio conocimiento que estas exoneraciones carecen de controles que garanticen lo que disponen las normas que los prevén. Por esta vía, también podría el crimen organizado financiar al partido político para introducir cuanto quiera y en las cantidades que se desee, considerando la falta de controles; o bien, utilizarla para introducir legalmente equipo, maquinaria o cualquier material que le convenga.

Por esta razón, debía legislarse en el sentido de rendir cuentas sobre los fondos utilizados para comprar los bienes a introducir e, igualmente, sobre el destino de los mismos.

#### **G) Renuncia de funcionarios y empleados**

Los funcionarios públicos tienen un tratamiento especial en la campaña. No se les prohíbe participar hasta seis meses antes de las elecciones generales. Un Secretario de Estado, por ejemplo, puede aspirar a un cargo de elección popular desde que se hace el llamado a elecciones internas y conservará su calidad de funcionario hasta seis meses antes de las elecciones generales<sup>30</sup>. Durante todo este tiempo, a pesar de que la LEOP contempla prohibiciones especiales para los funcionarios<sup>31</sup>, éstos intervienen directamente en política, promoviendo sus partidos o sus candidaturas, y el TSE no los sanciona.

Esta prohibición, sin embargo, no se aplica a todos los funcionarios. Están excluidos únicamente los diputados, alcaldes y regidores. A estos funcionarios, se agregan, gracias a una reciente decisión del TSE, los funcionarios y empleados de las municipalidades cuyos cargos no son electivos. Se reconoce para éstos, por tanto, un privilegio que riñe con los principios de igualdad, transparencia y honestidad, porque se colocan en una posición de ventaja frente a los candidatos que se encuentran fuera de la función pública, porque desde sus posiciones de poder- ya que sus cargos, en su mayoría, no son subalternos- pueden distorsionar el proceso electoral y porque los recursos financieros de sus respectivas campañas, están bajo la sospecha de provenir de los recursos del Estado o de las contribuciones de particulares, lo que entra en conflicto con las disposiciones legales que prohíben a los funcionarios utilizar para su provecho personal los recursos del Estado o recibir aportaciones de cualquier naturaleza mientras ejercen la función pública.

Esta última circunstancia, permite que los funcionarios, prevalidos de sus posiciones de poder, exijan de los sectores económicos, legales o ilegales, contribuciones sustanciosas para sus respectivas campañas. De éstos, el más interesado resultaría el crimen

---

<sup>30</sup> Artículos constitucionales, 199, último párrafo, y 240, número 1.

<sup>31</sup> Los artículos 141 y 142 señalan las siguientes:

- a) Utilizar las radiodifusoras, televisoras, periódicos y demás medios de comunicación estatales;
- b) Asistir a reuniones políticas durante los días y horas hábiles;
- c) Utilizar la autoridad, medios e influencias de sus cargos para favorecer personas u organizaciones políticas;
- d) Utilizar los actos de gobierno para hacer propaganda partidista de cualquier tipo; y,
- e) Utilizar recursos financieros o bienes del Estado para hacer propaganda política.

organizado, porque, además, de lavar su dinero logra compromisos que el candidato debe cumplir en caso de resultar electo.

Es evidente, también, que este privilegio que se reconoce a estos funcionarios públicos, riñe con el concepto mismo de Estado de Derecho y con los principios que apuntalan el sistema democrático, consagrados en la Constitución.

Lo correcto sería que los funcionarios públicos en general, incluidos los diputados y alcaldes, queden comprendidos en la prohibición desde que resulten electos en las elecciones primarias celebradas en sus respectivos partidos políticos.

#### **H) Auditorías**

El TSE tiene razón cuando se queja reiteradamente de que la LEOP no le atribuye funciones para auditar a los partidos políticos. Éstos, en efecto, tienen la obligación de remitir informes, pero nada se dice sobre verificar el origen y el destino de los fondos, ni verificar sus estados financieros, particularmente el movimiento de sus cuentas bancarias.

El TSE está inhabilitado para desarrollar la LEOP vía reglamento atribuyéndose esta función fiscalizadora, porque la Ley de Procedimiento Administrativo<sup>32</sup> dispone taxativamente que por reglamento no se puede modificar ninguna ley emitida por el Congreso Nacional.

Mientras la LEOP no sea reformada, el TSE no podría fiscalizar el uso de la "deuda política" ni podrá investigar si los partidos políticos están o han recibido aportaciones procedentes del crimen organizado.

No obstante, la Constitución de la República prevé que toda aportación en dinero del Estado a instituciones públicas o privadas, es objeto de fiscalización por parte del Tribunal Superior de Cuentas<sup>33</sup>. Lo que significa que a éste organismo corresponde investigar el destino de la "deuda política" y en caso de comprobar que ésta no ha sido utilizada para financiar la campaña electoral, formular el reparo respectivo, a efecto de que se proceda a su devolución.

Quedarían fuera de este control del Tribunal Superior de Cuentas, los recursos financieros provenientes de otras fuentes. Porque a este organismo únicamente compete investigar sobre los que provienen del Estado. Esto es, que las aportaciones cuya fuente no sea el Estado quedarían fuera de esta fiscalización a posteriori.

Para verificar el origen de estas aportaciones, la única opción es que la LEOP se modifique con el objeto de que se atribuya al TSE la competencia para investigar el origen de las aportaciones que reciben los partidos políticos y los candidatos.

---

<sup>32</sup> Art. 40.

<sup>33</sup> Art. 222, segundo párrafo.

## **I) Techo para las campañas**

Otra opción para reducir el costo de las campañas, es fijar un límite máximo al mismo. Es decir, que los gastos de los partidos políticos durante toda la campaña no excedan de una determinada cantidad.

Las modalidades aplicables son varias. Muchos países las aplican y han proporcionado equidad y certeza al proceso.

La Misión de Observación de la Unión Europea recomienda, justamente, que se fije un techo al costo de las campañas. En la Declaración Preliminar se dice:

*"La MOE UE sugiere a los partidos que, para futuras elecciones, acuerden reformas legislativas que sirvan para limitar los gastos electorales, tanto acortando las campañas como imponiendo un techo de gasto, y para establecer mecanismos realmente eficientes de fiscalización de gastos y de sanción a quien infrinja las normas en la materia."*

Los techos o límites máximos deben fijarse en los diferentes niveles electivos, porque el gasto en la elección de Presidente es mucho mayor que el del nivel electivo de diputado y éste superior al del nivel electivo del Alcalde. Asimismo, se debe fijar el límite máximo para la campaña en las elecciones primarias, atendiendo el criterio anterior.

No obstante, es importante señalar que el establecimiento de estos límites máximos no garantiza que los mismos se respetarán, si no se fortalece la institucionalidad para garantizarlos, como recomienda la MOUE. De no tener en cuenta esta observación, los resultados serán los que observamos actualmente.

## **J) Emisión de reglamentos**

El TSE, como toda institución estatal, goza de la potestad de emitir reglamentos de obligatorio cumplimiento para todos aquellos que se encuentren en el ámbito de su competencia legal.

Sin violentar la literalidad o el espíritu de la LEOP, el TSE debe desarrollar ésta en aquellas competencias que lo requieran. Por ejemplo, el caso que se señala en este trabajo en el párrafo 3, letra d), en relación con la información que puede solicitarse sobre los contratos de publicidad a las compañías o empresas contratantes con los partidos políticos o candidatos, en el sentido que incluyan los costos de los mismos.

## **K) Reformas específicas**

El problema planteado en relación con la Presidencia del Congreso Nacional, no puede resolverse por la vía de prohibir a quien la ostente que se postule a la Presidencia de la República, porque esta aspiración está amparada en una disposición constitucional de carácter irreformable, ratificado por la Sala de lo Constitucional en sentencia pasada por autoridad de cosa juzgada. Sin embargo, es posible que se logre reformando la Constitución con el objeto de limitar el ejercicio de la misma a un año, para evitar que su titular se aproveche del cargo para crear las condiciones legales y financieras a favor de una eventual candidatura a la Presidencia de la República.

La confusa y contradictoria redacción del número 3), del Artículo 83, de la LEOP, debe eliminarse, para que su redacción responda a lo que el legislador pretende lograr. Es decir, prohibir las aportaciones de las empresas concesionarias del Estado y de sus ejecutivos.

Sobre la omisión del TSE en relación a la aplicación de las sanciones que prevé la LEOP, debe incorporarse la normativa adecuada para crear sanciones especiales para los magistrados responsables. Atribuyendo la potestad de aplicarlas a un órgano u organismo independiente. No se logrará, desde luego, por el juicio político, porque éste está condicionado a la voluntad y decisión de los diputados, que son los menos interesados en reformas que afecten la regulación actual sobre el origen y manejo de los fondos de las campañas electorales.